



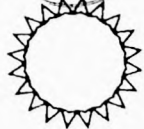
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA
E URBANISMO

PROJETO E FAVELA:
metodologia para
projetos de urbanização

Tese apresentada à FAUUSP
para obtenção do grau de
doutor
Laura Machado de Mello
Bueno

Orientador:
prof. Dr. Philip Oliver Mary
Gunn



São Paulo, setembro de 2000

Banca examinadora:

orientador

Philip Oliver Mary Gunn

professor da FAUUSP

Ermínia Terezinha Menon

Maricato

professora da FAUUSP

Suzana Pasternak Taschner

professora da FAUUSP

Eduardo Cesar Marques

professor visitante

FFLCH/DCP/USP

Carlos Roberto Monteiro de

Andrade

professor da EESC-USP

Ficha bibliográfica:

Bueno, Laura Machado de Mello

**Projeto e favela:
metodologia para projetos de
urbanização**

Tese de doutorado apresentada à
FAUUSP

São Paulo, 2000

Palavras-chave:

Favela, projeto de urbanização, re-urbanização de favelas, assentamentos informais, ilegalidade da apropriação da terra, habitação social, projeto e obras, tecnologias alternativas, infraestrutura urbana

Ficha técnica:

Projeto gráfico: Eleusina Freitas

Capa: Foto de Laura Bueno

Impressão: Copylaser

+38522



a b s t r a c t

This thesis develops and presents a methodological proposal for the improvement of projects and works for up-grading urban conditions of favelas in Brasil. The illegal settlement phenomenon is posed as one of the housing alternatives of the poor population of many peripheral countries, even the understood, including Brazil, among the emergent.

Official policies on favelas in Brazil are centred to this thesis which also studies the origins and the growth of favelas, the development of relevant public policies and the access of favela dwellers to public services, as rights, within a case history of the São Paulo Municipality.

The historically and socially constructed transformation, of public policies and projects developed for favelas are presented, in the context of Brazilian experience, specially São Paulo e Rio de Janeiro).

The process of the development of methods of intervention and paradigms of urban settlement and design are considered, since 1940. Study cases results of urbanisation results works of favelas, in terms of build projects are presented, based on coletive empirical research developed in 1999. The social, urban and environmental adequacy of favela programmes is discussed.

On the basis of research findings, the question of the landscape aesthetics and urbanised favelas is also discussed, focusing on the specific spacial qualities resulting from the design solutions.

The central focus of the thesis is a contribution for the improvement of projects and construction in favelas, as a social and spatial wideness of the response to one of glaring inequities of Brazilian urbanization.

r e s u m o

Essa tese de doutorado apresenta uma síntese metodológica para aprimoramento da elaboração de projetos e obras de urbanização de favelas. Conceitua-se o fenômeno do assentamento ilegal como uma alternativa entre as formas de provisão de moradia da população pobre de países periféricos, mesmo que emergentes, como o Brasil.

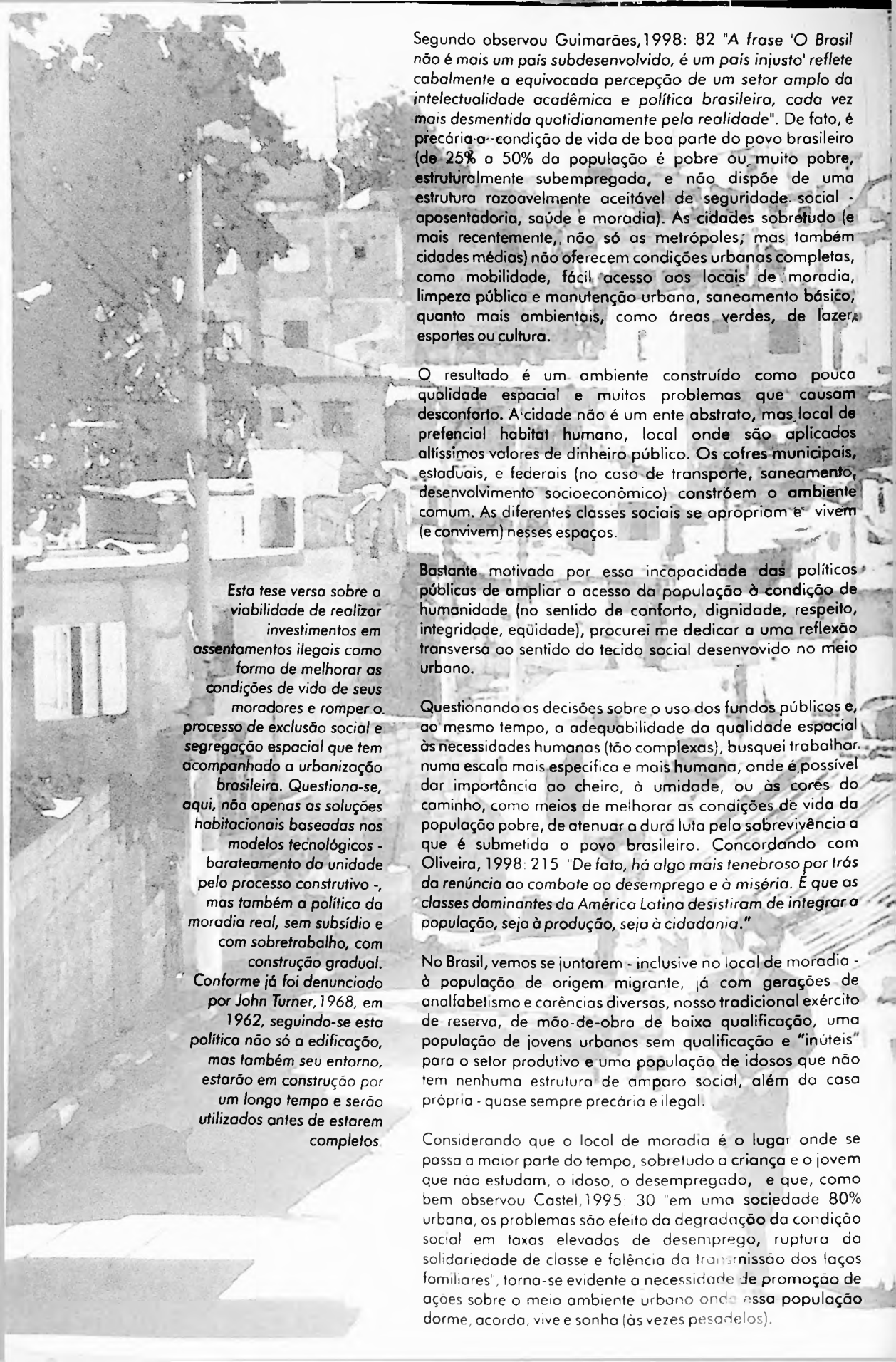
Apresenta-se um quadro geral da política oficial para favelas no Brasil. Estudamos aqui também o aparecimento e crescimento das favelas e o desenvolvimento de políticas públicas relevantes e da obtenção de direitos a serviços, tendo como foco o Município de São Paulo.

É traçado o caminho histórico da reformulação, socialmente construída, dos partidos do projeto para as favelas, a partir, principalmente da experiência brasileira, e particularmente, São Paulo e Rio de Janeiro. Destaca-se o processo de desenvolvimento das políticas públicas e dos métodos e paradigmas dos assentamento e de projeto desenvolvidos a partir de pós guerra em algumas capitais brasileiras.

São analisados também casos de obras de urbanização de favelas pesquisados coletivamente em 1999 em cinco cidades brasileiras.

A partir da pesquisa empírica brevemente mencionada, faz-se uma discussão sobre a adequação urbanística, e sócio-ambiental. Destaca-se a questão da estética da paisagem resultante na favela urbanizada, em que a ocupação original não foi orientada por projeto técnico, e resultando em uma qualidade espacial específica, social e historicamente construída.

A tese é fechada com a apresentação de uma contribuição ao aprimoramento do desenvolvimento de projetos e obras, bem como de uma maior amplitude social e espacial das respostas a uma das graves iniquidades da urbanização brasileira.



Segundo observou Guimarães, 1998: 82 "A frase 'O Brasil não é mais um país subdesenvolvido, é um país injusto' reflete cabalmente a equivocada percepção de um setor amplo da intelectualidade acadêmica e política brasileira, cada vez mais desmentida quotidianamente pela realidade". De fato, é precária a condição de vida de boa parte do povo brasileiro (de 25% a 50% da população é pobre ou muito pobre, estruturalmente subempregado, e não dispõe de uma estrutura razoavelmente aceitável de seguridade social - aposentadoria, saúde e moradia). As cidades sobretudo (e mais recentemente, não só as metrópoles; mas também cidades médias) não oferecem condições urbanas completas, como mobilidade, fácil acesso aos locais de moradia, limpeza pública e manutenção urbana, saneamento básico, quanto mais ambientais, como áreas verdes, de lazer, esportes ou cultura.

O resultado é um ambiente construído como pouca qualidade espacial e muitos problemas que causam desconforto. A cidade não é um ente abstrato, mas local de preferencial habitat humano, local onde são aplicados altíssimos valores de dinheiro público. Os cofres municipais, estaduais, e federais (no caso de transporte, saneamento, desenvolvimento socioeconômico) constroem o ambiente comum. As diferentes classes sociais se apropriam e vivem (e convivem) nesses espaços.

Bastante motivada por essa incapacidade das políticas públicas de ampliar o acesso da população à condição de humanidade (no sentido de conforto, dignidade, respeito, integridade, equidade), procurei me dedicar a uma reflexão transversa ao sentido do tecido social desenvolvido no meio urbano.

Questionando as decisões sobre o uso dos fundos públicos e, ao mesmo tempo, a adequabilidade da qualidade espacial às necessidades humanas (tão complexas), busquei trabalhar numa escala mais específica e mais humana, onde é possível dar importância ao cheiro, à umidade, ou às cores do caminho, como meios de melhorar as condições de vida da população pobre, de atenuar a dura luta pela sobrevivência a que é submetida o povo brasileiro. Concordando com Oliveira, 1998: 215 "De fato, há algo mais tenebroso por trás da renúncia ao combate ao desemprego e à miséria. É que as classes dominantes da América Latina desistiram de integrar a população, seja à produção, seja à cidadania."

No Brasil, vemos se juntarem - inclusive no local de moradia - à população de origem migrante, já com gerações de analfabetismo e carências diversas, nosso tradicional exército de reserva, de mão-de-obra de baixa qualificação, uma população de jovens urbanos sem qualificação e "inúteis" para o setor produtivo e uma população de idosos que não tem nenhuma estrutura de amparo social, além da casa própria - quase sempre precária e ilegal.

Considerando que o local de moradia é o lugar onde se passa a maior parte do tempo, sobretudo a criança e o jovem que não estudam, o idoso, o desempregado, e que, como bem observou Castel, 1995: 30 "em uma sociedade 80% urbana, os problemas são efeito da degradação da condição social em taxas elevadas de desemprego, ruptura da solidariedade de classe e falência da transmissão dos laços familiares", torna-se evidente a necessidade de promoção de ações sobre o meio ambiente urbano onde essa população dorme, acorda, vive e sonha (às vezes pesadelos).

Esta tese versa sobre a viabilidade de realizar investimentos em assentamentos ilegais como forma de melhorar as condições de vida de seus moradores e romper o processo de exclusão social e segregação espacial que tem acompanhado a urbanização brasileira. Questiona-se, aqui, não apenas as soluções habitacionais baseadas nos modelos tecnológicos - barateamento da unidade pelo processo construtivo -, mas também a política da moradia real, sem subsídio e com sobretrabalho, com construção gradual. Conforme já foi denunciado por John Turner, 1968, em 1962, seguindo-se esta política não só a edificação, mas também seu entorno, estarão em construção por um longo tempo e serão utilizados antes de estarem completos.

Há um descrença acerca de teses acadêmicas que pregam "como fazer as coisas", acusadas de simplificar a realidade para que esta possa se adequar ao modelo proposto. Este trabalho procura justamente superar essa simplificação ao levar em conta pelo menos 40 anos de experiências concretas. Cabe dizer também que, embora admitindo abertamente a possibilidade concreta de melhoria das condições de vida proporcionada pelo processo de urbanização de assentamentos informais, não pretendo minimizar ou esconder as contradições estruturais dele decorrentes, cujo enfrentamento é, sem dúvida, uma tarefa urgente da sociedade (tanto quanto da academia).

Como política oficial, a consolidação das favelas no ambiente urbano não supõe a solução do problema da detenção dos direitos de propriedade do solo. Há conflitos quanto à concepção do direito, e há conflitos quanto ao que fazer em relação às invasões existentes e às que virão. Essa é uma situação extremamente contraditória, mas é a nossa realidade.

A criação de uma favela ou invasão dá-se sempre de maneira coletiva. Os moradores colocam-se como coletividade (daí os nomes de comunidade ou núcleo habitacional, ou assentamento) para se defender do proprietário. Por um lado, não é possível apoiar ou incentivar a invasão como forma de provisão de moradia digna; por outro, a invasão de terra urbana é hoje considerada um ingrediente fundamental do processo de urbanização (e do modo de produção brasileiro), ao retirar a demanda da moradia do leque de reivindicações da população pobre.

Minha hipótese é a de que já temos, no Brasil e em outros países com assentamentos habitacionais irregulares e informais, uma sistemática de procedimentos técnicos e operacionais para atuação nestas áreas. Mediante a avaliação de experiências acumuladas, hoje é possível sistematizar uma metodologia para o desenvolvimento de projetos de urbanização de áreas já habitadas, os quais, com vontade política e alguns recursos financeiros, poderão se estender à maioria dos moradores destes assentamentos.

A tese está dividida em duas partes. A Parte 1 inclui uma introdução geral e cinco capítulos. Na introdução, defino o conceito de favela utilizado, sua relação com a exclusão social e as consequências políticas

e traço um quadro internacional (não global) da habitação informal em diferentes continentes.¹ O primeiro capítulo faz um histórico da postura e ação das políticas habitacionais oficiais brasileiras. O segundo capítulo centra-se na análise da favela especificamente no Município de São Paulo, desde as primeiras invasões até 1999. No terceiro, detenho-me na política habitacional levada a cabo neste município durante a gestão do Partido dos Trabalhadores - PT (1989-1992), quando se implementou um Programa de Ação em Favelas de grande amplitude. No quarto capítulo procuro sistematizar a experiência brasileira em projetos e obras de intervenção em favelas nos últimos 40 anos. No quinto capítulo, a partir de uma ampla pesquisa coletiva realizada em oito favelas de cinco cidades brasileiras em 1999, busco avaliar o resultado da urbanização destes áreas.

A Parte 2 compõe-se de três capítulos. Nos dois primeiros proponho uma discussão sobre política e estética e sobre produção social do espaço, procurando avaliar os limites e potencialidades das obras de urbanização de favelas. No oitavo e último capítulo procuro sistematizar uma proposta metodológica para a ação em favelas e outros assentamentos informais, confiante de que já dispomos hoje de um acúmulo notável de experiências neste campo que precisa ser transferido para os profissionais envolvidos com políticas e projetos de habitação e urbanismo e inserido nos conteúdos de ensino.

Nas considerações finais destaco as questões que essa reflexão tão longa (desde 1985, na atividade profissional, e nos cinco anos do doutorado) abre para novas investigações.

¹ Ver meu trabalho programado, "3.1. Política Habitacional e Favelas: estudos de caso", apresentado à FAUUSP em 1998, sobre o fenômeno no exterior, em especial sobre os avanços no desenvolvimento de obras de integração e regularização urbana na Indonésia, Venezuela e outras cidades brasileiras, além de São Paulo e Rio de Janeiro.

**Apresentação
Índice
Introdução**

1

Favela e política de moradia no Brasil

2

A favela no município de São Paulo dos anos 40 aos 90

3

Ação do governo municipal em favelas de São Paulo entre 1989 e 1992

anexos

4

Desenvolvimento dos métodos de ação e projeto em favela

5

Condições de vida urbana qualidade habitacional em favelas urbanizadas

Pgs.

PARTE 1

25	1	Favela e política habitacional recente no Brasil	28
	2	A (não) política pós BNH	32
	3	A revisão do conceito do déficit habitacional	35
	4	Novos atores na política habitacional	35
	5	A posição das agências internacionais de financiamento	36
		Referências bibliográficas do capítulo 1	40
	1	Origem da favela em São Paulo	46
	2	A favela torna-se problema	50
	3	Da remoção ao direito de localização	59
	4	Luz e Água nas favelas	62
	5	A presença das favelas na urbanização brasileira	64
	6	Uma mudança na postura municipal	66
	7	Jânio e as favelas	68
	8	O Partido dos Trabalhadores	74
	9	A mudança da política habitacional	81
	10	Considerações finais	88
		Referências bibliográficas do capítulo 2	93
	1	O início do governo	100
	2	A virada na ação em favelas	104
	3	O programa de urbanização	115
	4	A operacionalização da urbanização de favelas	124
	5	Custos	136
	6	Avaliação	140
	3.1	Quadro da situação obras de urbanização de favelas do PMSF em dezembro de 1992	151
	3.2	Densidade habitacional bruta das favelas atendidas entre 1989 e 1992	155
		Referências bibliográficas do capítulo 3	157
159	1	A erradicação	163
	2	O direito à localização	167
	3	Novas estruturas de gestão para as favelas e as novas Soluções urbanísticas	171
	4	Exigências ideológicas e fisiográficas da reurbanização demolição/reconstrução	177
	5	As novas tecnologias	182
	6	Da urbanização parcial à urbanização integrada	191
	7	Urbanização de favelas como política urbana e social	193
		Referências bibliográficas do capítulo 4	207
215	1	As favelas pesquisadas	218
	1.1	Castelo Encantado, Fortaleza	218
	1.2	Favelas Jardim Conquista e Jardim Dom Fernando I, Goiânia	222
	1.3	Vila Olinda e Barão de Uruguaiana, Diadema	227
	1.4	Jardim Esmeralda e Santa Lúcia II, São Paulo	233
	1.5	Ladeira dos Funcionários/ Parque, São Sebastião, Rio de Janeiro	240
	2	Discussão dos resultados	244
	2.1	Qualidade de vida urbana, habitação e caracterização social e econômica	244
	2.2	Urbanismo	252
	2.3	Infra-estrutura e planejamento urbano e ambiental	259
	2.4	Habitabilidade	264
	2.5	Integração, participação e cidadania	267
	3	Conclusões	269
		Referências bibliográficas do capítulo 5	271

PARTE 2

Referências Bibliográficas do capítulo 6

6 277

Referências Bibliográficas do capítulo 7

7 299

316	Apresentação	
317	Advertências	
317	Atendimento às ocorrências emergenciais	1.1
317	Produção de novas unidades habitacionais para moradores em favela	1.2
318	Complementação da urbanização da periferia	1.3
319	Urbanização como processo	2
320	Levantamentos necessários	2.1
323	Diretrizes e escopo do projeto	2.2
326	Parâmetros projetivos e de manutenção urbana	2.3
326	O projeto	3
326	Urbanismo e fisiografia	3.1
329	Abastecimento de água	3.2
329	Drenagem e esgotamento	3.3
332	A integração projetiva	3.4
333	Especificidades	3.5
335	Desenvolvimento das Obras (e do projeto)	4
335	A questão da participação popular	4.1
335	Formas de execução das obras	4.2
337	Coleta de lixo	4.3
337	A habitação	4.4
337	Tecnologia alternativas e procedimentos adequados de manutenção	4.5
339	Serviços importantes	4.6
340	Última advertência	5
343	Considerações finais	
345	Bibliografia	
352	Entrevistas realizadas	
353	Lista de abreviaturas	
355	Lista de mapas	
356	Lista e referências das figuras	
360	Lista de tabelas	
362	Lista de gráficos	

Introdução

Favela: uma questão também Estética

A produção social do espaço ocupado

Contribuição para o desenvolvimento de projetos e obras em favela

"Se você me perguntar como é a gente daqui, serei forçado a responder: 'a mesma de toda parte'. Como a espécie humana é uniforme! A maioria sofre durante quase todo o tempo, apenas para poder viver, e os poucos lazes que lhe restam são de tal modo cheios de preocupações, que ela procura todos os meios de aliviá-las. Oh, destino do homem!

Apesar disso, são excelentes pessoas. Muitas vezes chego a esquecer-me de mim mesmo para participar, com elas, dos prazeres acessíveis a criaturas humanas: uma alegre reunião em torno da mesa modestamente servida, onde reina a cordialidade mais franca; uma excursão de carro; um bailezinho improvisado etc. Sinto-me muito bem nesse meio, contanto que não me lembre de um mundo de aspirações adormecidas no mais íntimo do meu ser, entarpecendo-se pela inação, e que eu preciso ocultar com todo o cuidado."

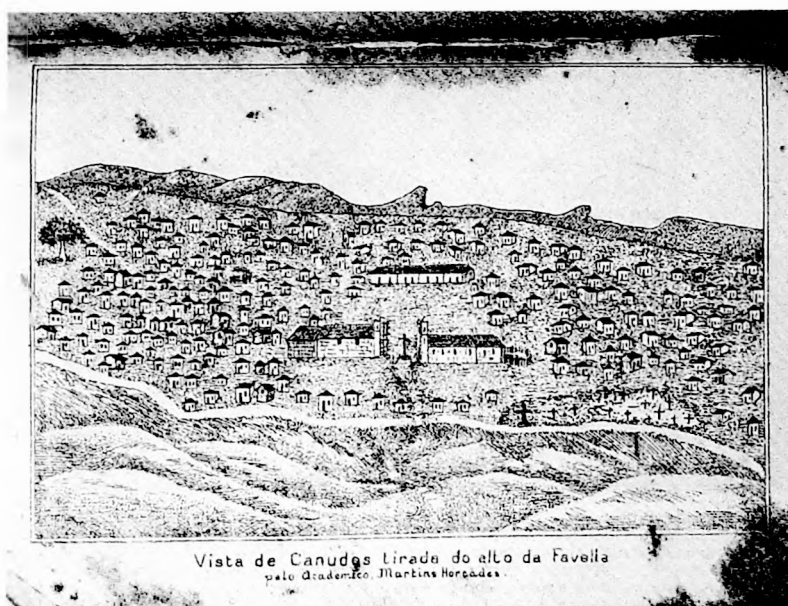
(Goethe - IN Werther)

No Brasil, morar em terra cedida ou invadida sempre fez parte das alternativas de moradia. Até os anos 30, esta era a opção que restava aos antigos escravos, lavradores sem terra e a uma parcela da população pobre, que, com a conivência do poder público, iam se assentando como podiam. As iniciativas do Estado neste campo restringiam-se, então, à adoção de uma legislação sanitária que definia a habitação salubre e a determinações de demolição e interdição de moradias consideradas insalubres, mais ou menos executadas em função das epidemias e da proximidade destas construções aos centros urbanos. Em paralelo aos cortiços e casinhas de aluguel no centro das cidades, proliferavam nas periferias os casebres e barracos.¹

No Nordeste, os mocambos eram, muitas vezes, construídos em terras próximas à cidade originariamente alugadas ao senhor de engenho.

No Rio de Janeiro, os militares autorizaram soldados a se assentarem com suas famílias no Morro de Santo Antônio em 1987. Os soldados que retornaram da campanha de Canudos no final do mesmo ano foram autorizados a se instalar no Morro da Providência, que passou a ser chamado de Morro da Favela, uma referência ao nome de um morro que havia em frente ao povoado de Canudos, na outra margem do rio Vaza Barris, de onde se tinha uma visão do pobre arraial.

¹ Meu objetivo aqui não é estudar as diferentes formas de habitação popular desde a Primeira República, nem as raízes culturais associadas à favela. Trata-se apenas de enquadrá-la introdutoriamente de maneira ampla.



Canudos vista do morro da favela

Figura I.1

A introdução no país das infra-estruturas sanitárias, de energia e transporte, a partir do começo do século principalmente, e a conquista de terras para o capital imobiliário foram os dois principais fatores que mobilizaram a guerra contra os cortiços. O evento

mais importante dessa guerra foi a Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro do começo do século, quando foram demolidos morros, aterrados mangues e destruídas milhares de casas e cortiços, levando os desalojados a se abrigar nos morros da cidade. Segundo Abreu, 1994, esta seria a origem de diversas favelas cariocas.

A campanha contra os cortiços ocorreu também em outras cidades brasileiras, empurrando parte da população desabrigada para os morros e, ao mesmo tempo, estimulando a produção de casas de aluguel pelo capital privado e, em menor escala, de vilas industriais para moradia dos trabalhadores da indústria nascente, sobretudo em São Paulo. Em Recife, a erradicação dos mocambos da área central da cidade só ocorreria no final dos anos 30.

Nas primeiras décadas do século XX, predominava no país a moradia de aluguel, fosse ela o sobradinho, a casa proletária ou o cômodo do cortiço. Segundo Bonduki, 1994:49, por volta de 1920 quase 80% dos prédios de São Paulo eram ocupados por inquilinos. Com o advento da migração estrangeira, em especial para São Paulo e Rio de Janeiro, os cortiços insalubres e congestionados tornaram-se uma das principais alternativas de moradia.

Com a Lei do Inquilinato de 1942 (e as que se seguiram até 1963), que congelou o valor dos aluguéis no país, a produção de casas para aluguel tornou-se pouco atrativa perante outras atividades econômicas, em especial a industrial. Neste contexto, cresce o número de despejos e de demolições para dar lugar a novas construções, o que era permitido pela legislação. Como resultado dessa política, da crescente urbanização brasileira e das altas taxas de crescimento populacional, o país atravessa uma crise habitacional sem precedentes.

Para contornar essa situação, as Caixas de Aposentadoria e Pensões e os Institutos de Aposentadorias e Pensões constituídos nos anos 30 passaram a fornecer financiamentos para a compra de casas e a promover a construção de conjuntos habitacionais para seus associados, bem como a conceder (a maior parte dos investimentos) empréstimos ao setor imobiliário para a construção de edifícios de escritórios e de habitações de alta renda, de grande lucratividade. A iniciativa, contudo, não foi bem-sucedida, como observa Souza, 1999: 10.

"A crise financeira que abateu o sistema previdenciário no final da década de 50 afetou o regime de capitalização em que este se baseava, comprometendo os investimentos em habitação. A reforma da legislação do inquilinato, na década de 40, que estabeleceu o congelamento do aluguel; a pressão inflacionária sobre as prestações dos financiamentos,

Que eram fixas e não contemplavam a correção monetária; e finalmente, a inadimplência do governo federal para a contribuição que lhe cabia aos fundos dos institutos levaram o sistema ao impasse."

Outra iniciativa frustrada nesta direção foi a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular - FCP, uma tentativa do Estado de implementar uma política habitacional que ampliasse o atendimento à população de baixa renda e contribuísse, desta forma, para o sonho de construção de um Estado do Bem-Estar Social no Brasil. A proposta do governo supunha a unificação dos IAPs em um único serviço social e a adoção de um imposto sobre transações imobiliárias, de onde sairiam os recursos para as construções populares. Este imposto, porém, jamais foi cobrado e a proposta de universalização do serviço previdenciário logo foi colocada de lado:

"Diversos setores, com interesses corporativos, políticos e econômicos específicos, se opuseram a este projeto, inviabilizando a unificação da previdência. Depois da deposição de Vargas, no governo Dutra, foi elaborado o anteprojeto da FCP, que originalmente tinha mecanismos que lhe conferiam maior poder e recursos para centralizar e implementar a política habitacional. No entanto, os mesmos setores que se opuseram à criação do ISSB (Instituto dos Serviços Sociais do Brasil) fizeram oposição à FCP, esvaziando-a de seu poder potencial para implementar a primeira política habitacional integrada em nível nacional." (Souza, 1999:13).

2 Motoristas, carregadores, jardineiros, cozinheiros.

Assim, a atuação da FCP foi inexpressiva, inferior à dos institutos. Segundo Bonduki, 1993:198, entre financiamentos e promoção de unidades para seus associados, o que se poderia chamar de habitação de interesse social (apesar de todas as manipulações e clientelismos típicos do período populista), os IAPs e a Fundação produziram, de 1937 a 1964, 142.157 unidades (18.132 pela FCP), número irrisório para a população urbana do período. Destaque-se que a produção dos IAPs e da FCP destinava-se somente a trabalhadores assalariados e associados aos institutos, excluindo todos os trabalhadores autônomos. Ou seja, diferentemente do que ocorria nos países centrais, não estavam incluídas no manto da habitação do bem-estar social criado por Getúlio Vargas as famílias que tinham pequenos comércios, os vendedores de rua, os empregados domésticos², além dos autônomos por ofício (pintores, pedreiros, pintores, carpinteiros, etc.).

Na avaliação de Souza, 1999:14, além do esvaziamento político da FCP e, conseqüentemente, de sua escassez de recursos, "a inexpressiva produção deste órgão tem origem, em grande parte [...] na pressão da inflação e na lógica populista e paternalista que regeu os sucessivos governos que assumiram sua gestão, que sustentaram o modelo de produção de habitações integralmente subsidiadas."

Não obstante o fracasso dessas iniciativas, pode-se afirmar que nesse período consolida-se a percepção ideológica de que a solução para o problema habitacional do país estava na obtenção da casa própria.

Resumindo, pode-se dizer que, no processo de urbanização brasileiro, três formas específicas de provisão habitacional para a população mais pobre passam a coexistir, com maior ou menor predominância, nas grandes cidades: (1) o cortiço de grande densidade e mais próximo das áreas centrais; (2) a favela - invasão paulatina de terras públicas, privadas ou devolutas sem interesse imediato por parte do setor imobiliário, muitas vezes terrenos de difícil ocupação por sua alta declividade ou por serem áreas alagadiças; e (3) o loteamento precário da periferia, talvez o mais importante numericamente (com certeza no caso de São Paulo), cujas moradias são construídas pelos próprios trabalhadores nos lotes adquiridos a prestação.

Ao longo dos anos 50, o habitar em favela vai se consolidando nas grandes cidades - Rio de Janeiro, Salvador, Recife - e a favela vai ganhando espaço na cultura e na sociabilidade brasileiras, com suas duas faces - fruto da inventividade de um povo que, em face da miséria, ergue a cabeça, vai morar num barraco num local ermo e produz o samba, a arte, e antro de bandidos, local de refúgio de vagabundos e criminosos. A "aceitação" da favela provavelmente tem relação com o fato de o Rio de Janeiro, onde ela desde cedo teve expressão numérica e paisagística, ser então a capital federal, de grande visibilidade em todo o Brasil, conforme observou Abreu, 1994:34: *"Abrigo da marginalidade mas também residência do trabalhador honesto; 'chaga' da cidade, mas igualmente 'berço do samba'; solução urbanística desprezada e, ao mesmo tempo, elogiada, as imagens da favela impuseram-se no decorrer do século XX e já se incorporaram ao imaginário coletivo da cidade"*.

15

Essa dubiedade no entendimento da favela acompanhou a sua consolidação nas cidades brasileiras, como registrado em vários depoimentos. Referindo-se ao Morro da Favela, o engenheiro Everardo Backheuser afirmaria, em 1905, que *"ali não moram apenas os desordeiros e os facinoras [...] moram também os operários laboriosos, que a falta ou a carestia dos cômodos atiram para esses lugares altos onde se goza de uma barateza relativa e de uma suave viração que sopra continuamente dulcificando a rudeza da habitação"* (citado por Abreu, 1994:40). A edição do *Correio da Manhã* de 5/7/1909 refere-se à mesma favela como *"o lugar onde reside a maior parte dos valentes da nossa terra [...] o esconderijo da gente disposta a matar por qualquer motivo, ou até mesmo sem motivo algum"* (citado por Abreu, 1994:40).

No mesmo *Correio da Manhã*, em sua edição de 23/1/1911, encontramos um avaliação bem mais favorável dos moradores de favelas: "*Tanto na Favela como no Morro de Santo Antônio moram centenas de trabalhadores, gente honesta, digna de consideração dos poderes públicos, e que só se foi meter nos tão malsinados casebres porque não encontrou outras habitações [...] Cuidado, Calma, Prudência são de bom conselho nessas conjunturas apertadas, em que o pobre tem o direito de exigir que se lhe respeite a própria miséria, causada principalmente pela incúria dos poderosos.*" (citado por Abreu, 1994:40).

Outra era, porém, a visão das autoridades sobre o assunto, conforme atesta o discurso do ex-ministro do Trabalho, Indústria e Comércio do Governo Provisório, Salgado Filho, no Congresso Nacional em 1937: "*E não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros. [...] vi, no parecer da Comissão de Justiça, referências àqueles habitantes das favelas do Distrito Federal e verifico o pronunciamento daquele órgão técnico da Casa no sentido da concessão de terrenos para atender a essa população pobre. Mas será obra social atender-se a esses habitantes das favelas do Distrito Federal, que não são, a rigor, operários? Talvez nelas habitam, excepcionalmente, operários da nossa Capital. Todos os indivíduos que ocupam essas favelas, essas casas, já denominadas casas de cachorro, não são trabalhadores que vivem de um salário honesto [...]. Pergunto à Câmara: será obra social fazer-se edificação para esses vadios [...]?" (citado por Bonduki, 1994:180).*

Ao final dos anos 50, as altíssimas taxas de crescimento populacional, de urbanização e os elevados índices de desemprego rural e urbano ampliaram o número de famílias de baixa renda excluídas de todos os serviços e do mercado formal de habitações, revelando a incapacidade do Estado e do mercado privado de produzir habitações em escala e custos compatíveis com a demanda e a renda dessa população. Em consequência, ampliam-se as áreas de invasão (favelas, mocambos) e os assentamentos precários em loteamentos populares de periferia.

Mas é no período pré-ditadura, com o crescimento populacional e as migrações internas para o Sudeste e as grandes capitais, que a casa precária na favela se consolida como alternativa numericamente expressiva. A criação do BNH em 1967 e a política do governo de remoção dos favelados para conjuntos da Cohab não seriam respostas suficientes para conter o avanço das favelas.

Analisando a situação mais recente, Gordilho, 1999, acrescenta ao loteamento precário, ao cortiço e à favela um novo tipo de moradia popular: os

loteamentos públicos - loteamentos executados pelo poder público (geralmente, mas nem sempre, pelas prefeituras), fora do padrão legal geral, como habitação de interesse social, para abrigar favelados removidos de suas casas em decorrência de obras públicas, conflitos fundiários ou situações de risco.

Além disso, de norte a sul do país ampliam-se as ocupações de terra organizadas pelo mercado informal, que se assemelham às favelas, mas com um parcelamento do solo mais organizado.

✦As favelas são aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação. A ilegalidade da favela, portanto, é determinada pelo conflito entre o proprietário da terra (público ou privado) e o posseiro e pelo desrespeito às normas legais de ocupação da terra urbana. Sua existência dentro do tecido urbano resulta também na desvalorização dos terrenos à sua volta. Conforme observou Rodrigues, 1986:39: *"A especificidade da população que mora nas favelas é a de não poder pagar, com seus escassos e irregulares salários, a renda da terra. A especificidade da favela é a de desrespeitar a apropriação privada da terra e as 'normas' de parcelamento da terra urbana em lotes e de provocar no urbano a 'desvalorização' das proximidades da área por ela ocupada."*

No caso da favela temos muitas ilegalidades. Há a ilegalidade sobre a posse do terreno (a principal), de edificar em terrenos de uso ou edificação proibidos - beira de córregos, terrenos de alta declividade -, da forma de parcelamento e ocupação do solo - dimensão dos lotes e das ruas, índices urbanísticos - e, por último, a ilegalidade da edificação da casa em si - tipo de material, dimensão dos cômodos, ventilação, iluminação. As duas últimas não são privilégio das favelas. Ocorrem também no restante da cidade, muitas vezes à custa de propinas.

17

A definição de favela acima apresentada permite a abordagem de diferentes aspectos ou expressões do fenômeno: a expressão social, a expressão ambiental e a expressão paisagística. Procurarei, primeiro, descrever esses diferentes aspectos da questão e suas conseqüências para a cidade e para a sociedade, para depois discutir como o movimento de moradores de favelas poderá ampliar seu espaço político e conquistar melhorias significativas.

As dificuldades apresentadas para a regularização fundiária, urbanística e edificação das favelas colocam a necessidade de se refletir sobre seu significado, suas causas e origens. Considerando que a problemática

da favela engloba os aspectos da segregação ambiental, em especial a dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos, e também os aspectos da ilegalidade dos assentamentos, com todas as suas conseqüências para a vida dos moradores, discutir a irregularidade desta modalidade de habitação popular constitui-se, a meu ver, no primeiro passo para se tentar reverter um dos principais vetores da exclusão social.

Na sociedade capitalista a habitação é uma mercadoria. A casa própria tem seu valor de uso relativizado pelo interesse do proprietário em transformá-la em capital líquido, que pode ser usado tanto para comprar outra casa - melhor, se ele dispõe de mais capital, ou pior, se ele precisa desse dinheiro para realizar outro negócio, pagar dívidas ou simplesmente aumentar seus rendimentos durante determinado período de tempo. Some-se a isso outras razões de caráter social, familiar ou pessoal (e suas conseqüências na economia doméstica, pessoal) que fazem as pessoas terem o desejo ou a necessidade de mudar de moradia: casamento, aumento da família, morte de parente, perda ou encontro de novo emprego etc.

Esse mecanismo de mercado não atua diferentemente para o rico e para o pobre, para a habitação com habite-se e escritura definitiva, o loteamento irregular e a casa em favela. A estratificação social existente tem seu reflexo na estratificação dos diferentes mercados. O mercado informal também é regido pelo objetivo de tirar da transação imobiliária algum valor diferencial que remunere o esforço (sobretudo no caso das casas e barracos, em sua maioria autoconstruídos) dispendido pelo proprietário da edificação e, ao mesmo tempo, ocupante do terreno. A irregularidade e a ilegalidade da casa ou do lote certamente provocam a sua desvalorização relativamente a uma casa ou lote de características materiais ou de dimensão e localização semelhantes porém regularizados. De qualquer maneira, existe um mercado informal dinâmico, considerando-se o número de pessoas que têm imóveis irregulares e que não deixam de comercializá-los quando precisam. Pode-se imaginar a quantidade de transações que são feitas, apesar da desvalorização produzida pela irregularidade ou ilegalidade dos imóveis.

18

Considerando que a grande maioria da população que mora em favelas não tem condições econômicas e sociais (renda, emprego, ocupação estável, perspectiva concreta de melhoria de rendimentos) de participar tanto do mercado imobiliário de habitação privado, quanto dos programas de produção ou financiamento estatais sem grande subsídio, devemos concluir que a população favelada é um dos grupos sociais sobre os quais o Estado deve se debruçar para criar condições de desenvolvimento social e econômico. A ele cabe proporcionar, pela gestão

pública do espaço e a provisão de serviços urbanos, as condições de inserção social desses grupos até então excluídos dos benefícios da vida em sociedade.

Como mostra a Tabela I.1, a favela é um fenômeno presente na maior parte das grandes e médias cidades dos países em desenvolvimento, na América Latina, na Ásia e na África. A precariedade social advinda da situação de morar em favelas é mais um aspecto, mais uma faceta da exclusão social a que vem sendo submetida a população mais pobre destes países.³

Tabela I.1 POPULAÇÃO MORADORA EM ASSENTAMENTOS ILEGAIS

Países e cidades escolhidos

Em muitos destes países há programas de integração urbana destas áreas. Exemplos são mais conhecidos na América Latina e África. Na Ásia, a Indonésia tem um grande programa de urbanização dos kampungs. O Agha Khan Architecture Award, focalizado na arquitetura do mundo islâmico, premiou em 1992, obras de urbanização de favelas e desenvolvimento comunitário na Jordânia e na Indonésia. Kucinski, 1993:43, já apontava que o fundamentalismo islâmico valoriza o comunidade na sua prática social religiosa. "Onde chega, instala, ao lado das mesquitas, os serviços sociais comunitários, a escola, o hospital. Assim recria - numa época em que o Ocidente apregoa a fim do Estado solidário e o salve-se quem puder do neoliberalismo - uma proposta de ajuda mútua e de condução dos assuntos públicos seguindo um espírito comunitário."

Países	Cidades	% do total da população moradora*
África		
Angola	Luanda ¹	70
Egito	Cairo ¹	50
Etiópia	Adis Abeba ¹	85
Zâmbia	Lusaka ¹	50
Ásia		
Paquistão	Karachi ¹	44
Indonésia	Surabaya ³	70
	Yogyakarta ³	70
Índia	Bombaim ¹	45
	Delhi ¹	50
Filipinas	Manilla ¹	40
Turquia	Istambul	51
América Latina		
Peru	Lima-Callao ²	50
Venezuela	Caracas ²	50
Colômbia	Bogotá ¹	59
México	Cidade do México ¹	40

* Dados relativos ao período 1990-1993.

Fontes: 1 - Goldberg, 1996; 2 - Lee, 1992; 3 - Sudarmo, 1994.

O dados para o Brasil também são impressionantes, como mostram as Tabelas I.2 e I.3. Eles atestam por que os assentamentos informais devem ser objeto prioritário das políticas públicas urbanas e sociais.

19

Regiões Brasileiras

Tabela I.2 POPULAÇÃO RESIDENTE EM FAVELAS

Brasil e grandes regiões	População residente em favelas		Distribuição relativa (%)	
	1980	1991	1980	1991
Brasil	2.248.336	5.020.517	100	100
Norte	70.742	478.107	3,15	9,52
Nordeste	342.578	1.292.947	15,27	25,75
Sudeste	1.647.219	2.892.055	73,26	57,60
Sul	134.252	207.615	5,97	4,13
Centro-Oeste	53.545	49.793	2,38	0,99

Fontes: Silva, 1999 (retirado de IBGE, "Brasil. Favelas. 1980 e 1991", julho de 1995).

Capitais Brasileiras

Tabela I.3 POPULAÇÃO RESIDENTE EM FAVELAS - 1991

Cidades	População Total	População residente em favelas %
Rio de Janeiro	5.090.700	20
São Paulo	9.646.185	22
Belo Horizonte	2.011.294	20
Goiânia	912.136	13,3
Salvador	2.065.537	30
Recife	1.292.552	46
Fortaleza	1.758.330	31

Fontes: Grupo de pesquisa, LABHAB/FAUUSP.

A importância numérica dos moradores em favela no Brasil vem crescendo ano a ano. Nas décadas de 60 e 70 elas proliferaram em todas as capitais do país e, posteriormente, também nas capitais regionais e cidades médias. O importante a destacar é que o número de moradores de favelas vem crescendo a taxas superiores às taxas de crescimento da população total.

Segundo Michelin, 1995, a única região urbana que não tem a favela como o maior problema habitacional é Brasília e arredores, onde predomina o cortiço (moradia de 22% dos habitantes de Brasília, de 12% dos habitantes de Ceilândia e de 52% dos moradores de Planaltina). Os casos mais gritantes são os de Sabará (onde se localizam os profetas do Aleijadinho), na Região Metropolitana de Belo Horizonte, com 70,8% do seu território ocupado por favelas, ou seja, terra invadida; Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, com 30% de sua população morando em favelas; Recife, com 64% de favelados, e Olinda (tombada como patrimônio da humanidade), onde 35,3% da população hoje mora em favelas.

Essa situação torna evidente a necessidade de os governos federal, estadual e municipal formularem e implementarem políticas específicas para as favelas, sobretudo quando consideramos que associados à situação da moradia precária encontramos outros indícios do processo de exclusão a que está submetido o mesmo grupo social. Nas favelas encontramos concentrados, por exemplo, grande número de pessoas negras, muitos deficientes físicos, idosos sozinhos e alcoólatras, enfim, os grupos socialmente mais vulneráveis. Sem contar que boa parte dos domicílios são chefiados por mães solteiras ou mulheres separadas.

Há outras características relacionadas à composição social da população que mora em favelas que são importantes para a elaboração de propostas para elas. No caso das metrópoles brasileiras, temos já três

gerações de moradores de favelas. Os primeiros moradores adultos hoje já tiveram filhos e netos, configurando-se grupos sociais, famílias, indivíduos que nascem, vivem e morrem morando sob o estigma da ilegalidade e com as dificuldades de inserção socioeconômica e acesso a bens e serviços.

Os moradores de favelas estão também mais sujeitos à violência de bandidos e traficantes, que as utilizam como esconderijo, dada sua localização privilegiada, sua topografia acidentada, a falta de infra-estrutura de acesso, de iluminação, de telefones etc. Embora constituam um pequeno grupo relativamente à totalidade da população favelada, os bandidos, por proverem ocupação e rendimento para os jovens, encontrarem-se fortemente armados e contarem com a conivência da polícia, têm forte influência nos morros. Por seu turno, a polícia, além de não garantir a segurança nessas áreas, tem sido freqüentemente acusada de participação em quadrilhas e em atos violentos contra os próprios moradores, que se vêem assim totalmente desprotegidos.

Parte da população moradora em favelas também está sujeita à violência e insegurança decorrentes de estar assentada em áreas perigosas, com risco de acidentes, como as beiras de ferrovias ou vias expressas, as áreas de inundação ou de risco de desbarrancamento, junto a córregos, em encostas instáveis, sobre adutoras, sob linhas de alta tensão. Estas pessoas convivem com o perigo cotidianamente e, muitas vezes, conscientemente, pois têm informação do risco que correm. São freqüentes os acidentes nessas áreas, podendo os indivíduos perder todos os seus bens, os parentes e amigos ou mesmo a vida.

Os terrenos ocupados pelas favelas geralmente correspondem às partes da gleba loteada menos propícias à edificação, áreas vedadas à construção pelos códigos legais - beira de córregos, terrenos de alta declividade ou aqueles destinados para compor as áreas verdes e os equipamentos públicos dos loteamentos.

21

Em muitas cidades, áreas de grande valor ambiental - mangues, florestas em encosta, áreas de proteção de mananciais - têm sido destruídas em consequência de sua ocupação por favelas. Muitas favelas estão localizadas em terrenos originalmente destinados a praças e áreas verdes de conservação ou de preservação permanente (que, pelo Código Florestal, não poderiam ter sido ocupadas). Como os loteadores, na maioria dos municípios, não foram obrigados a implantar as áreas verdes, a dotá-las de paisagismo, iluminação, bancos, playground etc., e como as prefeituras não fazem as obras (que muitas

vezes seriam muito caras, pelas próprias características do terreno), esses terrenos foram sendo deixados de lado e, paulatinamente, ocupados por favelas.

Pelas características locacionais acima descritas, as favelas causam grande interferência nos sistemas de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem das cidades. Há muitas favelas que estão em beira de córregos e outros pontos baixos da cidade, onde, justamente, deveriam passar as estruturas dos sistemas de drenagem, que coletam as águas de chuvas de todo o bairro, e as coletoras de esgoto doméstico, local preferencial para a localização das estações de tratamento. A existência do aglomerado de barracos nestas áreas dificulta ou mesmo impede a limpeza de córregos, medida que poderia melhorar a qualidade e o aspecto da água e prevenir as enchentes de verão.

A coleta de lixo nas favelas é geralmente parcial e precária, deixando de atender as casas em vielas ou escadarias, onde o caminhão não passa. A opção pelo uso de pontos de coleta - contêineres - nas vias de acesso das favelas não funciona, seja porque os moradores não levam o lixo para os contêineres, seja porque o órgão responsável pela coleta os deixa transbordando durante dias, sem prestar o serviço de maneira eficiente.

Assim, pode-se afirmar que as favelas se tornaram causa e vítima da deterioração do ambiente urbano. Sua interferência nos sistemas de drenagem, esgoto e lixo traz conseqüências não só para os favelados que convivem com péssimas condições sanitárias, mas também para todos os moradores do bairro e até da cidade, direta ou indiretamente atingidos pela falta de saneamento e a deterioração da qualidade ambiental.

- Essa constatação indica a importância de se promover a interação do movimento de favelas com outros movimentos e forças políticas presentes no ambiente urbano, o que não tem sido muito fácil. Em muitos casos os movimentos de bairro e os ambientalistas questionam a consolidação de favelas localizadas em terrenos destinados a praças, áreas verdes, usos considerados necessários a uma boa qualidade de vida urbana. De fato, a resistência dos movimentos ambientalistas, que são atualmente grandes formadores da opinião pública, tem sido um dos entraves enfrentados pelo movimento de favelados em sua luta pela urbanização e regularização das favelas. Como alternativa, este movimento propõe a ampliação de áreas verdes nas cidades, através da criação de novos parques públicos de maior porte, da arborização e do tratamento paisagístico de áreas de risco desocupadas ou das áreas públicas ainda não

invasoras. O principal argumento, nesse caso, é o de que não regularizar as favelas não significa ter "de volta" estas áreas verdes, pois o custo financeiro e social da remoção definitiva de milhões de pessoas torna essa proposta inviável. O fato de ser compreendido e popularizado é que urbanização das favelas, com a solução dos problemas de drenagem, esgotamento e coleta de lixo, além da segurança, é um passo fundamental para que se possa promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades, tanto para os pobres como para os ricos.

O setor imobiliário é, talvez, o maior inimigo dos movimentos de favela, pois vive de valorização de terrenos privados decorrente de investimentos geralmente criados pelo Estado, tendo por isso grande influência nas decisões sobre esses investimentos. Este setor alimenta uma visão segregacionista das cidades, segundo a qual a presença, nas áreas mais valorizadas, de manchas de habitações dos setores mais pobres, mesmo que vivendo em condições dignas e com segurança, desvaloriza os terrenos do entorno. Como contraposição, pode-se afirmar que se as favelas forem urbanizadas e inseridas na rotina da manutenção urbana, certamente haverá uma diminuição da desvalorização dos terrenos à sua volta.

ABREU, Maurício de Almeida, "Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro", IN Revista Espaço & Debates, n. 37, ano XIV, pp. 34-46, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges, "Origens da habitação social no Brasil - o caso de São Paulo", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1994.

GOLDBERG, A., "The birds have nested: design direction for informal settlements", IN Urban Design International 1(1), pp. 3-15, 1996.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria, "Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1999.

KUCINSKI, Bernardo, "Nosso lugar na história", IN Revista Teoria & Debate 22, 38:46, 3o semestre de 1993.

LEE, T. "Water management in the metropolitan areas of Latin America", CEPAL, 1992.

MICHELIN, Anna Conigliaro, "Metodologias e experiências de recuperação de áreas informais urbana: uma pesquisa em sete capitais brasileiras", IN Anais do seminário internacional Os desafios da cidade informal, Belo Horizonte, setembro de 1995.

RODRIGUES, Arlete M. e **SEABRA**, Manoel, "Habitação e espaço social em São Paulo", IN Boletim Paulista de Geografia, n. 64, Associação dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, 1986.

SILVA, Maria Laís Pereira, "Habitação e melhoria das condições ambientais", IN Ministério do Meio Ambiente, Agenda 21 - políticas de meio ambiente sustentável, 1999.

SOUZA, Maria Teresa Xavier, "O programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1999.

STEELE, James (ed.), "The Aga Khan Award. Architecture for a changing world", Academy Editions, London, 1992.

SUDARMO, S.P., "Some highlights of the Indonesian urban strategy: the Kampung improvements program", IN International seminar "The hidden assignment: at home in the city", Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, novembro de 1994.



C A P I T U L O

1

Favela
e
Política
de
Moradia
no
Brasil

Neste capítulo procuro sistematizar a história da provisão pública de habitação no Brasil e a política oficial recente para o setor, destacando, por um lado, a presença da favela como um problema urbano-habitacional e, por outro, a ausência de um atendimento abrangente à população que nela habita.

A favela tem sido tratada, desde sua origem, como um problema a ser erradicado. A partir da década de 60, alguns estudiosos começam a encarar os núcleos favelados como uma forma legítima de provisão de habitação. Mas essa não será a postura oficial. «A política habitacional do regime militar não se ocupará das favelas, limitando-se a propor a sua erradicação.» Em diversas capitais do país, algumas iniciativas para acabar com elas chegam a ser implementadas, sem obter sucesso ou generalizar-se como política, apesar de o crescimento das favelas ser notável durante todo o período de ditadura militar.

Com a redemocratização do país, acompanhada da agudização da crise econômica e da concentração de renda, a favela torna-se uma alternativa habitacional perene. «Nos níveis federal e estadual, com raras exceções, não existe, praticamente, uma política habitacional, e pouca coisa é feita em benefício dos núcleos favelados, a não ser alguns programas ligados a saneamento. Apenas os municípios têm tido alguma atuação sobre as favelas, seja pela pressão do déficit habitacional, pelos problemas sanitários e ambientais a elas relacionados, seja para responderem a demandas do capital imobiliário.»

Favela e política habitacional recente no Brasil

A política habitacional desenhada pelo governo militar, a partir da criação do Sistema Financeiro de Habitação (que somava os recursos das cadernetas de poupança voluntária, depositados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, aos da poupança compulsória, depositados no FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, estes com baixíssima remuneração até o fim dos anos 80) e do Banco Nacional de Habitação,¹ foi um importante e poderoso instrumento da política econômica do regime, tanto pela criação de empregos na indústria da construção civil, quanto pelo fortalecimento e modernização deste setor do capital, que tem grande participação do capital nacional.

A idéia da casa própria como a única solução legítima para o problema da moradia foi disseminada no Brasil. Por um lado, a propriedade privada da moradia justificava, tornava natural a propriedade privada de todos os bens - terras, edificações, fábricas, capital etc. Por outro, a ideologia de que qualquer trabalhador honesto poderia ter acesso à casa própria servia à desmobilização social e à fragmentação da ação política dos setores menos favorecidos. Como observa Maricato, 1987:30:

¹ O BNH, além de financiar a habitação, financiou obras de desenvolvimento urbano, em especial de saneamento, para as quais foi montado um esquema financeiro (o Sistema Financeiro de Saneamento) e institucional (as empresas estaduais de saneamento). Ver Bueno, 1994.

"O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização do financiamento à produção e também o financiamento do consumo. O longo tempo de giro do capital na produção e o longo tempo de circulação da mercadoria habitação foram aliviados por meio da entrada desses recursos. A política de concentração da renda levada a efeito durante o período assinalado viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residências de tipo capitalista. O mercado de terras urbanas também se modificou com o funcionamento do SFH, principalmente porque a hipoteca para o financiamento passou a ser o futuro edifício e não o terreno, como era a prática anterior. Dessa forma o mercado de terras fica mais atrelado ao setor produtivo imobiliário."

No entanto, como essa política habitacional tinha como princípios a propriedade privada da moradia, a seletividade do mutuário unicamente por sua renda e o retorno financeiro dos empreendimentos, tendo em vista a continuidade dos programas, o morador da favela dificilmente poderia ser agraciado com um financiamento do SFH para melhoria habitacional no local. A condição ilegal do assentamento impedia a obtenção do financiamento. Ao mesmo tempo, a baixa renda da população moradora de favelas a impedia de ser aceita nos parâmetros de endividamento definidos como compatíveis com o retorno dos financiamentos.

A classificação do BNH deste período inclui: mercado popular (conjuntos Cohab), mercado econômico (cooperativos, hipotecas e entidades assistenciais) e mercado médio (o SBPE - Serviço Brasileiro de Poupança e Empréstimo e Material de Construção)

Assim, apesar de a condição de moradia na favela indicar a precariedade habitacional do país e de os domicílios favelados terem sido considerados no cálculo do déficit habitacional brasileiro adotado pelo BNH, a ação do Banco voltada às favelas foi insignificante e os financiamentos aos setores de mais baixa renda foram decrescentes. Souza, 1999:33, informa que, se de 1964 a 1969 40,7% dos financiamentos do BNH voltaram-se para a faixa de renda popular, no período de 1970 a 1974 a participação desta faixa cai para 12%. A explicação para esta queda, segundo Souza, 1999:33, é que "os investimentos no mercado popular, através das Cohabs, tiveram resultados que comprometiam a lógica empresarial da política habitacional. Os altos índices de atraso no pagamento das prestações e inadimplência evidenciavam a dificuldade de atender ao mercado com renda de até 3 salários mínimos, sem nenhum tipo de subsídio. Entre 1970 e 1974, cerca de 60% dos mutuários das Cohabs apresentavam atrasos em suas prestações e aproximadamente 30% estavam inadimplentes, com mais de 3 prestações atrasadas."

Conforme Azevedo e Andrade, citados em Souza, 1999, a inadimplência da Cohab no Rio de Janeiro era enorme, de cerca de 65%, em função de a maior parte das habitações dos conjuntos ter sido destinada aos favelados removidos da Zona Sul da cidade.

A baixa capacidade de endividamento da população mais pobre, seja pelos baixos salários, seja pela informalidade e insegurança do subemprego, revelou-se o calcanhar de Aquiles do SFH. Para reequilibrar financeiramente o Sistema, o governo adotaria algumas medidas como a aprovação de um subsídio aos mutuários em 1974 e, posteriormente, a liberação do abatimento de sua dívida através do saque da contribuição ao FGTS ou através da poupança do mutuário inadimplente. O prazo dos financiamentos também foi aumentado para 25 anos. Estas medidas, entretanto, não tiveram o resultado esperado. Como bem observou Souza, 99:37-38:

"Ao mesmo tempo em que o BNH criou melhores condições de acesso aos setores populares, a demanda atendida prioritariamente - famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos - foi negligenciada. Isso por que a faixa de renda atendida pelo Planhap (Plano Nacional de Habitação Popular, de 1973) foi ampliada para 3 a 5 salários mínimos e o limite do financiamento foi estendido de 320 UPCs para 500 UPCs. Estas medidas levaram à redução da inadimplência entre mutuários das Cohabs, de 36,3% em 1973 para 12,6% em 1978. No entanto, este "revigoramento" dos investimentos do setor popular se deu custas à exclusão da população que recebia até 3 salários mínimos. Em função do grande número de vantagens que o financiamento das Cohabs oferecia, da recuperação do salário mínimo, que pela primeira vez era corrigido acima das correções das prestações, por um lado, e por outro, do alto preço da terra e da crise habitacional, os setores de maiores rendimentos passaram a ingressar nos programas populares."

3 A partir da derrota eleitoral do governo ocorrida em 1974 e da articulação da oposição à ditadura, inicia-se um novo momento político no Brasil, que levará ao início da abertura política em 1979.

A partir de 1975, em função de uma conjuntura política³ em que o Estado autoritário necessitava ampliar sua legitimidade, o BNH ensaia alguns passos no sentido de atuar junto a estes estratos sociais excluídos das Cohabs. Assim surgem o Profilurb, o Promorar e Programa João de Barro, programas habitacionais alternativos dentro do BNH, desenhados justamente para atender o "problema" da favela. →

30

↳ O Profilurb (Programa de financiamento de lotes urbanizados) foi criado em 1975 para financiamento de lotes urbanizados, com infra-estrutura básica, como ponto de água, luz e ligação de coleta de esgoto, com ou sem a unidade sanitária. Concebido como o programa oficial para erradicação das favelas, o Profilurb seguia a orientação adotada pelos bancos internacionais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) de facilitar o acesso à terra e à infra-estrutura, deixando ao trabalhador a tarefa de construir sua moradia, ao invés de comprometê-lo com o financiamento de uma

unidade em um conjunto habitacional, que ele não tinha condições de pagar. Desenhado para todo o Brasil, o programa financiava lotes entre 80 e 370 m². O prazo máximo de financiamento era de 25 anos, com juros de 2% a 5% ao ano, e o teto máximo era de 120 UPCs. Os dados levantados por Rossetto, 1993, sobre alguns conjuntos do programa (ES, RJ, SC) demonstram que a renda da população atendida era menor do que três salários mínimos. Contudo, o fato de apenas 70 mil unidades terem sido financiadas pelo Profilurb de 1975 a 1984 indica a pouca eficácia do programa.

O Promorar (Programa de erradicação da sub-habitação) foi instituído em 1979 para fazer face ao crescimento assustador das favelas nas grandes cidades brasileiras ao longo da década de 70. Tinha como objetivo central "erradicar ou recuperar favelas, palafitas ou mocambos, através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis na área ocupada".⁴ O programa financiava unidades habitacionais de até 24 m², oferecia o financiamento de até 300 UPCs, com prazo máximo de 30 anos e 2% ao ano de juros. Executado por empresas construtoras, o Promorar financiou 206 mil unidades em todo o Brasil até 1984, quase três vezes mais unidades do que o Profilurb, mas ainda muito pouco diante da demanda existente.

Segundo relatório do BNH de 4
1982, citado por Rossetto,
1993:120.

Segundo relatório do BNH de 5
1982, citado por Rossetto,
1993:120.

Apesar da inexpressividade numérica deste programa, sua implementação sinalizava uma mudança radical da postura oficial em face das favelas, na medida em que se passava a aceitar a possibilidade de regularizar juridicamente uma invasão de terra urbana. Tratava-se, portanto, de uma ação de consolidação de favelas.

O Programa João de Barro foi criado em 1982, já em plena abertura política e em uma conjuntura de crise econômica. Tinha como objetivo "proporcionar o acesso à habitação com a participação da coletividade, atendendo prioritariamente às cidades do interior e destinado às famílias com renda de até 3 salários mínimos, comprometendo até 10% de sua renda familiar".⁵ Além do financiamento do terreno e do material de construção, o programa deveria fornecer também orientação técnica. O financiamento máximo era de 120 UPCs, com juros de 2% ao ano e prazo de 30 anos. As prefeituras municipais deveriam fornecer a infra-estrutura urbana. O Programa João de Barro teve pouquíssima eficiência, com apenas 7 mil unidades produzidas até 1984, em especial em pequenas cidades do interior do Nordeste.

31

Analisando-se a produção do BNH pela faixa de renda da população atendida, verifica-se a inexpressividade de sua atuação junto às populações

de mais baixa renda. Segundo Taschner, 1991, entre 1964 e 1985 o BNH financiou 3,2 milhões de unidades para famílias de renda superior a cinco salários mínimos, contra 1,2 milhão de unidades para famílias com rendimentos de até cinco salários mínimos. Desse 1,2 milhão de unidades, apenas cerca de 285 mil eram provenientes dos três programas alternativos acima referidos.

Fazendo um balanço da atuação global do BNH, Souza, 1999:49, afirma que "o desempenho social do Banco foi débil, como mostram diversos autores. Apenas 33,6% das unidades habitacionais (1964 a 1986) foram destinadas aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos, que foi atendida através dos programas alternativos implementados pelo BNH a partir de 1975, foi contemplada com menos de 6% dos total de unidades financiadas."

A (não)

política

pós- BNH

A crise econômica dos anos 80 acabou por implodir o sistema do BNH. Em 1986 o Banco é fechado e seus contratos e fundos são transferidos para a Caixa Econômica Federal (CEF). A recessão econômica praticamente paralisou o setor, sendo fechadas, por resolução do Banco Central de 1987, todas as possibilidades de novos financiamentos para os setores populares, mesmo às Cohabs.

Durante o governo José Sarney (1985-1990) é criada a SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária, iniciativa com a qual o presidente pretendia ampliar sua legitimidade numa situação de crise econômica mundial e de crise política decorrente do processo de redemocratização. A nova secretaria tinha como objetivo coordenar diversos programas voltados para as faixas de renda mais baixa: obras de infra-estrutura e regularização fundiária em favelas, construção de habitações em regime de mutirão, instalação de equipamentos comunitários em favelas. Seus recursos, provenientes do Finsocial, seriam repassados a fundo perdido pelo BNDES para prefeituras ou organizações comunitárias.

Apesar da pouca expressão numérica dos programas implementados e dos desvios populistas e de interesses privados⁶ na distribuição dos recursos, a iniciativa iria consagrar três novos atores na construção de políticas habitacionais: os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras. *

⁶ O uso das políticas de moradia pelo populismo eleitoral é comum, seja através das obras, seja através de ações assistencialistas, como cestas básicas, ticket-leite, ligações de água e pequenas obras. Esse também é um espaço para as pequenas (e grandes) corrupções.

Estes novos atores estarão presentes no desenho institucional das políticas habitacionais propostas nos anos 90, nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, período de grande conturbação política e de constantes mudanças na estrutura institucional de gestão da questão urbana, habitacional e social, quando ministérios e secretarias são criados e dissolvidos, programas de habitação social são montados e desmontados ao sabor das mudanças no controle da política nacional.

Durante o governo Collor foram criados os seguintes programas habitacionais: Programa Empresário Popular, Programa de Habitação Popular e Programa de Cooperativas, com recursos do FGTS; Programa de Construção e Recuperação de Áreas Degradadas, com recursos do Orçamento da União, e o Plano de Ação Imediata para Habitação - PAIH, com recursos do FGTS e dos municípios/agentes promotores. O Ministério de Ação Social também criou os programas Prosanear e Prosege para financiamento de obras de saneamento executadas por órgãos municipais ou concessionárias estaduais.

Com 785 conjuntos implantados (Silva, 1999) o PAIH tem escala nacional, sendo necessária ainda uma avaliação de seus impactos sócio-ambientais. Uma inovação positiva do PAIH foi a implementação do PRODEC Programa de Desenvolvimento Comunitário, para avaliação das condições de vida da comunidade residente nos conjuntos habitacionais.

O PAIH foi o único desses programas que teve alguma expressão. Tendo como meta construir 245 mil unidades até abril de 1992, entregou cerca de 220 mil unidades em 785 empreendimentos. Entretanto, irregularidades diversas e o comprometimento do retorno do dinheiro do FGTS, em função da arquitetura financeira do programa, criaram grandes problemas para sua implementação, sobretudo para a comercialização de muitos conjuntos, cujas unidades, além de pequenas e de baixo padrão construtivo, tinham um custo do financiamento muito alto, incompatível com o produto.⁷

No governo do presidente Itamar Franco, empossado em 1992, surgiram outros programas: o Habitar Brasil e o Morar em Pequenas Comunidades, para urbanização de favelas e construção de habitações em regime de mutirão, a serem executados pelos governos estaduais ou municipais com recursos do Orçamento da União; o Programa Nacional de Tecnologia da Habitação, vinculado ao Habitar Brasil, para promover inovações tecnológicas de combate ao desperdício e melhorar a qualidade das construções, com recursos do Orçamento federal; os programas Habitação do Trabalhador, para sindicatos e empresas, e Habitação do Cidadão, para pessoas físicas, financiados pelo FGTS, ambos para a faixa de renda familiar de até oito salários mínimos.

Estes programas, embora com resultados numéricos pouquíssimos expressivos (cerca de 18 mil unidades construídas até 1994), inauguraram um novo pensamento sobre a política habitacional no país.

- Especialmente o programa Habitar Brasil, que possibilitou que algumas prefeituras pudessem, pela primeira vez, experimentar e aprimorar projetos de urbanização de favelas com o apoio do governo federal.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso manteve os programas do governo anterior que eram financiados com recursos orçamentários, mas inovou os programas vinculados ao FGTS. Os programas implementados durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) são apresentados na Tabela 1.1. O que impressiona nesta gestão é o descompasso entre as metas de cada programa e suas efetivas realizações.

A Caixa Econômica Federal sofreria um "choque de realidade" logo nos primeiros meses de 1996 e início do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que as cartas de crédito não conseguiram ser aprovadas, por falta de titulação referente à propriedade e pela inexistência de habite-se dos terrenos dos interessados. Como boa inovação, a CEF criou o Construcard, para facilitar a compra de materiais para autoconstrução. Por este programa o trabalhador poderia obter financiamento diretamente nos depósitos de material de construção a juros menores que o praticado privadamente, diminuindo assim, também, os custos de transporte.

e RECURSOS FINANCEIROS
FEDERAIS PARA PROGRAMAS DE
HABITAÇÃO, 1995-1998

Tabela 1.1

Orçamento/aplicação

Programas	1995		1996		1997		1998		Total	
	Orçado	Contratado	Orçado	Contratado	Orçado	Contratado	Orçado	Contratado	Orçado	Contratado
Recursos										
Orçamentários	116.111	116.111	210.352	196.255	296.119	301.687	309.039	0	931.621	614.053
Habitar Brasil	116.111	116.111	210.352	196.255	290.294	298.240	279.000	0	895.757	610.606
Protech	0	0	0	0	5.825	3.447	4.151	0	9.976	3447
Habitar/BID	0	0	0	0	0	0	22.250	0	22.250	0
Set. Habit.	0	0	0	0	0	0	1.160	0	1.160	0
Recursos do FGTS	1.508.055	442.353	2.979.652	2.029.195	3.507.81	1.796.632	1.740.000	219.036	9.738.523	4.487.215
Pro-Moradia	643.581	60.788	723.091	292.776	650.252	88.500	321.900	0	2.338.824	442.064
Carta de Crédito	717.218	306.085	1.665.446	1.665.446	2.720.803	1.680.722	1.144.050	219.036	6.458.157	2.871.289
Crédito à Produção	0	0	0	0	136.761	27.301	274.050	0	614.291	27.301
Solução 166	57.256	0	55.526	55.526	0	0	0	0	210.363	55.526
Unidades										
Permanentes	90.000	75.480	1.527	1527	0	108	0	0	90.000	77.115
Solução 211	0	0	13.920	13.920	0	0	0	0	23.888	13.920
Total geral	1.624.166	558.464	2.225.450	2.225.450	3.803.935	2.098.319	2.049.039	219.036	10.667.14	5.101.268

A revisão do conceito de déficit habitacional

Essa incapacidade do poder municipal de atuar na política habitacional, já que somente as companhias estaduais tinham acesso a financiamentos, era ainda maior do que no setor de saneamento, no qual havia uma tradição de gestão municipal dos serviços. Somente em 1988 a Constituição brasileira irá consagrar como de competência comum da União, estados e municípios os programas de habitação, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A redemocratização do país teve como conseqüência a ampliação e aprofundamento dos estudos (e sua difusão) sobre a realidade brasileira, os quais vieram a contribuir para uma revisão conceitual das condições de habitação da população brasileira, resultando na revisão do próprio conceito de déficit habitacional.

Tradicionalmente, o cálculo do déficit habitacional brasileiro vinha sendo feito com base no crescimento demográfico e coabitação familiar (necessidade de novas unidades) e na soma dos domicílios inadequados (rústicos, insalubres e deteriorados). Esses números, muitas vezes até superestimados (Silva, 1994) sempre foram de grande valia para apoiar a liberação de vultosas verbas para a construção civil, para a construção de novas unidades.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro apresentou uma nova concepção de déficit habitacional, que distinguia as diferentes condições de habitabilidade do nosso estoque habitacional e introduzia a noção de um déficit não só de unidades, mas de habitabilidade de uma unidade existente. O "ovo de Colombo" sabiamente colocado por este estudo é que nem toda habitação executada (fora do mercado capitalista) sobre loteamentos irregulares, terra invadida ou por autoconstrução deveria ser demolida e reposta, devendo-se optar, em boa parte dos casos, pela criação de outros tipos de atendimento visando melhorar as condições de habitabilidade destas unidades. Essa nova concepção significava o reconhecimento da pertinência dos novos programas e projetos habitacionais que vinham sendo engendrados em alguns municípios.

Novos atores na política habitacional

No período de atuação do BNH, as Cohabs (criadas em todos os estados e em alguns municípios - capitais e outros economicamente importantes) acabaram por monopolizar as ações no campo da habitação social, por serem as intermediárias legais do Banco no financiamento aos mutuários com renda inferior a cinco salários mínimos. Essa característica da política habitacional dos governos militares levou à inércia dos governos estaduais e municipais no que diz respeito aos problemas habitacionais locais⁸, já que para atuarem nesse campo só poderiam contar com recursos próprios, limitados em função da centralização do sistema tributário brasileiro no período autoritário.

As Cohabs acabaram por criar um "modelo" de habitação para baixa renda caracterizado, resumidamente, por grandes conjuntos horizontais ou verticais nas periferias das cidades, sem equipamentos sociais, constituídos de unidades pequenas e de discutível qualidade tecnológica e estética. Seu poder econômico junto aos poderes municipais ofuscava, no entanto, qualquer questionamento. Atualmente, as dívidas contraídas com o BNH, agora sob o controle da CEF, impedem novos empréstimos, impossibilitando as Cohabs de promover, através de contratos de obras, novas unidades. Algumas companhias transformaram-se em gestoras de projetos de empresas privadas, atuando sob o manto da legislação de interesse social, fecharam ou estão em extinção.

Nas grandes cidades e municípios das regiões metropolitanas, o agravamento do problema habitacional - crescimento das favelas, cortiços e dos loteamentos populares precários - tem pressionado os governos municipais, fortalecendo a atuação dos setores de assistência social junto à população das moradias "subnormais". Mais recentemente, após 1998, os municípios tem criado secretarias e fundos de habitação.

- As empresas concessionárias dos serviços de água, esgoto e energia elétrica têm tido uma postura dúbia em relação às favelas: não oferecem um serviço de qualidade (quase sempre impossível sem obras de urbanização) mas também não cobram de seus usuários a mesma tarifa cobrada do restante dos cidadãos. Quando a favela se apresenta como um obstáculo à execução de obras para a melhoria dos sistemas de infra-estrutura, é comum as concessionárias pressionarem outras estruturas de governo a apresentarem uma solução para o problema, seja ela a remoção ou a urbanização. Algumas delas têm mesmo promovido programas próprios de urbanização de favelas como única saída para otimizar os sistemas de saneamento das cidades onde atuam. Esse quadro torna-se politicamente mais complexo com a perspectiva da privatização destas empresas, cuja preparação tem sido o aumento nas tarifas, não só para os favelados como também para os demais consumidores destes serviços. •

36

A posição das agências

internacionais de financiamento

Filtrado pelo BNH, o dinheiro internacional, como vimos, dificilmente chegava aos assentamentos informais. Isso, porém, não impediu que os agentes internacionais que discutem as políticas públicas nacionais desenvolvessem um conhecimento e um posicionamento sobre eles. Como observa Guimarães, 1998:7:

"As sociedades periféricas se encontram isoladas entre si e se vêem umas às outras pelos olhos vigilantes dos países centrais. O fato de se verem umas às outras pelos 'olhos de terceiros' é patente quando se verifica a escassez e até a inexistência de estudos de nacionais de um país periférico sobre aspectos de outro, mesmo quando vizinhos, como no caso da Argentina em relação ao Brasil e vice-versa. Enquanto isto, é notório o esforço permanente dos países centrais em estudar a periferia, ter sobre ela suas próprias visões, como herança das necessidades de controle do período colonial, visões que são difundidas e absorvidas pela própria periferia."

- O posicionamento do Banco Mundial em relação aos problemas urbanos e habitacionais sofreu várias alterações ao longo do tempo. Suas diretrizes básicas para o enfrentamento da questão encontram-se sistematizadas em documentos como *Urbanization* (1972), *Vivienda* (1975), *Site and service projects* (1975) e *Agenda for the 1990's* (1991). Analisando estes documentos, Rossetto, 1993:68-77, nos informa que a posição do Banco em 1972 era a de que os moradores de favelas e habitações autoconstruídas (a parte da população que vive em condições inadequadas) estavam provendo uma solução para a falta de moradia, ao invés de se colocarem como um problema para a sociedade e de pressionarem os governos. No entanto, o Banco considerava que as políticas de remoção e reassentamento, e até de melhoramento de assentamentos existentes, implementadas pelos governos não encaravam o problema principal, que seria a falta de estoque habitacional. Para o Banco, a diretriz correta, naquele momento, seria a urbanização de terras onde se pudesse construir com sistemas de poupança /investimentos. *

Neste documento de 1972, a habitação é vista como um fator de desenvolvimento econômico, promoção individual e estabilização social. A baixa renda é apresentada como a principal causa do problema habitacional. Como é a renda que define o tipo de habitação que a família pode adquirir, parte do problema poderia ser resolvida no mercado privado. As políticas públicas existentes são criticadas por partirem de estimativas exageradas do déficit habitacional, por executarem padrões habitacionais incompatíveis com os padrões socioeconômicos dos beneficiários, com *standards* elevados e códigos proibitivos. Conforme observou Rossetto, 1993:69, "a crítica atinge a solução mais comum, que consiste no ciclo de demolições de favela para a construção de conjuntos habitacionais, constituídos de unidades acabadas. Como resultado, verifica-se uma disparidade entre o preço da unidade produzida e a capacidade de pagamento da família favelada que deveria ser removida para o novo conjunto. O problema, desta forma, continua irresoluto."

Entre as diretrizes apontadas pelo Banco destacam-se o uso da poupança, a redução de custos via rebaixamento das normas urbanísticas e de edificação e o aumento da produtividade da construção pela utilização da ajuda mútua. Para a habitação de baixa renda propõe-se a melhoria dos assentamentos precários e a oferta de lotes urbanizados.

O documento de 1975, *Site and services projects*, afirma a preferência do Banco por projetos de lotes urbanizados, por serem compatíveis com a escassez de recursos e a baixa capacidade de pagamento da população a que se destinam. O importante a destacar neste documento é a relevância atribuída à criação de estruturas administrativas para a implementação da política habitacional, a defesa dos estratos médios da população de baixa renda, com maior capacidade de pagamento, como alvo prioritário dos programas, e a afirmação de que a unidade habitacional, assim como a infra-estrutura, podem ser executadas em etapas, indicando-se o mutirão como meio adequado de diminuição dos custos e ampliação da participação. Reafirma-se também a posição de que o financiamento deve incluir todos os custos, restringindo-se os subsídios, de modo a garantir a reprodutividade do programa e não alimentar o interesse de outros setores por subsídios.

No documento de 1991, *Agenda for the 1990's*, observa-se uma modificação na postura do Banco Mundial, que passa a tratar a questão habitacional (e seus financiamentos) integrada à questão da produtividade urbana e do desempenho macroeconômico. Os principais problemas apontados são a infra-estrutura deficiente, a excessiva regulamentação urbana, onerando as atividades, a falta de autonomia local e a inadequação da estrutura financeira. Pela nova orientação, os empréstimos não serão mais específicos para habitação ou infra-estrutura, mas estarão vinculados a reformas administrativas e a questões urbanas mais complexas. Comentando esta mudança de postura do Banco, Rossetto, 1993:77, conclui: "A partir de 1979, os projetos de lotes urbanizados começam a aparecer agregados a projetos de intervenção mais complexos. Não perdendo importância como objeto central da política e tornam-se cada vez mais complemento de uma política de desenvolvimento urbano [...]. Os projetos habitacionais e de infra-estrutura só terão sentido como objeto de financiamento se agregados a uma ação de grande porte." Este seria o caso do programa Geprocav, que a Prefeitura de São Paulo financia junto ao Banco, viabilizando diversas obras de remoção de favelas.

• No Brasil, as agências internacionais - Banco Mundial e BID - não financiaram nenhuma ação em favelas até o desenvolvimento do Projeto Grande Rio, iniciado em

1989, com recursos do Banco Mundial. Em 1992 a Sabesp e a Prefeitura de São Paulo assinaram com o Banco Mundial o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, com quase um terço dos recursos destinados à urbanização de favelas. A Prefeitura do Rio de Janeiro desenvolve desde 1993 o Projeto Favela-Bairro, com receitas do BID. Em 1994 a Prefeitura de São Paulo negociou com o BID o financiamento do Programa Cingapura.

Conforme nos relata Rossetto, 1993:79, "[...] outra política, com repercussões menores e com menos recursos destinados, previa a urbanização de assentamentos precários (*upgrading*), por considerar economicamente inviável a remoção de todas as famílias que ali moravam. Tratava-se portanto, de aceitar a precariedade como espaço inevitável da moradia, buscando integrar estes assentamentos à malha urbana e melhorar suas condições de urbanização, implantando a infra-estrutura básica, e tentando evitar que a falta generalizada destes serviços viesse a afetar a reprodução da força de trabalho e, em consequência, a produtividade da economia urbana." 9

Essa política foi implementada em larga escala na Indonésia nos anos 70, com o financiamento do Banco Mundial. Optou-se, no caso, pela manutenção e urbanização dos *kampungs* (assentamentos informais existentes dentro das maiores cidades), com soluções que previam a melhoria das condições físicas através da introdução de infra-estrutura e serviços básicos.

Pode-se concluir que até praticamente o fim dos anos 80, o BNH (e seus sucedâneos), o BID e o Banco Mundial mantiveram inalterados seus princípios de formulação de políticas habitacionais: propriedade privada da moradia e a renda como requisito único para o acesso aos programas habitacionais. As políticas alternativas (lotes urbanizados, *upgrading* e autoconstrução) foram episódicas. O que há de novo, nesse período, são as diferentes experiências implementadas pelos municípios, que vão desenvolver e sistematizar aquelas políticas alternativas, as quais serão adotadas, nos anos 90, como políticas públicas oficiais, seja pelo governo federal e os governos estaduais, seja pelas agências internacionais de financiamento.

ABRAMS, Charles, "Squatter settlements the problem and the opportunity", Division of International Affairs, Dept. of Housing and Urban Development, serie Ideas and Methods Exchange no. 63, 1966.

ABREU, Maurício de Almeida, "Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro", IN Revista Espaço & Debates no. 37 ano XIV, pp 34-46, 1966.

BLANCO, Cid, "A relação projeto/custo/qualidade nos empreendimentos realizados pelas prefeituras de São Paulo, Santos e Rio de Janeiro, referentes às habitações subnormais 1989-1996", Relatório de Iniciação Científica apresentado à FAPESP, São Paulo, 1998.

BUENO, Laura Machado de Mello, "O saneamento na urbanização de São Paulo", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo. 1994.

CORREIA, Telma de Barros, "Pedra: plano e cotidiano operário no sertão", Papyrus, São Paulo, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, "Déficit habitacional no Brasil", Sepurb, Brasília, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiros, "Quinhentos anos de periferia: mecanismos e saídas", artigo, xerox, novembro de 1998.

HARMS, M, "Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing", IN WARD, P. (org.), "Self help housing: a critique", Mansell Publishing Limited, London, 1982.

LEEDS, A. e **LEEDS**, E., "Brazil and the myth of urban rurality: urban experience, work and values in the squatterments of Rio and Lima", IN FIELD, A.J. (ed.), "City and country in the Third World: issues in the modernization of Latin American", Schenkman Publ., Cambridge, Mass, 1970.

MANGIN, W., "Latin american squatter settlements: a problem and a solution", IN Latin American Research Review, vol. 2, n. 3, Summer, pp. 65-98, 1967.

MARICATO, Ermínia, "Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental - diagnóstico e recomendações", trabalho apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o HABITAT, Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1995.

MARICATO, Ermínia, "Política habitacional no regime militar - do milagre brasileiro à crise econômica", Vozes, Rio de Janeiro, 1987.

- **ROSSETTO**, Rossella, "Organismos internacionais e autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1993.

SILVA, Maria Lais Pereira da, "Habitação e melhoria das condições ambientais", IN Ministério do Meio Ambiente, "Agenda 21 Políticas para o desenvolvimento sustentável", Brasília, xerox, 1999.

SILVA, Ricardo Toledo, "Urban environment, infra structure supply and institucional reshaping", IN Anais do Internacional Seminar the Hidden Assignment, Rotterdam, 1994.

SOUZA, Maria Teresa Xavier, "O programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1999.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Diagnósticos e desafios da habitação no Brasil", IN Sinopses, n. 15, FAUUSP, junho, pp. 27-39, 1991.

TURNER, John, "Housing by people: towards autonomy in building environments", Marion Boyards, Londres, 1967.

VALLADARES, Lícia do Prado, "Políticas alternativas de habitação popular", IN Espaço & Debates, n. 16, ano V, São Paulo, pp. 33-52, 1985.

WARD, P. (org.), "Self help housing: a critique", Mansell Publihsing Limited, Londres, 1982.



C A P I T U L O

2.

A
Favela
no
município
de
São
Paulo

dos anos 50
aos 90

O objetivo deste capítulo é sistematizar a evolução das favelas e das transformações ocorridas na postura institucional frente a elas, no Município de São Paulo.

Procurar-se-á relacionar os indicadores¹ quantitativos e qualitativos sobre as favelas, os documentos de interpretação do fenômeno ou propostas de ação oficiais, a organização institucional criada e as ações concretas executadas, relacionando-se esses dados com as transformações ocorridas no Brasil, no período.

¹ Procura-se organizar os seguintes indicadores: localização das favelas no espaço urbano, em relação à fisiografia e à infra-estrutura urbana - saneamento básico e sistema viário, propriedade do solo, material de construção e área construída por morador.

2.1

Origem
da favela
em São Paulo

Até a década de 40, a cidade de São Paulo não tinha muitas favelas ou, pelo menos, a favela não se apresentava como um problema para a administração local. Encontra-se no Plano de Avenidas de Prestes Maia, uma referência ao fato de que, com as obras viárias e de paisagismo tinha-se afastado o risco de aparecerem favelas. Arthur Saboya, no texto de introdução ao Plano, descrevendo a Av. Anhangabaú, comenta (Maia, 1930:III): "Não só o saneamento do vale e das zonas vizinhas foi assegurado; desapareceu o perigo da transformação em novas "favelas" das encostas marginais e do próprio vale."

O Padre Lebret, um dos mais sistemáticos estudiosos de São Paulo, com uma visão humanística, a partir de dados de 1947, também não aponta a favela como um problema, num estudo sobre habitação em São Paulo (Lebret,1951). Nos estudos do SAGMACS, afirma-se: "O problema das favelas existe em São Paulo, mas é bastante reduzido em relação a outras capitais do país. Julgamos que este problema deve ser enfrentado dentro de um programa mais amplo de habitação popular, que vise criar melhores condições de habitação em todos os bairros periféricos de nível popular." (SAGMACS, 1958:II/125)

Godinho, 1964:2, apresenta uma quantificação do problema da favela em São Paulo, dentro de um quadro mais amplo da precariedade habitacional : "Os estudos feitos pela SAGMACS em 1957 revelam a existência de 60000 moradores em favelas num total de 147 favelas disseminadas em 143 bairros de nossa Capital. E levantamento por amostra e estudos ultimamente realizados pelo MUD (Movimento Universitário de Desfavelamento), nos levam a crer que esse número já se tenha elevado para 150000 pessoas morando em favelas." Ela apresenta os seguintes dados:

Município de São Paulo

Tabela 2.1

DADOS DE HABITAÇÃO INFRA HUMANA

850 000 moradores em casas de periferia	170 000 habitações
150 000 moradores em favelas	30 000 habitações
700 000 moradores em cortiços	200 000 habitações
Total 1 700 000 moradores	340 000 habitações"

Em um trabalho da PMSP publicado em 1962, temos a primeira sistematização do problema da favela em São Paulo e da política do município. Nele (SÃO PAULO (CIDADE), 1962) se descreve a ação executada pela PMSP na favela do Canindé. Segundo este documento, (pág. 10) "As primeiras favelas surgiram em São Paulo entre 1942 e 1945, localizadas em pr óprios municipais. Apareceram outras e, em 1957, de acordo com a pesquisa urbana levada a efeito por SAGMACS em convênio com a Prefeitura Municipal, a situação, considerando-se favela um agrupamento de dez ou mais barracos, era a seguinte:"

Município de São Paulo

Tabela 2.2
NÚMERO DE FAVELAS
EXISTENTES EM 1957

Estratos por número de barracos	Número de favelas
de 10 a 50	110
de 51 a 100	16
de 101 a 200	13
de 201 a 400	2
Total	141

Fonte: SÃO PAULO (CIDADE), 1962

Marta Godinho tem grande importância na formulação de uma política de assistência social para São Paulo e também para as favelas, com uma atuação praticamente contínua desde 1951 até hoje. O trabalho de 1955, de conclusão do Curso de Serviço Social, apresenta um relato detalhado e documentado sobre sua atuação como membro da CASMU, do que falaremos adiante. Neste momento ela apresenta um entendimento do fenômeno favela bastante próximo à questão da marginalidade policial. Esse é seu conceito de favela (pp.6/7): "é um aglomerado de habitações toscamente construídas, em terrenos alheios, e desprovidas de recursos higiênicos, onde vivem pessoas (humanas) na mais completa desintegração psicossocial, quase que completamente marginal à vida humano-social, apresentando os mais sérios problemas de desajustes "

47

O documento também informa que há, ao todo, 8488 barracos na cidade, e que 48 favelas localizam-se em terrenos de propriedade municipal, um terço do total. Estimando-se que cada barraco tivesse 6 habitantes, teríamos 50000 pessoas morando em favelas. Se lembrarmos que São Paulo tinha uma população de cerca de três milhões de habitantes nesta época, veremos que a situação paulistana não era das mais dramáticas, no quadro brasileiro. É o que também revela o mesmo documento, na pág.10: "Comparando-se com a população favelada do Rio, que, segundo os mais otimistas, chega a 700000 e outros a 1000000 para uma população pouco inferior à de São Paulo, a de Belo Horizonte que com cerca de 700000 habitantes possui 60000 em favelas, a de Recife com cerca de 800000 habitantes, dos quais 200000 favelados, a de Brasília que, ao inaugurar-se em abril de 1960, tinha metade da população, isto é, 60000 homens vivendo em favelas, a situação de São Paulo não é tão má, quanto ao número."

Godinho, 1955² explica o crescimento das favelas em São Paulo através do desabrigo causado por demolições feitas pela Prefeitura entre 1942 e 1945 para a implantação do Plano de Avenidas da Capital. A Prefeitura acabou por improvisar barracões em terrenos municipais ou do IAPI, para onde levava as famílias sem posses.

De fato, neste período São Paulo passou por intensa transformação na sua estrutura viária. Prestes Maia,³ em sua primeira gestão como prefeito (nomeado em 1938, governou até 1945 em sua primeira gestão) "iniciou o Plano de Avenidas da Capital, com a execução da Av. 9 de Julho com o túnel, Av. Itororó (trecho da atual Av. 23 de Maio), Av. Ipiranga, Av. Paulista, Av. Pacaembu e Av. São João e a reconstrução do Viaduto do Chá. Em 1945, quando Prestes Maia deixa a Prefeitura, 4 das pontes do Tietê já estavam concluídas, entre elas a Ponte das Bandeiras. ... Em 1952 já haviam sido executados 12 km da retificação do rio Tietê, em diferentes trechos. ... Em 1953 estavam construídas também a ponte Anhanguera e a ponte da Casa Verde. A ponte do Limão estava iniciada, a ponte da Vila Maria já estava contratada, e havia sido construída uma ponte metálica provisória, a dos Remédios."(Bueno, 1994:107/108)

Ao mesmo tempo, esse período é marcado por uma grave crise habitacional em todas as grandes cidades brasileiras,⁴ decorrente de uma situação sócio-econômica peculiar. Há escassez de materiais, em grande parte importados, para construção, priorização do capital pelo investimento industrial em detrimento da construção civil, em particular à habitação popular para locação e à onda de despejos provocada pela política de congelamento dos aluguéis, a partir de 1942. A citação recolhida por Bonduki 1994:153, é exemplar: "Finalmente ficou resolvido o caso da rua Fortaleza 160...As 10 famílias que residiam no cortiço mudaram-se para a favela da Várzea do Penteado, indo aumentar o número dos que moram sobre o brejo, respirando as miasmas do charco e dando um colorido diferente à paisagem urbana desta capital. Correio Paulistano 5/10/1946".

Ao mesmo tempo em que a ação da Prefeitura e dos empreendedores privados, de demolição de casas para as avenidas e novos edifícios, expulsava famílias pobres dos cortiços, criava escassez de casas, e criava terrenos vazios ao longo destas avenidas, que, não sendo urbanística e paisagisticamente tratados, se tornavam áreas ociosas, passíveis de ocupação. Ocorreu o mesmo com as obras para a retificação dos rios Pinheiros e Tietê e abertura das avenidas marginais, nos anos 60. Terrenos públicos e privados foram criados com a drenagem dos meandros do rios e tornaram-se área, tanto para ocupações paulatinas de favelas, quanto para a criação de abrigos de emergência, que se tornaram favelas, conforme nos descreve a própria Prefeitura: (SÃO PAULO(CIDADE), 1962:10) "Com a retificação do Rio Tietê, várias faixas inaproveitadas estão sendo ocupadas, bem como outras próprios municipais e não poucos terrenos particulares"... "Em 1957 calculava-se 50000 o número de favelados. Já agora poder-se-ia estimar em mais de 70000."

³ Prestes Maia iniciou obras em quantidade expressiva, não só no segundo mandato, mas também no primeiro.

⁴ Bonduki, 1994:134 indica que pelo crescimento populacional havido em São Paulo de 1940 a 1950, seriam necessárias 180 mil moradias novas, enquanto que foram construídos cerca de 120 mil prédios, sem contar os que teriam sido demolidos pelo "boom imobiliário do período e as desapropriações realizadas para obras viárias".

Assim tem origem o padrão de expansão do estoque habitacional para a população pobre em São Paulo, conforme comentário de Bonduki, 1994:136: "Sem acesso às formas tradicionais de provisão de moradia, a população trabalhadora criava favelas ou buscava os loteamentos de periferia, em assentamentos onde devia confeccionar um alojamento precário num contexto em que inexistia qualquer equipamento ou infra-estrutura urbana."

As favelas localizavam-se em terrenos lindeiros às novas vias, ou próximos às estações de trem, ou próximos a cursos d'água, em áreas sem interesse para o mercado imobiliário paulistano. Descreve-se abaixo a localização de algumas favelas onde a Prefeitura ou o Movimento Universitário de Desfavelamento têm atividade, conforme SÃO PAULO(CIDADE), 1962:

Favela Do Canindé:

margem esquerda do rio Tietê, entre as ruas Azurita (antiga rua do Pôrto) e Felisberto de Carvalho. Era próxima à 4ª. e 5ª. Parada, hoje Estação Eng. Gualberto, nas imediações do rio Aricanduva, entre a estrada de ferro e o rio Tietê,

Favela da Móoca:

100 barracos: entre o rio Tamanduateí e a estrada de ferro,

Favela Maranhão:

(córrego contribuinte do rio Aricanduva, já próximo ao rio Tietê) e Tatuapé (próxima à rua Ibicaba) com 700 barracos,

Favela do Verqueiro:

a maior da cidade, com 7000 moradores, localizada em terras de propriedade da família Klabin,

Favela do Aeroporto: 336 barracos,

Favela Barra Funda: sem localização precisa,

Fave.

próxima ao rio Tietê, entre a estrada de ferro e o rio, em terras devolutas criadas com a retificação.

É interessante notar que quase todas as favelas acima, citadas no estudo, estão em terrenos municipais. Entretanto, os dados apresentados, de 1957, mostravam que apenas um terço do total das favelas da cidade estava em terreno público. A maioria estava em terreno privado ou pelo menos de propriedade duvidosa. Sobre essas favelas a Prefeitura não tinha uma ação ou postura, entendendo que fosse um assunto particular entre proprietário e ocupantes.

Segundo Bonduki, 1994:154 "Muitas das favelas surgidas em São Paulo neste primeiro período de proliferação limitada do fenômeno, localizaram-se nas várzeas próximas às áreas centrais e polarizadoras de emprego porque, dada a configuração física da cidade, estas áreas pertenciam majoritariamente ao poder público e permaneciam ociosas devido à dificuldade de ocupação.

Nas décadas de 40 e 50, surgiram favelas como a da Baixada do Penteado, Ibirapuera, Canindé, Ordem e Progresso, da Lapa, Vila Prudente, Vila Guilherme, Piqueri, Tatuapé, Vergueiro e outras."

A pesquisa de Bonduki, 1994 nos dá pistas do que acontecia com as favelas em terrenos particulares: - Correio Paulistano de 28/7/1946: "As ações de despejo unem a população da Paulicéia.... Dessa maneira são postos abaixo (quando o são) desde a favelinha da rua da Assembléia, porque as favelas não existem só da Várzea do Penteado, até o prédio de apartamentos da Praça da República." - Diário Popular de 7/11/1946, se referindo ao início da Avenida do Estado: "Na nossa capital não se conhecia a improvisação da favela, talvez porque todo palmo de terra tem dono e paga imposto.... Não é assim de estranhar que aquele aglomerado de tugúrios impressionasse o paulistano habituado à pobreza encoberta e à miséria recolhida nas saturações urbanas do Bexiga e de alguns trechos do Brás.... É em pleno centro, no terreno vasto para o qual o IAPI projetara um soberbo conjunto de apartamentos... O terreno ficou limpo, uma tentação. Não tardou a encher-se de casebres".

Bonduki 1994:156 informa que a Prefeitura resolveu intervir nesta favela, construindo alojamentos no próprio terreno, para onde transferiu as famílias, e incendiou os barracos antigos. Essa ação pontual seria talvez o primeiro sinal de tratamento da questão habitacional como problema social.

Caracterizando o perfil sócio-econômico da população favelada da capital neste período, Bonduki 1994:157/158 apresenta os dados referentes a uma pesquisa dos moradores da favela Baixada do Penteado, onde, dos 172 moradores pesquisados, 133 tinham profissão definida e estavam empregados; em relação à renda, das 111 famílias pesquisadas, apenas 13% tinha renda inferior a um salário mínimo da época. Metade dos moradores já morava na capital anteriormente e 37% respondiam que haviam mudado para a favela por conta de ações de despejo e de demolição do local de moradia anterior.

Godinho, 1955 também apresenta algumas observações importantes para entendermos a origem das favelas em terrenos públicos e particulares. Este trabalho apresenta pesquisa feita em 4 favelas Piqueri, Canindé, Barra Funda e Ibicaba, todas em terrenos públicos. Descrevendo a origem das famílias, Godinho afirma que os moradores da Favela Piqueri moravam anteriormente na Favela da Lapa, implantada em terreno público, onde hoje é o Mercado da Lapa; quanto às outras três favelas, Godinho afirma que as famílias vieram para essas favelas por terem sido removidas de favelas que eram em terrenos particulares.

- Assim, entendemos que a Prefeitura tem um papel ativo de apoio ao proprietário de terrenos invadidos, viabilizando a remoção dos ocupantes e dispondo de terrenos públicos para isso.⁵

A ação pública sobre as favelas em terrenos públicos começa a se engendrar nos anos 50, com a idéia de apoiar os pobres para saírem da situação de favelados, numa postura de desfavelamento articulado ao assistencialismo. Em 1951 é criada a CASMU (Comissão de Assistência Social Municipal), cuja atuação é descrita em São Paulo (CIDADE, 1962:20/21): "*Uma primeira tentativa de desfavelamento - Em outubro de 1953, por Portaria do Sr Prefeito (Jânio Quadros), foi atribuída à hoje extinta CASMU a tarefa de tratar o problema das favelas situadas em próprios municipais. Essa Comissão houve por bem celebrar convênio com a Confederação das Famílias Cristãs, à qual incumbiria a execução do plano enquanto que a Prefeitura forneceria os recursos financeiros. O objetivo desse Convênio foi a extinção de 4 favelas situadas em próprios municipais: Barra Funda, Canindé, Ibicaba e Piqueri, totalizando 259 barracos com 271 famílias e 1064 pessoas.*"... Godinho, 1955, ao comentar a proposta de atuação da CASMU, afirma, na p. 80: "*Não se tratava, como de outras vezes, na Favela do Glicério e da Floresta: em que a solução foi atear fogo nos barracos e passarem os tratores por cima deles.*"

Entrevistas feitas com Marina 5
Caldeira, Vera Kussoma e
Nahomi Oncken, que
trabalham com favelas na
Prefeitura, desde a década de
60

Entretanto, o próprio documento da Prefeitura apresenta a limitação dos resultados: "*Ao cabo de um ano, 57,53% do total das famílias haviam deixado as favelas e os respectivos barracos haviam sido demolidos, ultrapassando-se a previsão que fora de 50% para o 1o. ano. Infelizmente ao término desse exercício, por ocasião de mudança político-administrativa na Prefeitura, o Convênio foi denunciado e o trabalho interrompido. Em consequência, aquelas quatro favelas não só não desapareceram como foram ampliadas e a do Canindé, que na ocasião tinha apenas 96 barracos, atingiu em 1961 168 barracos, com a população de 230 famílias e quase 1000 pessoas.*" De fato, entre 1955 e início de 1957, São Paulo teve 3 prefeitos, tendo sido esta certamente, uma fase de grande confusão administrativa.

Com o início da 2a. gestão de Prestes Maia como prefeito (1961 a 1965), são retomadas as obras de retificação dos rios e construção das marginais, da continuação da Av. 23 de Maio e da Av. Cruzeiro do Sul, todas em fundos de vale. Segundo entrevistas feitas com funcionárias da Prefeitura à época,⁵ se intensificam os contatos da Prefeitura com as favelas com a implementação das grandes obras de canalização de córregos e de implantação de grandes avenidas.

Foi-se criando um serviço de promoção da remoção das favelas que eram obstáculo à execução das obras, com apoio de voluntários da Igreja Católica, que faziam o contato com os moradores, juntamente com os funcionários da Prefeitura e utilizavam recursos financeiros municipais. Quando havia ações de despejo em favelas situadas em terreno particular, muitas vezes, mas não sistematicamente, a Prefeitura também entrava em ação.

Em 1961 o desfavelamento do Canindé é retomado. O destino do terreno do Canindé seria, se tivesse ocorrido a remoção total, a construção de um conjunto de casas pela Junta da Casa Própria da Prefeitura (para funcionários) e um campo de futebol. O documento publicado pela Prefeitura sobre esta ação (SÃO PAULO(CIDADE), 1962:31) tem o mérito de sistematizar a política para as favelas que o município havia construído até então.

"As soluções possíveis se apresentaram como sendo:

- a . *viagem de retorno a suas cidades ou região de origem, para aqueles que se encontravam completamente desambientados e que vislumbravam possibilidades de reintegração em seus próprios meios,*
- b . *pagamento de aluguel dos primeiros meses para aqueles que não tinham condições para adquirir terreno ou casa,*
- c . *reconstrução de casa de madeira em terreno já de propriedade do favelado,*
- d . *empréstimo para aquisição de material para construção de alvenaria em terreno próprio; e*
- e . *empréstimo para prestação inicial de terreno ou casa já construída."*

É impressionante a similaridade das alternativas apresentadas ao favelado naquele momento com as até hoje utilizadas pela Prefeitura para as ações de remoção de moradores, dando-se um tratamento assistencial e individual a cada família, tratada como um obstáculo à liberação da área a ser esvaziada, limpa. Somente muito depois, e nem sempre com constância, os moradores de favelas a remover serão tratados enquanto grupo social parte de um problema de interesse público, com necessidades e desejos específicos a serem tratados coletivamente. De fato, nas gestões recentes de Jânio Quadros e Paulo Maluf foram removidas favelas através de uma simples indenização em dinheiro.

Neste período é criada a Divisão de Serviço Social, ligada ao Gabinete do Prefeito Prestes Maia, que executava o serviço de remoção de favelados por causa de obras públicas ou despejo e dava supervisão ao trabalho voluntário de entidades religiosas, de caridade e para o MUD-Movimento Universitário de Desfavelamento, criado em 1961.

Faziam parte da equipe da Divisão assistentes sociais, contínuos, operacionais e motoristas. Eram feitas reuniões noturnas com os moradores e contatos com as lideranças. Depois iniciava-se o atendimento individual, com a definição de cada solução particular, e com o cadastro e numeração dos barracos. Pelas soluções individuais, ia-se dispersando a população da favela. O atendimento era dado pela Prefeitura em dinheiro, que podia ser utilizado para retorno ao local de origem, entrada para compra de terreno, abertura de poço ou fossa em terreno adquirido, caução de aluguel, material para construção da nova casa, etc. Deve-se, entretanto, relativizar a eficácia desta ação, já que, segundo informação do mesmo documento, a remoção da favela do Canindé não se completou.

• O MUD Movimento Universitário de Desfavelamento, era um movimento assistencialista que mobilizou jovens universitários para atuação gratuita nas favelas, através de convênios com a Prefeitura. O esquema funcionava da seguinte forma: primeiro iam à favela os alunos de direito e assistência social, resolver os casos de polícia, marginalidade, falta de documentos pessoais. Depois iriam os alunos de medicina e enfermagem, examinar os favelados e tratá-los. Assim estariam preparados para receber os professores para serem educados. Chegariam após os arquitetos, que iriam fazer os projetos das casas novas em loteamentos periféricos para onde os moradores seriam removidos. Essa casa era financiada, com subsídio, para o morador. O MUD iniciou trabalho nas favelas da Moóca, Vergueiro, Maranhão e Tatuapé. Em 1965 o MUD organizou em São Paulo o 1º Seminário Nacional de Estudo do Problema Favela, trazendo diversos intelectuais, representantes de entidades de classe e do governo, para discutir o assunto. 9

Neste período também surgiu (em 1959) a Cruzada Pio XII, para atuar de maneira semelhante, em favelas, numa proposta similar à de D. Helder Câmara⁷ no Rio de Janeiro, que já havia criado no Rio de Janeiro a Cruzada São Sebastião.

Vemos nestas e outras iniciativas pelo país, uma tentativa de aplicação tardia dos preceitos da cidade funcional, na medida em que se tenta remover, extirpar os problemas e implementar uma nova moradia, na periferia, mas também um novo modo de ser, reeducado, civilizado, urbano.

Segundo depoimento do 6
professor arquiteto Luiz
Chicherchio e Blanco, 1998.

D. Helder Câmara teve grande 7
sensibilidade para as
condições habitacionais dos
mais pobres. Essa
sensibilidade deve ter sido
alimentada pela proximidade
com o Pe. Lebrét, que era ser
assessor no Concílio Vaticano
II, de 1963.

Essas iniciativas, entretanto, são pontuais e não dão conta da questão habitacional, sendo que em São Paulo é o loteamento precário na periferia que irá responder à demanda habitacional crescente com a dinamização econômica da Capital.

Assim, desde as primeiras iniciativas, na década de 50, o atendimento municipal às favelas vinha se caracterizando, por um lado, pela inexpressiva atuação assistencialista visando o desfavelamento e por outro lado, pela necessidade de agilidade para cumprir os prazos das obras públicas e privadas que dependiam da remoção das favelas. Essas duas formas de atuar tinham como resultado a dispersão do núcleo de favelados por diferentes locais da cidade, pois o destino de cada família era decidido individualmente.

2 • 2
A favela
torna-se
problema

A administração do Brigadeiro Faria Lima (1965-1969) cria em 1965 a COHAB, Companhia Municipal de Habitação, com a proposta de utilizar sua produção para apoiar as ações de desfavelamento. Segundo entrevistas com funcionários públicos do município no período (ver nota 1), inicialmente 50% de sua produção destinar-se-ia a moradores de favelas. Entretanto, em 1967 é criada a SEBES, Secretaria de Bem Estar Social, com um Departamento de Habitação, voltado às ações relacionadas a favelas.

Em 1965 são criadas também as administrações regionais, que em 1968 passam a ter a lotação de assistentes sociais. Eram subordinadas administrativamente às ARs. e orientadas tecnicamente pela SEBES, que detinha a dotação orçamentária para o atendimento habitacional para a remoção de favelados. Além da remoção para obras, a Prefeitura, através das ARs. e da SEBES, também passa a atender de maneira mais organizada os favelados atingidos por situações de emergência, especialmente em épocas de chuva.

Segundo as entrevistas, durante a administração Faria Lima, foram removidas favelas para executar, pelo menos, as seguintes obras: avenidas Marginal ao rio Tietê, Marginal ao Rio Pinheiros, Sena Madureira, Rubem Berta, dos Bandeirantes, além do Metrô. Para estas obras foram removidas, somente na Administração Regional de Vila Mariana, mais de 1000 barracos em um ano. Segundo Taschner, 1986:88, entre 1971 e 1975 foram removidas 23 favelas, com 1382 barracos.

DISTRIBUIÇÃO DOS
AGLOMERADOS DO MSP
Tabela 2.3 SEGUNDO A SOLICITAÇÃO
PARA A DESOCUPAÇÃO DA
ÁREA
1973

Solicitação para desocupação(*)	no. absoluto	%
Não houve	461	87,9
Sim, área com contrato de obra viária	4	0,8
Sim, área com previsão de obra viária	23	4,4
Sim, área com obra contra enchente em andamento, paralisada	1	0,2
Sim, área com previsão de obra contra enchente	5	1,0
Outro (**)	30	5,7
Total	524	100

(*) entre as solicitações para desocupação do terreno não foram incluídas as notificações do Departamento Patrimonial da Prefeitura.

(**) a categoria outros refere-se aos aglomerados que, situados em terrenos particulares, sofreram pressão verbal ou por ação de despejo por parte dos proprietários.

Fonte: SÃO PAULO, 1974:38.

Comparando-se as Tabelas 2.3 e 2.19, vê-se que, das 293 favelas em terrenos particulares existentes na cidade de São Paulo em 1973, apenas 30 haviam sofrido alguma pressão para remoção por parte dos proprietários. O agente de pressão e remoção mais ativo era a Prefeitura, solicitando a desocupação para a execução de seu Plano de Avenidas de Fundo de Vale e também do Metrô. "A prefeitura teve que remover favelas através de indenização em dinheiro a cada família, para executar as avenidas Marginal do Tietê e Pinheiros, Sena Madureira, Rubem Berta, Bandeirantes, além da Linha Norte-Sul do Metrô, antes de 1970. A partir de 1971 iniciaram-se as primeiras remoções com tratamento coletivo, executando-se alojamentos provisórios em terrenos municipais e compra de lotes na periferia pela prefeitura." (Bueno, 1994:76)

53

Não esqueçamos entretanto de que, já em 1973, o Departamento de Patrimônio da Prefeitura (PATR) formalizava solicitações de desocupação de terrenos públicos invadidos por favela (ver nota da Tabela 2.3). O setor responsável pelas favelas naquele período (Secretaria de Bem Estar Social) não devia considerar como exequíveis ou de comprovado interesse público esses pedidos, pois não os computou entre os casos de favelas que tinham recebido pressões para remoção.

A ação do PATR, defendendo o interesse público de manutenção do patrimônio municipal, ao mesmo estilo da iniciativa privada - solicitação de desocupação que embasam ações judiciais de reintegração de posse - não parou. Ao mesmo tempo, outros setores da mesma Prefeitura procuravam assumir como de interesse público o problema social de falta de moradia, viabilização de condições de salubridade nas favelas.

A partir de 1971 a Prefeitura toma algumas iniciativas de remoção coletiva de favelados, com a execução de alojamentos provisórios em terrenos municipais e a compra de lotes em loteamentos da periferia, onde os favelados construiriam suas novas casas em mutirão ou em auto-construção. Estas experiências consubstanciaram uma proposta de política para as favelas de São Paulo (SÃO PAULO (CIDADE), 1971, 1971a e 1971b) que tentava englobar diferentes aspectos do problema: a pressa pela remoção da favela por causa do cronograma das obras públicas, a visão do favelado como marginalizado e diferenciado socialmente, a ser orientado para a vida urbana e a favela como um sinal da escassez de habitação popular acessível.

A política proposta para as favelas consistia em três fases de atendimento. Primeiramente, os favelados deveriam se removidos para alojamentos provisórios executados em terrenos municipais vagos ou para outras favelas situadas em terreno municipal (já que a retirada era sempre urgente) seja para execução de obras públicas, seja pela ocorrência de emergências nas favelas.

Nesses alojamentos, ou vilas de habitação provisória, os favelados receberiam, durante cerca de um ano, diferentes treinamentos de promoção social, como educação básica e profissionalização. Assim estariam preparados para serem definitivamente transferidos para habitações compradas no mercado, alugadas ou financiadas pelo poder público.

Taschner, 1986:89 faz uma interessante avaliação destas propostas: *"As colocações teóricas que mediavam essa forma de intervenção traíam a idéia de que a favela seria a primeira alternativa habitacional a ser utilizada pelo migrante, na sua chegada à cidade, um certo "trampolim" para a cidade. Após certo tempo na favela, ele "ascenderia" a outra alternativa habitacional. A favela representaria, desta forma, etapa de integração ao sistema, uma disfunção deste sistema. Sua população se constituiria por migração rural-urbana e permanecería na favela até se incorporar à cidade. Os projetos tipo Vila de Habitação Provisória (São Paulo) e Parques Proletários (Rio de Janeiro) nasceram sob a ótica da integração e foram permeados pela preocupação da ascensão social.*

Na V.H.P. a preocupação básica era de encurtar o "tempo obrigatório" que o migrante ficaria na favela através de orientação quanto a formas de obtenção de moradia e emprego."... "As críticas a este projeto foram inúmeras. Ninguém participa de um dado sistema aleatoriamente. Além da existência de pré-requisitos para a participação, existe sempre um limite para ela, dado pela capacidade de um sistema de incorporar a força de trabalho nos polos dinâmicos da economia. Além disso,...os favelados não são em absoluto migrantes recentes e nem sempre têm na favela seu primeiro local de moradia urbana. As favelas paulistanas cresceram mais por pauperização do que por migração."

O que é impressionante na proposta de Vilas de Habitação Provisória em São Paulo é sua extemporaneidade. No Rio de Janeiro, em 1943 já haviam sido construídos 3 parques proletários e após os anos 50 já se avaliava que não havia condição de transferir os favelados para moradias provisórias, passando-se a desenvolver alternativas de remoção definitiva para as favelas. Na década de 40 em Recife, foram também removidos milhares de famílias de mocambos, e construídos conjuntos de casas, diferentes para cada categoria profissional, o que foi também abandonado no pós-guerra. As VHP paulistanas foram propostas em 1971.

As propostas e ações municipais não modificaram o quadro de crescimento da favela em São Paulo, já que o destino do favelado era a dispersão na cidade, outra favela ou os alojamentos provisórios, que se tornavam favelas definitivas. Quase todos os alojamentos provisórios construídos pela Prefeitura para acabar com uma favela tornaram-se outras favelas. Aquela política de desfavelamento e adestramento social não se concretizou. A fase final de atendimento - moradia definitiva - dependia ou de um crescimento da renda dos moradores de favela - o que não ocorria, num quadro sócio-econômico de intensa concentração de renda - ou da produção subsidiada da habitação para essa faixa de renda.

- Em 1973 a SEBES executa o primeiro censo das favelas do município. Esse estudo é a primeira grande tentativa da Prefeitura de quantificar o problema e refletir sobre ele, conforme sua apresentação: "O presente trabalho é uma contribuição para um diagnóstico da situação, com a finalidade de subsidiar uma política de intervenção habitacional." (São Paulo(Cidade), 1974:18) ↓

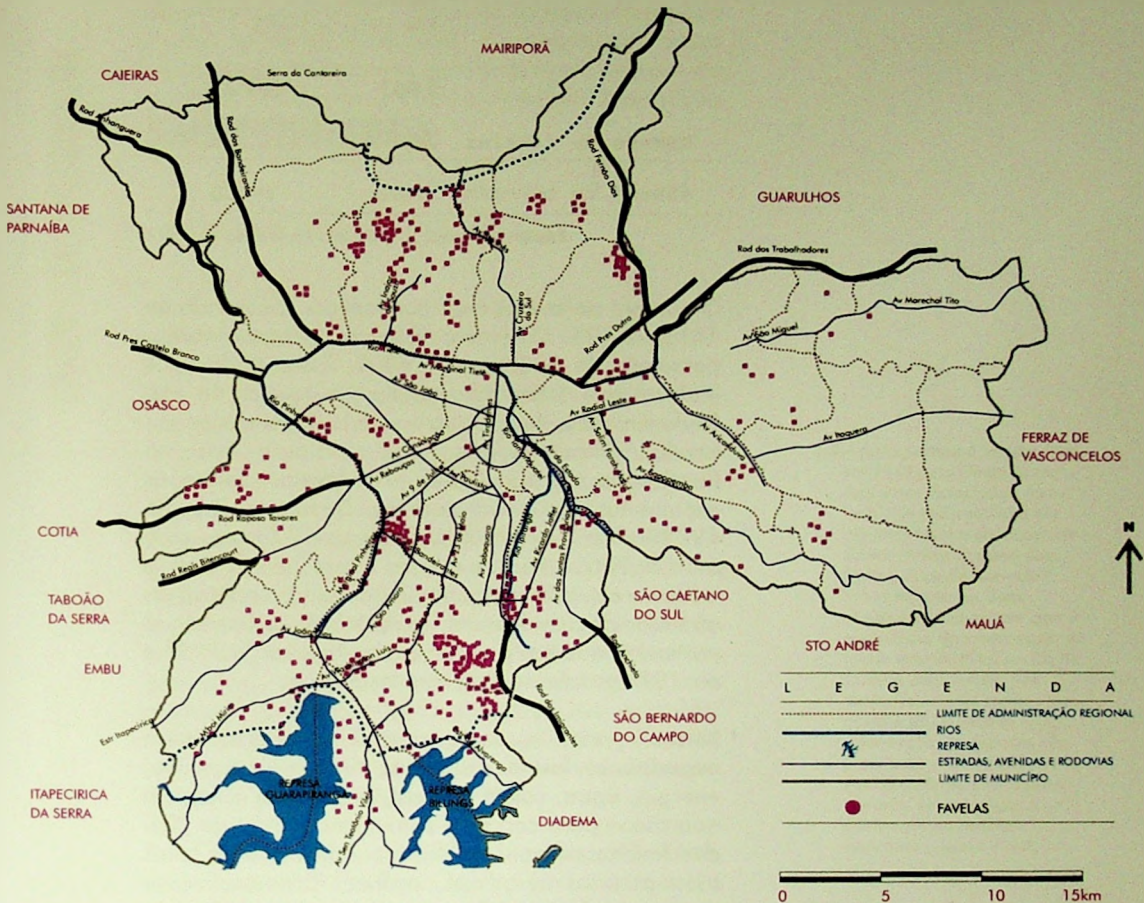
São feitos os levantamentos, tabulados os dados e analisados para toda São Paulo e são elaborados e publicados estudos específicos para cada Administração Regional. O volume que descreve os resultados gerais do censo das favelas paulistanas inclui uma apresentação de conceitos sobre marginalidade, a partir de autores como Luís Pereira, Fernando Henrique Cardoso e Lúcio Kowarick.

Pela primeira vez a localização das favelas é registrada oficialmente, conforme mostra o MAPA 2.1, baseado no mapa do Relatório do Censo de Favelas.

Município de São Paulo

Mapa 2.1

**FAVELAS
EXISTENTES SEGUNDO
O CENSO DE 1973**



Fonte: São Paulo, Estudo Sobre o Fenômeno Favela, Boletim HABI, Secretaria do Bem Estar Social, 1974

Fonte: BUENO, L. M. M., DOUTORADO FAUUSP, 2000

Os textos dos volumes publicados mostram uma tentativa do entendimento da favela dentro do quadro do desenvolvimento urbano brasileiro: "A segregação em favelas aparece como produto dessas assincronias do sistema brasileiro. A favela é antes de tudo, um problema habitacional. Esse problema em si já grave em São Paulo, vem assumindo novas proporções pelas constantes migrações"... "Corolarimente, a forma de intervir sobre o fenômeno "favela" varia conforme a visão que se tem do problema. Uns sugerem o controle da migração, outros a intervenção sobre o feitio da urbanização e ocupação do solo; outros ainda, procuram a remoção da população no sentido de ressociá-la através de um processo cujo primeiro passo seria a melhoria das condições habitacionais." (São Paulo(Cidade), 1974:17/18)

Comparando os resultados do censo de favelas (São Paulo(Cidade), 1974) com os do levantamento elaborado pelo Pe. Leuret em 1957, verificamos importantes mudanças no perfil das favelas de São Paulo.

Município de São Paulo

Tabela 2.4

FAVELAS
EM 1957 e 1973

	1957	1973
Número de favelas	141	525
Número de barracos	8488	14500

Fonte: SAGMACS, 1958 e São Paulo(Cidade), 1974

O número de favelas mais que triplicou, passando de 141 para 525. O número de barracos quase dobrou, passando de 8488 para 14500. Esses dados nos indicam que o tamanho médio das favelas de São Paulo diminuiu, de 60 para menos de 30 barracos por favela, caracterizando uma tipologia para a favelização de São Paulo, de favelas pequenas espalhadas pela mancha urbana. De fato, o censo de 1973 indica a existência de apenas 12 favelas com mais de 200 barracos e apenas 3 com mais de 500. A outra característica importante é a redução relativa do número de favelas em terrenos de propriedade particular, que era dois terços das favelas de 1957 e em 1973 passa a ser 56% dos casos.

* Nessa época, os serviços públicos básicos eram negados às favelas, que não tinham iluminação, energia, água, coleta de lixo! Era comum o uso de querosene para cocção e iluminação e mais de 70% das favelas usavam água de poços comuns, feitos pelos próprios moradores, ou bicas. É famoso o caso da favela Buraco Quente, nas proximidades do Aeroporto de Congonhas, habitada em grande parte por funcionários da SATA - empresa de manutenção e limpeza dos aviões. Essa favela teve todos seus poços contaminados por oleodutos do Aeroporto em 1972. Somente após muita mobilização e da intervenção da Prefeitura, se conseguiu a implantação de uma torneira comunitária alimentada pela rede pública de água.

Até esse período, poder-se-ia dizer que quem morava em favela não existia como pessoa, cidadão, em qualquer aspecto da vida urbana. A favela era vista como uma excrescência, um fenômeno de marginalidade não só sócio-econômica, mas também humana, psicológica. Todos os discursos institucionais, até os dos técnicos e intelectuais envolvidos com estas questões apontam para a necessidade de erradicar a favela, relocar as famílias e reconstruir as pessoas.

É de se destacar que nesse período já tinham surgido outras vozes em outros locais do país, como o Rio de Janeiro, e do mundo, indicando outras posturas para o enfrentamento da favela, aceitando-a, valorizando a criatividade, dignidade e riqueza dos espaços produzidos pelo esforço comunitário sem a ação ou anuência do Estado.

A década de 70 se inicia num processo de crescimento da população total e, mais ainda, da favelada em São Paulo, tornando impossível a manutenção dessa postura de simplesmente ignorar as favelas e tratar de removê-las somente quando o incômodo fosse muito grande.

De remoção ao direito de localização

Em 1975 o prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) transfere as atribuições, o corpo técnico e o acervo do Departamento de Habitação Popular da SEBES para a COHAB, que deveria ser a responsável pela ação do município em habitação e, portanto, nas favelas. Entretanto, no mesmo governo, a partir de 1977, a COHAB começa a devolver para a SEBES as atribuições relativas às favelas. Devolve em primeiro lugar o atendimento às emergências, depois as remoções, e depois a administração dos alojamentos provisórios existentes. A COHAB volta a ser uma empresa produtora de habitação, tão somente. Algumas favelas, como a do Tatuapé e Nova Brasília, removidas por ação de despejo, serão atendidas em conjuntos produzidos pela COHAB.

Em 1977 é criada na SEBES a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal. A dotação orçamentária do órgão cresce, são contratados os primeiros engenheiros e arquitetos e são criadas 5 Unidades Regionais de Atendimento Habitacional - Centro, Norte, Sul, Leste e Sudeste. A SEBES é transformada em Coordenadoria de Bem Estar Social, subordinada à Secretaria das Administrações Regionais, criando-se a Supervisão de Remoção de Favelas.

Contraditoriamente, nessa época a Prefeitura inicia os primeiros investimentos para os favelados nos terrenos das próprias favelas: compra de terrenos de favelas em áreas particulares ameaçadas de despejo, execução de melhorias através de mutirão (pinguelas, redes de drenagem, escadarias etc).

Em 1978 Olavo Setúbal baixa o Decreto 15.086, que considerava o surgimento das favelas consequência de áreas municipais vazias que não eram bem guardadas pela administração.

■ A nova postura é registrada já em 1969 pelo Grupo Quadra Arquitetos Associados, com o texto "De como se mora em algumas favelas cariocas", de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Sueli de Azevedo e Sylvia Wanderley. Suas atividades culminariam com a experiência de urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro. John Turner, que defendeu mundialmente uma postura de respeito e valorização dos espaços não projetados oficialmente, havia visitado o Brasil e as favelas cariocas, tendo artigos seus publicados na revista *Arquitetura*, já em 1964.

Segundo o decreto, cabia aos fiscais das Administrações Regionais guardá-las e desocupá-las, com o acompanhamento de uma assistente social. Para tanto, quando necessário, deveria ser solicitado o auxílio da Polícia Militar.

9 A Associação Profissional dos Assistentes Sociais (com Luiza Erundina na presidência) mobilizou a imprensa contra o decreto, argumentando que a causa das favelas era a pobreza, e não a existência desses terrenos. A APASSP organizou um ato público de repúdio ao decreto do prefeito, no Sindicato dos Jornalistas, que contou com a adesão de muitas lideranças de favelas, além de funcionários públicos. O movimento foi vitorioso, com a revogação do decreto. Daí surgiu também o início de uma coordenação das favelas do município, que recebeu grande apoio da APASSP.

Esse desejo transparece em todos os níveis de governo, como se pode ver no Plano Habitacional do Estado de São Paulo, à época: No item "Demanda habitacional pela correção da anormalidade e reposição", aparece a única referência política para as favelas: "rústicos - necessidade de substituir todos aqueles existentes em 1975." (SAO PAULO (ESTADO), 1976)

10 Durante 1976 e 1977 a Igreja Católica lançou as pastorais da moradia em várias cidades brasileiras, dando destaque às favelas. Através desses contatos entre lideranças e comissões de favelas, esboçaram-se as primeiras reivindicações mais organizadas dos favelados: acesso à luz, à água e, depois, à posse da terra.

Em 1979 o Banco Nacional de Habitação cria um programa que, pela primeira vez, possibilitaria o uso de seus recursos em terrenos de favelas. O programa previa a "erradicação" das favelas através do financiamento da reconstrução de unidades habitacionais de até 25 m², o que poderia ser feito no próprio terreno da favela. Em São Paulo, entretanto, o programa serviu como uma espécie de canteiro experimental de processos construtivos que não foram bem sucedidos e foi utilizado para viabilizar a remoção de favelas (cerca de 5500 barracos em 5 anos) por obras públicas para conjuntos habitacionais. (Taschner, 1986 e Rodrigues e Seabra, 1986:39)

11 Em 1979, no final de seu governo, Olavo Setúbal cria o FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (subordinado à COBES), respondendo à pressão da Igreja Católica, das comunidades de base e das organizações dos favelados. A criação do FUNAPS possibilita que a Prefeitura passe a ter uma atuação na política habitacional autônoma em relação ao governo federal (do qual a COHAB dependia), que tenha uma ampliação da sua ação nas favelas, e maior agilidade administrativa.

Vê-se nesta época o posicionamento contraditório do governo municipal frente às favelas. Ao desejo de erradicar, remover, limpar a cidade, impõe-se a dura realidade: as favelas aumentavam e, com os primeiros sinais de revitalização da vida política nacional, ouviam-se vozes dos favelados, que solicitavam soluções mais humanas para as favelas.

A administração do prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982) demarca um salto significativo da postura da Prefeitura em relação às favelas, referenciada em mudanças que estão ocorrendo no próprio fenômeno favela em São Paulo, nas pressões sociais em todo o Brasil em relação à inclusão desses setores na política habitacional nacional, bem como uma pressão local, das associações comunitárias de favelas, das comunidades cristãs, de políticos e de outros movimentos sociais, que reaparecem no quadro político. Novas diretrizes para a ação municipal em habitação e particularmente nas favelas, passam a vigorar.

Reynaldo de Barros "excluiu" o termo desfavelamento na sua administração, e passou a incentivar as ações de atendimento de reivindicações dos favelados nas próprias favelas. Fixando-se a população no local de moradia, criaram-se mecanismos de investimentos nas próprias favelas e abriram-se canais de participação de moradores na execução de programas. Os recursos do FUNAPS puderam ser utilizados em atendimentos coletivos e não só para doações ou financiamentos individualizados. (SÃO PAULO (CIDADE), 1992)

Foi criada dotação orçamentária específica e o programa PROFAVELA, que consistia em duas etapas de atendimento: a dotação de infra-estrutura e, após, a execução de unidades habitacionais e equipamentos na favelas.

Dadas as dificuldades de implementação das obras do PROFAVELA pela COBES, administração direta regionalizada, esses serviços ficaram a cargo da EMURB, que era remunerada pelo FUNAPS. Foram feitas obras por empreiteiras em 12 favelas situadas em terrenos municipais. Com a passagem da operacionalização das obras para a EMURB, a COBES perdeu o controle do programa.

Para implementação do PROFAVELA, a COBES chegou a ensaiar alguns estudos de regularização fundiária das favelas. Entretanto, como no caso das favelas em terreno municipal qualquer solução passaria pela desafetação das áreas pela Câmara Municipal, essa ação não foi aprovada pelo prefeito.

2 . 4
Luz e
Água
nas favelas

Os órgãos responsáveis pelos serviços de energia e saneamento não tinham política de atendimento à população favelada, até a década de 70. Os setores da administração pública responsáveis por esses serviços se recusavam a estudar a expansão dos serviços para as favelas, baseados, formalmente, nas legislações municipal e estadual, que impediriam investimentos públicos em ocupações ilegais.

* Com uma política de cunho empresarial, voltada ao retorno financeiro dos investimentos, as empresas não consideravam essa população em condições de atendimento. A condição sócio-econômica do favelado não o caracterizava como um "bom" consumidor. A situação fundiária das favelas - terra invadida - sempre possibilitaria a eventual retomada da terra pelo legítimo proprietário. Isso acontecendo, quem iria arcar com os custos de retirada das redes?

A luta pela luz ganhou grande força entre as favelas. Em amplas assembléias, muitas realizadas em salas cedidas ou nas próprias igrejas católicas, organizaram-se manifestações nos gabinetes do prefeito e do governador, muitas delas com mais de 1000 pessoas.

A partir de 1979, Reynaldo de Barros (anteriormente presidente da SABESP) deu grande ênfase à dotação de luz e água às favelas, com a assinatura de convênios entre a prefeitura e as concessionárias estaduais desses serviços, SABESP e ELETROPAULO.

O PROLUZ, sub-programa do PROFAVELA, até 1981, só agia m favelas situadas em terrenos municipais ou estaduais.

Inicialmente, os favelados cotizavam a compra de postes, que a ELETROPAULO instalava nas ruas lindeiras, ligando a luz em condomínio.

Posteriormente, a ELETROPAULO criou um poste-padrão para favela - poste leve, metálico, produzido em Belo Horizonte -, o que proporcionou a eletrificação do interior das favelas, e as ligações individualizadas. Os custos da eletrificação eram pagos pela prefeitura.

Operacionalmente, o morador era responsável pelas instalações internas ao barraco e a ELETROPAULO implantava os postes de concreto nas ruas lindeiras e os postes de metal nas vielas. A participação da favela no PROLUZ era feita através da assinatura da chamada Folha de Adesão, onde cada família se comprometia a pagar pelo consumo da luz, bem como pagar pela reposição do poste metálico, que tinha sua vida útil estimada para 5 anos.

A partir de 1981, os favelados moradores em terrenos particulares iniciam uma ampla mobilização pela conquista da luz. A argumentação dos favelados baseava-se em que as ocupações haviam acontecido por necessidade de moradia, e não pelos terrenos onde eles se encontravam serem ou não de propriedade pública.

63

O ápice do embate deu-se com uma comissão de favelados que foi recebida por representantes da prefeitura e da ELETROPAULO. Na negociação, a empresa se dispõe a colocar postes de luz apenas nas ruas lindeiras. Os favelados não aceitam.

É organizada uma passeata com todos os favelados com velas na mão. A ELETROPAULO e a Prefeitura então, propõem que sejam feitas apenas ligações de 110 volts. Os favelados não aceitam. Os governos acabam por ceder à reivindicação.

A partir de 1982, se inicia a eletrificação das favelas em terrenos particulares.

- A partir dessas mobilizações, é criado o MUF - Movimento de Urbanização de Favelas.

Nessa mesma época, devido à existência de muitas ações de reintegração de posse contra favelados, é criada a Central de Defesa do Favelado. *

Também em 1979 iniciou-se o PROAGUA. A SABESP passou a fazer ligações de água em barracos de favelas lindeiros às vias públicas e em vielas com mais de 4 metros de largura. Com a introdução do PAD - tubulações de poliuretano flexível, passou-se a atender as outras casas, com cavaletes coletivos!¹¹

O prefeitura assumia o custo dos cavaletes de água, mas todos os serviços eram feitos pela SABESP, através das suas regionais.

A introdução da água nas favelas foi mais difícil operacionalmente, porque é um sistema de menor maleabilidade, quando comparado ao da energia elétrica. Essa, por ser aérea, exigia poucas intervenções na ocupação original da favela.

Na relação com a prefeitura para a operacionalização do PROAGUA, a SABESP se caracterizava pela rigidez e falta de interesse na sua execução. A postura empresarial da SABESP, somada à falta de desenvolvimento de técnicas e materiais mais adequados, resultou numa ação mais tímida na dotação de água nas favelas, se comparada à de luz.

¹¹ Ricardo Araújo, funcionário da SABESP, era o responsável e incentivador da introdução da água pública nas favelas naquele período. Seus depoimentos revelam a importância da sensibilidade social e criatividade dos técnicos dos escalões inferiores, nos escritórios regionais da Concessionária, que viabilizaram a ação. Ver também Watson, 1992.

Município de São Paulo

Tabela 2.5 PRÓ ÁGUA E PRÓ LUZ - ATENDIMENTO DE 1979 a 1981

	Pró Água	Pró Luz
Favelas atendidas	307	600
Barracos atendidos	11160	58179
População atendida	55800	290895

Fonte: São Paulo(Cidade), 1982

64

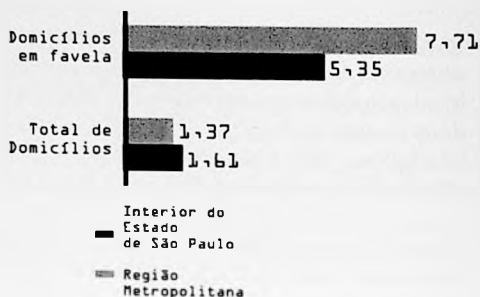
2.5

A presença das favelas na urbanização brasileira

As favelas estão presentes em grande número de nossas cidades, especialmente as de grande e médio porte. Anteriormente fenômeno típico das capitais, atualmente as ocorrem também nas cidades do interior, e tornam-se objeto de atenção específica para a definição de posturas e políticas de atendimento às necessidades dessas populações (Gráfico 2.1)

Estado de São Paulo

Gráfico 2.1 TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL 1991/1980



Foram verificados 185 ¹² municípios do interior do Estado: os 3 municípios mais populosos de cada região de governo e os com grande crescimento populacional. Ver BUENO et alii, 1995

A FIBGE adota como favela ¹³ apenas os aglomerados com mais de 50 domicílios, o que resulta em subestimação da quantidade de favelas e domicílios em favela, havendo municípios que tem favelas, mas que não foram consideradas pelo censo federal. O censo das favelas da capital realizado pela Prefeitura em 1987 indicava um total de 150452 domicílios em favela, número superior em mais de 10% ao contado pelo FIBGE em 1991, de 142802 domicílios.

As tabelas abaixo apresentam o número de domicílios total e em favelas, dos municípios da região metropolitana de São Paulo e de municípios selecionados do interior do Estado de São Paulo, a partir de dados da FIBGE.¹³

Região Metropolitana de São Paulo

Tabela 2.6

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM FAVELAS NOS CENSOS DE 1980 E 1991

	Total de domicílios 1980	Total de domicílios 1991	Domicílios em favela 1980	Domicílios em favela 1991
Barueri	18632	30819	172	2262
Cajamar	5536	7877	0	270
Carapicuíba	45646	67438	330	3198
Cotia	16912	25380	0	137
Diadema	57581	75659	5112	14012
Embu	24239	36435	0	2072
Franco da Rocha	11898	19219	0	137
Guarulhos	134649	193289	5095	11803
Itapec. Serra	17004	21813	0	473
Itaquaquecet.	18045	37586	0	62
Mauá	49956	71580	1993	8433
Osasco	118265	142363	3858	14188
Ribeirão Pires	15104	20599	0	68
Santo André	144437	162187	3244	12201
S. Bern. Campo	109547	145333	9255	18222
Taboão da Serra	24286	38960	0	2683
São Paulo	2277956	2547035	71259	142802
Total	3089693	3643572	100326	233023

Fonte: FIBGE, 1980 e 1991

Tabela 2.7

Interior do estado
de São Paulo

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM
FAVELAS NOS CENSOS DE 1980 E 1991

	Total de domicílios 1980	Total de domicílios 1991	Domicílios em favela 1980	Domicílios em favela 1991
Olimpia	9343	11245	0	398
Ribeirão Preto	89499	113207	0	310
São Carlos	31761	40735	59	0
Bauru	50452	68193	0	737
Jaú	20020	24026	75	0
Catanduva	19236	35022	0	132
Votuporanga	14560	18027	143	147
Araçatuba	32333	41521	0	75
Oswaldo Cruz	6682	7548	141	218
Pres. Prudente	34049	42956	0	143
Cubatão	19248	22554	3251	6838
Guarujá	54534	51160	5310	11813
Praia Grande	63342	32806	0	651
Santos	135379	122617	8209	10315
São Vicente	63587	69254	3681	7872
Caçapava	12881	15708	0	64
Jacareí	30463	40304	54	130
S.J. Dos Campos	71073	107479	361	672
Campos do Jordão	8005	8956	1134	0
Taubaté	41520	49991	44	0
Boituva	3514	19320	0	139
Salto	11073	17792	0	429
Atibaia	18860	21898	0	168
Americana	32245	40046	267	451
Campinas	175217	223901	7107	13738
Cosmópolis	6140	9169	0	306
Sta. Bárbara d'Oeste	19493	35168	53	0
Sumaré	26195	53490	220	784
Jundiaí	67549	74105	2155	2767
Araras	17213	21663	202	0
Limeira	37076	51948	109	0
Piracicaba	57303	72612	0	2695
Total	1279847	1564421	32575	62597

Fonte: Dados básicos dos censos do FIBGE de 1980 e 1991

66

Em 1980 já havia favelas em 24% dos municípios da região metropolitana. Em 1991 o fenômeno abrange 44% dos municípios. É impressionante verificarmos que o crescimento de domicílios em favelas é muito superior ao total, especialmente na região metropolitana, onde a taxa de crescimento anual de domicílios foi de 1,37% enquanto que a dos domicílios em favela foi de 7,71% a.a. Ao mesmo tempo a favela torna-se presente também em grande número de cidade importantes do interior. Segundo a FIBGE havia favelas em 19 dos 185 municípios pesquisados em 1980; em 1991 em número sobe a 25. A taxas de crescimento das favelas são também superiores as taxas dos domicílios totais no interior.

Uma
mudança da
postura
municipal

O problema se ampliava. Em 1980, na atualização do Censo de favelas, a prefeitura encontrou 763 favelas, com uma população de 375023 pessoas, detectando um incremento populacional de 422%, em relação ao quadro de 1973. Quase 60% das favelas estavam em terrenos particulares, mas surgem 136 favelas que ocupam terrenos particulares e públicos ao mesmo tempo. Das favelas cadastradas em 1980, 260 tinham mais de 100 barracos, sendo 11 com mais de 500 barracos.

Em 1983, com o governo Mário Covas, as favelas ganham espaço na política habitacional municipal, com claras diretrizes para a sua urbanização e regularização fundiária. A SEBES foi o local de origem da política de atuação de favelas. A nova Administração modifica o enfoque, transferindo-o da assistência ao desajuste social representado pelo favelado, para a situação habitacional das cidades e metrópoles como São Paulo, propondo-se que a Prefeitura atuasse com obras de melhorias das condições habitacionais das áreas de favela. Assim propondo, a Prefeitura aceitava que era atribuição do Estado a garantia da moradia com dignidade, já, agora, definindo-se posteriormente a formalização deste novo direito. O direito de ficar onde já estavam deveria ser garantido a centenas de milhares de pessoas, muitas há mais de vinte anos.

Segundo o Plano Habitacional realizado por Covas em 1984, o morador de favela com renda familiar de até 2,5/3 salários mínimos, não tem possibilidade de acesso ao mercado habitacional e nem aos programas públicos de habitação, mesmo o lote urbanizado. Propõe-se então programas de melhorias em favelas e urbanização de favelas. A oferta de lotes urbanizados era proposta apenas para situação de necessidade de remoção e para famílias com renda superior a 3/3,75 salários mínimos.

O programa PROFAVELA retorna da EMURB para a SEBES. Foram definidas ¹⁴algumas favelas piloto para a nova implementação do programa, intencionalmente pequenas (em média, 86 famílias) e de propriedade municipal, dado o caráter experimental.

O conceito adotado nesses projetos foi o de demolição total da favela, remoção temporária dos moradores, para a execução de toda a infra-estrutura e das novas casas.

As obras foram executadas com grande esforço de mobilização dos funcionários da SEBES/HABI. Iniciaram-se as construções em mutirão. Em alguns casos, conseguiu-se apoio das Administrações Regionais, especialmente para serviços de terraplanagem, concretagem, pavimentação.

14
Destas experiências, merece destaque a Favela do Recanto da Alegria, na zona Sul, desenvolvida com assessoria técnica do Laboratório de Habitação da Faculdade Belas Artes, coordenada por Nabil Bonduki, quando se implementou um processo participativo na elaboração do projeto e na obra.

Devido à morosidade das obras e às dificuldades de andamento dos mutirões, optou-se, em alguns casos, pela contratação de empreiteira para as obras de infra-estrutura e fundação das casa, e pela auto-construção para as novas unidades.

Dentro da prefeitura, estudaram-se diversas formas de regularização fundiária:¹⁵ a venda, a permissão de uso e a concessão. Após muitas discussões e pressões dos movimentos de favelas, optou-se pela concessão onerosa.

Mário Covas enviou para a Câmara Municipal solicitação da desafetação dessas áreas, de uso comum do povo, para bens dominiais, e autorização para, após as obras, serem feitos contratos de concessão de direito real de uso onerosa, por 40 anos, para as famílias residentes. A Câmara aprovou o projeto do Executivo, já durante a gestão Jânio Quadros.

Município de São Paulo

Tabela 2-8

FAVELAS COM CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO LEGALIZADA

Favela por A.R.	Número de famílias envolvidas	Data da desafetação pela CMSP	Situação Física em 1989
Goiabeira	12	1985	Urbanizada
Serrana/ME			
Parque Sta Amélia/ME	67	1986	Urbanizada
Anápolis/ST	85		Urbanizada
Vila Galvão/ST	85	1986	Urbanizada
Jardim Beatriz/SA		1986	
Lincoln Junqueira/IG	34	1986	
Jardim das Vertentes/BT	86	1986	Urbanizada
Recanto da Alegria/CS	85	1986	Urbanizada
Vila Prudente/VP	87	*	Urbanizada
São Domingos/BT	86	*	Urbanizada
Jardim Ernestina/SA	88	*	Urbanizada

¹⁵ Nessa época, em diversas cidades do Brasil (só em São Paulo: Itú, Embu, Campinas, Diadema) era aprovada a concessão de direito real de uso, como forma de garantir o direito à terra ao favelado, sem que o poder público abrisse mão da propriedade das terras e acabasse lançando-as no mercado imobiliário. Em São Paulo, é essa a reivindicação de grande parte do movimento de favelados. O CORAFASP defendia a venda desses terrenos municipais aos favelados, para que eles se tornassem cidadãos de verdade.

68

* Favela não incluída nos processos de desafetação

Na administração Jânio Quadros, as ações da prefeitura visando sedimentar as favelas arrefeceu. Foi proibida a execução de obras em favela. Os funcionários públicos conseguiam apenas, através da verba de atendimento habitacional,¹⁶ para situações de emergência, dar alguns auxílios para compra de material para pequenas obras.

A política adotada pelo prefeito era de remoção. Entretanto, esse era mais um discurso do que uma ação efetiva. Foram feitas algumas poucas remoções de favelas, mas de muita repercussão, especialmente pela localização estratégica na cidade e por nem todas estarem ligadas à execução de obras. Foram removidas as favelas Cidade Jardim, em frente ao Jôquei Clube, e à Avenida Cidade Jardim, a favela da Avenida Juscelino Kubitschek e a favela Formigueiro, na Vila Maria, antigo reduto eleitoral de Jânio.

Em 1986 a CMSP aprovou a chamada Lei de Desfavelamento ou Lei de Operações Interligadas. Seu conceito é permitir ao poder público vender a empreendedores imobiliários o direito de construir além do zoneamento municipal, em troca da produção de moradias populares, que só podem ser repassadas a favelados. Essa lei, ainda em vigor, não consubstanciou, entretanto, uma real política de erradicação de favelas. As habitações produzidas por essa lei vêm sendo repassadas somente para remoção de favelados de áreas de risco e para obras públicas e, especialmente nas gestões Jânio, Maluf e Pitta, promove as remoções definidas pelo mercado imobiliário, mas essas remoções são humanizadas pela oferta ao favelado de uma casa própria. "O desfavelamento, tanto a nível de conceito quanto de ação, não representou neste período uma tentativa de reverter o processo de favelização..... A prioridade estratégica originou-se do grau de contradição econômica existente entre a ocupação e o valor imobiliário do terreno sobre o qual se assentava o núcleo a ser eliminado. No caso da Ponte Cidade Jardim, o critério é válido apesar de tratar-se de terreno de propriedade municipal. O instantâneo jardim que ali se instalou, substituindo as cinzentas habitações trouxe sem dúvidas vantagens e benefícios econômicos e imobiliários para as áreas adjacentes." (Szmrecsány e Meyer, 1989:38)

Em 1986 Jânio transferiu a HABI da SEBES para a SEHAB - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A estrutura administrativa e operacional da HABI era maior do que a da SEHAB, em número de funcionários, dotação orçamentária, etc. Além disso, a SEHAB tratava apenas da cidade legal - regularização e aprovação de empreendimentos privados, enquanto que a HABI tratava apenas da cidade ilegal - favelas e cortiços.

A "verba de atendimento habitacional" é a denominação dos atendimentos às situações de emergência, para reposição do barraco atingido. A Prefeitura doa material de construção madeirite, telhas e tijolos e cimento doada em espécie. É usada, desde que foi criada, para sinistros, emergências e remoções em geral.

Durante 1986 a SEHAB teve 3 secretários diferentes. Também o chamado Plano Cruzado dificultou por longo tempo os processos de compra de material ou licitação de serviços de empreiteiras para as obras de produção habitacional do setor, que ficou praticamente paralisado durante toda a gestão Jânio Quadros.

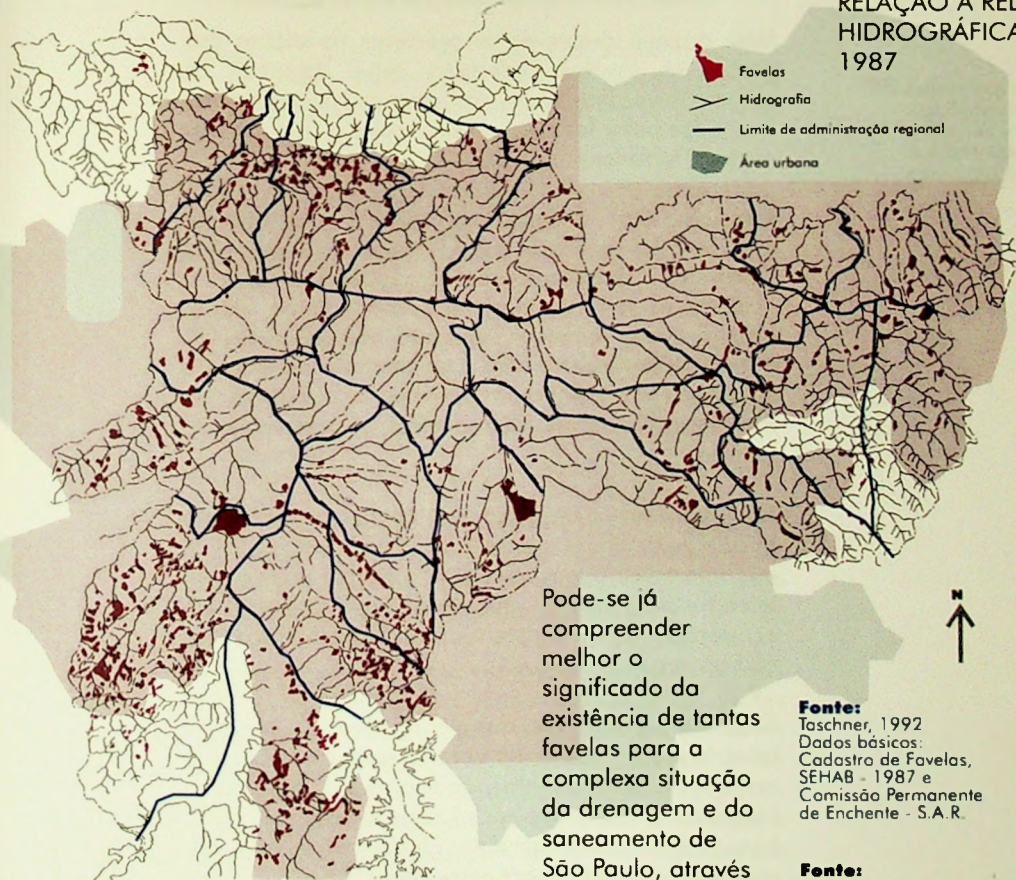
Ao mesmo tempo, por determinação do prefeito, eram aceitas e agilizadas todas as ações de solicitação de remoção de favelas em terrenos municipais. Uma vez determinada a remoção pela Justiça, a HABI era mobilizada para promover a remoção, através do tradicional atendimento habitacional, e com a promessa de unidades habitacionais em conjuntos que seriam construídos.

Em 1987 a HABI promoveu um novo Censo das favelas paulistanas. Registrou-se a existência de 1592 favelas, com 150 452 barracos e 812 764 habitantes. Além desse aumento significativo (um incremento de 117% da população favelada em 7 anos), verificou-se também que 65% das favelas se localizavam em terras públicas e 62% das casas era de alvenaria: um quadro inverso ao anterior, no que diz respeito à situação fundiária e à consolidação dos assentamentos.

Mapa 2.2

Município de São Paulo

**LOCALIZAÇÃO
DAS FAVELAS EM
RELAÇÃO À REDE
HIDROGRÁFICA
1987**



Pode-se já compreender melhor o significado da existência de tantas favelas para a complexa situação da drenagem e do saneamento de São Paulo, através do mapeamento das favelas e córregos realizado por Taschner, 1992

Fonte:
Taschner, 1992
Dados básicos:
Cadastro de Favelas,
SEHAB - 1987 e
Comissão Permanente
de Enchente - S.A.R.

Fonte:
BUENO, L.M.M.,
DOUTORADO
FAUUSP, 2000

A Tabela 2.9, ao mostrar as condições físicas dos terrenos ocupados por favela, desvenda que as características dos terrenos são fisiográficas, intrínsecas a eles. Independem da ocupação posterior à favela. As áreas já estavam junto a córregos, eram inundáveis, erodíveis ou de grande declividade. Os favelados chegaram depois.

Município de São Paulo

Tabela 2.9

SITUAÇÃO DAS FAVELAS NA TRAMA URBANA 1987

Situação da favela	Número de favelas	%
À margem de córrego	783	49,3
sujeita a enchentes	512	32,2
terrenos em declive acentuado	466	29,3
terrenos com erosão acentuada	385	24,2

Fonte: Vêras e Taschner, 1990

* a porcentagem do indicador foi calculada sobre o total de favelas do município

Desde os anos 50 a Prefeitura de São Paulo já exigia doação de áreas para uso público para a aprovação de parcelamentos. **17**

Mais do que descrever as precárias condições das áreas de favelas, interessa aqui destacar as características intrínsecas dos terrenos posteriormente ocupados pelas favelas, em sua maioria (65,5% dos núcleos) terrenos municipais.

Esses terrenos foram doados pelo loteador ao município por exigência legal. A legislação urbanística exige há décadas que o loteador doe à cidade os terrenos destinados ao sistema viário, praças, áreas verdes e equipamentos públicos. As quantidades variaram com o tempo, mas foi sempre o Executivo Municipal que aprovou a indicação ou definiu as áreas que ficariam sob seu domínio ou guarda.

71

Aqui nos vemos à frente da questão da capacidade do Estado de defender o interesse público comum, frente aos interesses privados. Os terrenos deixados pelo loteador particular ao município não são propícios à ocupação e quase sempre vedados à construção pelos códigos legais.

Qual era o uso do solo das glebas loteadas, principal fator de expansão urbana e oferta de moradia popular no caso de São Paulo? Atividade agrícola, mineração, reflorestamento, sítios e chácaras de recreio, lixão, bota-fora? O uso original das glebas em alguns casos teve consequências sobre o uso futuro.

Arrola-se a seguir alguns casos de favelas localizadas em áreas de uso comum do povo de loteamentos populares, que podem esclarecer essa afirmação:

Favela Jardim Rubilene: existente desde 1980 e localizada em terreno municipal e particular, perto da Represa Billings. Durante as escavações para execução de canalização de córrego e implantação de rede de coleta de esgoto, constatou-se que a área era "um antigo tanque de decantação . Tal hipótese ganhou força pelas informações obtidas pela HABI-SA de que a área havia sido utilizada para extração de areia, onde são comuns tais tanques de deposição de argila resultante da lavagem da areia. " Essa utilização anterior do terreno, constatada somente após o início das obras de canalização, e não à época da execução do loteamento, leva aos seguintes problemas: "Qualquer construção, mesmo leve, que está ou for implantada sobre tais depósitos está sujeita a recalques e abatimentos...". (SÃO PAULO, s.d.)

Favela Guariroba:¹⁸ Freguesia do Ó "Neste local sondagens indicaram um aterro de 4-5 m. de espessura com material muito variável, inclusive entulho."

Jardim Damasceno: loteamento na Freguesia do Ó. "na parte meridional da área há duas favelas localizadas sobre um antigo aterro sanitário."

Favela Fazenda da Juta: Sapopemba, Vila Prudente. "Constitui-se de solos provenientes de escavações, de características diversas, entulho de construção e lixo."

¹⁸ Esse e os casos seguintes são descritos em PELLOGIA, 1992.

Favela Maria Luísa Americano: Cidade Líder, Itaquera. "...existiam cerca de 30 moradias assentadas sobre aterro lançado, originário da obra de pavimentação desta avenida."

Favela Jardim Sandra: Jardim Lidia, Campo Limpo. "O aterro é constituído de camadas....Este pacote, que pode alcançar 13 m de espessura, apresenta também lixo, entulho de construção e madeira."

Além desses, outros exemplos de resultados de sondagem em áreas de favela poderiam ser mostrados, apresentando a "arqueologia" do solo urbano, especialmente o tornado público.

Os projetistas dos loteamentos destinam para área pública os trechos da gleba que têm as piores condições de urbanização - não podem tornar-se lotes: linhas de drenagem, beira de córregos, áreas com declividade superior a 30% . O sistema viário, que também será doado, tem que ser adequado à legislação (larguras e declividades) , pensada para a cidade do carro individual - no mínimo duas pistas de rolamento, faixas de estacionamento, calçadas de 1,5 metros de largura. As larguras e declividades exigidas, especialmente em glebas não planas, exigem grande volume de cortes e aterros.

Vielas para pedestres só existem no papel, pois são projetadas onde é imprescindível passar alguma rede, canaleta ou escadaria de drenagem. As obras de execução do sistema viário são portanto grandes obras de terraplanagem. A execução dessas obras exige remoção e troca de terra. Na fase de implantação do loteamento os trechos que serão área pública passam a ter uma função no canteiro: áreas de empréstimo de terra, deposição de materiais retirados durante a terraplanagem - tocos e raízes, cobertura vegetal, pedras, solo impróprio - o lixão do loteamento.

A intensificação do assentamento de favelas em fundos de vale de loteamentos populares e nas regiões com maior declividade da cidade pode ser notada no mapeamento das favelas levantadas. (MAPA 2.2)

Entre 1980 e 1987 houve um alto crescimento do número de favelas na cidade: de 763 para 1592, mas as favelas em terrenos particulares diminuíram em números absolutos, de 457 para 278. Os proprietários de terra foram reavendo suas propriedades, e os processos de expulsão, provavelmente foram criando outras favelas, em terrenos municipais. Os dados sobre essa dinâmica em duas administrações regionais centrais podem exemplificar essa hipótese.

Analisando os mapas 2.1 e 2.2, verifica-se que há um certo esvaziamento do centro. Na Sé já não há favelas. Vejamos os dados. Na A.R. Pinheiros havia em 1980 11 favelas. No Bairro Jardim Paulista eram 6 em terrenos particulares e 1 em terreno municipal, em Pinheiros 1 em área particular e na Vila Madalena 3 em área particular e 1 em área municipal). Em 1987 foram cadastradas somente 7 favelas na A.R. Pinheiros, todas em Pinheiros, 5 em terreno particular e 2 em terreno municipal.

Na A.R. Lapa existiam em 1980 15 favelas. No Bairro Barra Funda eram 8 em terrenos particulares, na Lapa eram 6 em terreno particular e 1 em terreno municipal. Já em 1987 a A.R. Lapa contava com 13 favelas, somente uma em terreno particular, 6 em terreno municipal, 5 em terreno estatal e 1 em terreno parte federal, parte municipal.

Município de São Paulo

Tabela 2.10 LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS - 1987

Localização	Nº de favelas absoluto	Nº de favelas %	Nº de domicílios absoluto	Nº de domicílios %
Área Central	29	1,82	1122	0,75
Abel intermediário	606	38,06	70781	47,04
Anel periférico	957	60,12	78549	52,21
Total	1592	100	150452	100

Fonte: Vêras e Taschner, 1990

As regiões onde havia maior concentração de favelas em terrenos municipais são justamente o anel intermediário e o anel periférico do município de São Paulo, destacando-se Campo Limpo, Capela do Socorro, Santo Amaro e Freguesia do Ó.

0 Partido

dos

Trabalhadores ¹⁹

Em 1989 elegeu-se o Partido dos Trabalhadores para o governo municipal, tendo à frente Luiza Erundina, militante antiga dos movimentos de favela, e conhecedora da questão como ex-funcionária da SEBES, antes de tornar-se vereadora.

Nos primeiros dias de governo houve um grande número de invasões de terras municipais, articuladas por setores de direita, principalmente. Na boca do povo da periferia corria que "o governo do PT ia dar terra para todos".

Todos os dirigentes da SEHAB e das Administrações Regionais foram mobilizados para controlar a situação: paralisar e remover as ocupações, esclarecer a população através de reuniões e assembleias de que a política habitacional não ia se basear em ocupações de terra municipal.

A HABI passou a organizar regionalmente os chamados Fóruns de Habitação, onde se recebiam as reivindicações da área habitacional. Foi através dos fóruns que se montou a programação de investimentos da HABI. Nesse processo, mais do que surgir organização em grande número de favelas, é claro que os movimentos e comunidades mais organizados rapidamente ganharam espaço. E, característico da relação das favelas com os governos municipais, as comunidades com ocorrência periódica de enchentes, deslizamentos e as grandes favelas, mais antigas, estavam mais organizadas para se relacionar e pressionar o novo governo. *

Uma característica marcante da ação em favelas desta administração foi o fortalecimento da ação regional, com a criação de equipes técnicas completas (com assistentes sociais, arquitetos, engenheiros, além de, eventualmente, técnicos operacionais) e descentralização de 5 para 11 escritórios regionais de habitação, quase o mesmo número de administrações regionais.

A política proposta pelo governo para as favelas era a de promover a consolidação física e jurídica das favelas existentes, especialmente as existentes até 1989.

¹⁹ Aqui dá-se ênfase para o embate político-social para a regularização urbanística (que ampliará a destinação orçamentária e facilitará a regularização fundiária) das favelas. O próximo capítulo detalhará o programa de urbanização de favelas da gestão.

Quanto à regularização fundiária, as principais ações foram os convênios para serviços jurídicos e o projeto de lei para concessão de uso. Ambas foram objeto de intensa luta política e jurídica contra a Administração. Através de convênios com entidades de prestação de serviços jurídicos, as favelas em terrenos particulares receberam assessoria para ações de pedido de usucapião urbano (viabilizado a partir da Constituição de 1988) ou para defender-se contra ações de reintegração de posse. Esses convênios tiveram o importante papel de possibilitar a comunidades faveladas envolvidas com ações jurídicas, a defesa contra os proprietários e as artimanhas da justiça. Através destas ações conseguiu-se sustar algumas remoções e viabilizar a compra de terrenos pelos moradores, em alguns casos com financiamento do FUNAPS. Os casos de usucapião urbano encontram-se até hoje em processo jurídico, pois a Justiça não parece ter elementos para resolvê-los. É importante destacar que um programa de interesse social tão defensável - pois possibilita o acesso dos favelados à Justiça - foi objeto de quase interminável (finalizado em 1999) processo do Tribunal de Contas Municipal contra a administração Erundina por mau uso da verba pública.

Em março de 1990, o Executivo enviou à Câmara Municipal, uma solicitação de desafetação de 139 áreas municipais, envolvendo cerca de 36000 famílias, para a concessão de direito real de uso gratuita por 90 anos.

Esse projeto de lei, entregue à Câmara com uma grande manifestação de favelados, somente recebeu apoio das bancadas do PT, PCB e PCdoB, ficando parado durante 18 meses.

Em agosto de 1991 o projeto de lei passou pela votação de primeiro turno, sem nenhuma discussão, junto com outros projetos de lei de interesse de outros partidos.

O vereador Andrade Figueira, do PFL, apresentou um substitutivo ao projeto do Executivo, que torna a concessão onerosa, reduz o prazo para 20 anos, exige a consulta prévia a moradores de uma faixa de 200 metros no entorno da favela e exige que as obras de urbanização das favelas sigam a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo atuais.

Visando a aprovação de "alguma coisa" para as favelas durante a administração petista, alguns setores do Executivo e vereadores do PT, liderados pelo vereador Henrique Pacheco, negociaram um outro substitutivo com setores do PMDB ligados ao CORAFASP, propondo não mais a concessão de uso, mas a venda das terras aos favelados. O novo substitutivo incorporava também a criação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social - para todas as favelas em área municipal do município, proposta essa contida também no projeto de lei do Plano Diretor, também parado na Câmara Municipal desde Fevereiro de 1991.

Essa negociação trouxe muita polêmica e divisões dentro dos movimentos dos favelados, entre os militantes do PT e dentro do Executivo.

Entretanto, a votação, prometida para antes do recesso de 1991, não aconteceu. Em Maio de 1992, foi marcada a votação, mas durante a sessão, o vereador Arnaldo Madeira, do PSDB, argumentou que o novo substitutivo tinha o caráter de mudança de zoneamento, ao incorporar as ZEIS. Isso exigiria quorum de 3/5 dos vereadores. Como os articuladores do substitutivo não tinham esse apoio, a votação foi suspensa, para novas articulações.

Abaixo são apresentados trechos de discussões registradas pela imprensa por ocasião desse debate - desafetação de terras e regularização de favelas - na Câmara Municipal de São Paulo, ilustrando os obstáculos colocados por vereadores a essas decisões.

LL

Trechos de artigo do vereador Luís Carlos Moura (PPS) publicado no Diário Popular de 5/10/91: "O projeto original foi votado em 27 de agosto de 1991, aprovado com o voto de 30 vereadores, inclusive o meu. Posteriormente houve mais discussão, e tomou vulto a questão da propriedade das terras, porque uma parte do movimento dos favelados passou a rejeitar o instituto da "cessão do direito real de uso" e exigir em novo substitutivo a "propriedade" dos terrenos onde estão assentados, tentando vedar a especulação, ao condicionar a transferência dos direitos de compra e venda à anuência do executivo e à manifestação da Associação dos Moradores, quando houver, sempre restrita a terceiros que preencham as condições previstas em lei. Ocorre que essas restrições somente existirão, pelo texto do substitutivo, enquanto o morador não tiver recebido a escritura definitiva de compra e venda, a ser outorgada depois de pago o preço. Portanto, depois de quitado o imóvel e recebida a escritura definitiva, o domínio se consolida e o morador tem a livre disponibilidade do bem. Outra questão, a preferência de recompra pelo poder público, por opção da elaboração do contrato-padrão, também não é aceita pelos setores do movimento dos favelados, que não admitem a concessão de direito real de uso. É bom lembrar que os imóveis financiados pelo BNH, para citar um exemplo, tinham cláusulas restritivas e ninguém as respeitava."

76

Em matéria do Shopping News (8/9/91) a jornalista Ana Cristina Machado explica que "Os 20% institucionais (da gleba que o loteador tem que doar) são legalmente "áreas de uso comum do povo", pelas quais os compradores de terrenos pagam, seja através de sobrepreço cobrado pelos loteadores, seja através dos impostos à Prefeitura - encarregada de administrar e proporcionar melhorias nesses terrenos."

JJ

LL

"O projeto é absurdo", protesta o vereador Roberto Trípoli (PV), que acusa a Prefeitura de "privar milhões de paulistanos de centenas de áreas verdes, sob o pretexto de beneficiar 30000 famílias." Para Trípoli, é obrigação do Executivo municipal transformar os terrenos de uso comum do povo em parques e praças, lembrando que a cidade só tem 1,5 m² de área verde por habitante, quando as Nações Unidas recomendam um mínimo de 12 m²."(Shopping News, 8/9/91)

"Outro ferrenho opositor da proposta é o vereador Bruno Féder (PDS): "O projeto institucionaliza a miséria e abre precedente para uma progressão geométrica de ocupações de áreas desse tipo", afirma Féder, que defende a remoção das favelas, acompanhada do estudo de uma "opção de moradia aos favelados." (Shopping News, 8/9/91)

"Mais cuidadoso no comentário...o presidente da Câmara Municipal, Arnaldo Madeira (PSDB),... explica que as áreas de uso comum do povo não são propriedade da Prefeitura: "Elas pertencem à população que comprou os lotes das redondezas das favelas, razão pela qual a Constituição e a própria legislação federal obrigam o Executivo a preservar esses terrenos de interesse comum."(Shopping News, 8/9/91)

Em reportagem sobre o projeto de lei de regularização de favelas, é colhido o seguinte depoimento de um morador do loteamento Vila Nhocuné, onde há uma favela: "Já o vizinho Luís Soares afirma que os favelados são uns privilegiados: "Acabei com a saúde para construir minha casa, onde pago todas as contas, pra eles ficarem aí de graça, pagando uma miséria pela água e pela luz." Seu Luís quer que a favela saia de lá."(Shopping News, 8/9/91)

"O vereador Jamil Achôa (PMBD) afirmou que votaria contra, qualquer que fosse o projeto. Ele e o vereador Gabriel Ortega (PSDB) estão movendo uma ação popular contra a prefeita e os vereadores, para impedir a aprovação dos projetos. Para o vereador o projeto é inconstitucional porque "a Prefeitura não pode dispor de áreas públicas para atender interesses de algumas pessoas".(O Estado de São Paulo, 9/4/91)

"Outra preocupação de Trípoli (vereador pelo PV) era com a propriedade dos lotes. Embora o projeto substitutivo estabeleça que as terras só podem ser comercializadas para fins de moradia popular, "depois que o morador tiver a escritura ele poderá vender o terreno a quem quiser".(O Estado de São Paulo, 9/4/91)

JJ

Trechos do editorial do jornal O Estado de São Paulo de 12/4/91, pág. 3: "Os dois projetos de oficialização das favelas instaladas em áreas municipais.... têm suas diferenças, mas combinam em um ponto: partem do pressuposto de que é legítima a iniciativa que leve a dispor de áreas públicas em benefício do interesse de algumas pessoas....No fundo de toda essa polêmica, que não é nova pois sempre se discutiu a questão da regularização ou solução desse problemático fenômeno urbano brasileiro, contrafação, entre outras questões sociais crônicas, da carência de moradias, no fundo, dizíamos, está a omissão do Poder Público que não soube prever, regulamentar, utilizar da melhor forma seus próprios domínios, no interesse realmente social, vale dizer, geral, de toda e não apenas parte da comunidade. Porque o bem público tem apenas essa finalidade e é neste sentido que deve ser administrado: no interesse coletivo, de acordo com as leis vigentes. Por isso é que o Poder que detém o bem público tem que defendê-lo, com o zelo condizente de proprietários responsáveis."

Trechos do editorial do jornal O Estado de São Paulo de 28/5/91, pág. 3: "Ninguém ignora o drama da falta de moradia que infelicita enormemente as camadas mais carentes da população - grande parte das quais não teve condições de praticar esbulho, organizado ou espontâneo, em terrenos públicos. Há que se afirmar uma questão de princípio: Não se pode simplesmente passar ao domínio de alguns o que é bem de todos, "...Mais importante é considerar que o presente ao favelado é uma injustiça aos que têm por moradia os baixos de um viaduto, aos que passam as maiores necessidades para arcar com um aluguel ou permanecer na enorme fila dos pretendentes à casa própria, oferecida - e raramente entregue - pelas instituições oficiais."

Essa amostra indica as dificuldades para aceitação das favelas dentro do tecido urbano como objeto de justiça social, de implementação, através do reconhecimento de direitos aos mais pobres, do interesse público. Como exemplo desta guerra entre interesses público e privado, acirrada na gestão petista, eram tantas as ações de reintegração de posse de favelas que existiam há mais de vinte anos, que a Prefeitura assinou convênio com ongs para prestação de serviços jurídicos, para que os moradores pudessem se defender de pretensos proprietários, e iniciar ações de usucapião urbano.

Quanto às ações físicas em favelas, montou-se um Programa de Urbanização de Favelas, priorizando a execução das obras de infra-estrutura no interior das favelas, envolvendo o menor número possível de ações ou de remanejamento de barracos. No primeiro ano da administração, tentou-se realizar os anteprojetos através de equipes montadas nos escritórios e executar as obras através de contratação de empreiteiras por preço unitário dos serviços, com 5 diferentes contratos por região da cidade. Entretanto apenas uma empresa, que era de médio porte, apresentou-se à licitação, o que inviabilizava a operacionalização de uma grande demanda trazida para os fóruns regionais de habitação.*

Nesse momento fortaleceu-se a proposta de uma descentralização dos escritórios de 5 para 11, e da criação de um grupo na HABI central, que formulasse diretrizes e agilizasse as contratações dos projetos e obras. Para agilizar a remoção de favelas para obras viárias e de drenagem iniciadas no governo anterior foram compradas habitações em conjuntos habitacionais da COHAB e programados outros conjuntos para esse fim, desenvolvidos pelo HABI. Ao final deste período recebeu-se uma grande contribuição na equipe de profissionais experientes do Rio de Janeiro.

Em Outubro de 1989 acontece o deslizamento de terras na favela Nova República, que tem grande espaço na mídia e traumatiza a Administração, inclusive a prefeita, que passa a exigir uma ação mais coordenada dos administradores regionais e da HABI nas favelas, em especial nos casos de prevenção de acidentes. A COHAB contrata a empresa de geotecnia BUREAU de Projetos para uma avaliação de cerca de 300 áreas de risco geotécnico em favela, sob a coordenação do IPT. Para esse trabalho o engenheiro Rui Mori, de São Paulo, mobilizou 12 equipes de alto nível, com grande número de profissionais de empresas cariocas. A SAR - Secretaria das Administrações Regionais cria o programa de obras de risco, com a remoção dos moradores promovida pela HABI, a SAR executa as obras de contenção indicadas pelos laudos e dá nova destinação para os terrenos desocupados. A HABI cria o GEU FAVELAS Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, que integra também a coordenação do Plano de Emergência para as Áreas de Risco.

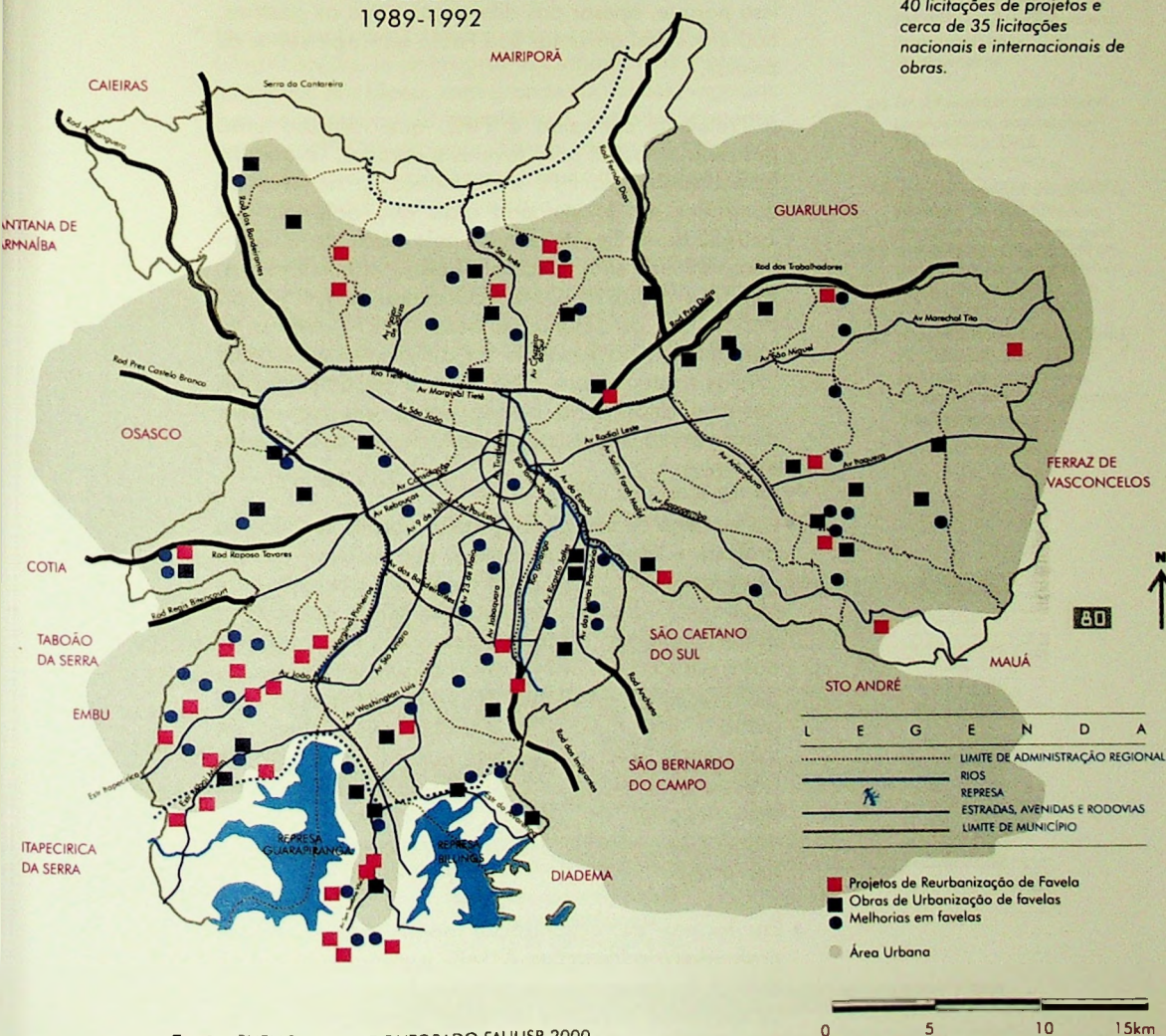
79

* Nesta nova estruturação os escritórios de arquitetura e urbanismo e os engenheiros sanitaristas são mais atuantes. Passou-se a contratar escritórios para desenvolver os projetos, baseados em diretrizes quase sempre social e tecnicamente bem precisas, elaboradas pela Habi Regional.

Foi elaborada uma espécie de normatização para a concepção e apresentação dos projetos, com a colaboração de profissionais do Rio de Janeiro que haviam trabalhado em favelas. As obras foram sendo contratadas uma a uma, ampliando o número de pequenas e médias empreiteiras.²⁰ Contrataram-se funcionários para trabalhar na Prefeitura, realizando a preparação das diretrizes e projetos (quase sempre quando as obras eram feitas em mutirão). Contratou-se também uma empresa com especialização em geotecnia e gerenciadora de obras.

• **20** Grande número de diferentes profissionais da iniciativa privada foram envolvidos (arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, administradores e advogados) para realizar muitas atividades: projetos e obras de urbanização de 76 favelas englobando 27 000 famílias; projetos e obras de 1500 unidades habitacionais em 20 favelas; levantamento planialtimétrico cadastral de cerca de 200 favelas; cerca de 40 licitações de projetos e cerca de 35 licitações nacionais e internacionais de obras.

Município de São Paulo
AÇÕES EM FAVELA REALIZADAS NA GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES 1989-1992
 Mapa 2.3





A
mudança
da política
municipal

A Prefeitura somente retomou **21**
a contratação de obras do
Programa Guarapiranga em
1995, deixando durante três
anos recursos do Banco
Mundial paralisados.

Em paralelo à desmobilização **22**
frente à Prefeitura, os
movimentos dos sem teto
procuraram com mais vigor os
recursos estaduais.

81

Houve também um grande número de pequenas obras, chamadas de melhorias, em muitas favelas. Essas obras paliativas procuravam diminuir o desconforto da vida nas favelas e, ao mesmo tempo, representavam uma continuidade das ações que anteriormente eram realizadas, a pedido das assistentes sociais, pelos administradores regionais.

Um avanço institucional ocorrido durante esta gestão foi a integração de ações entre a Prefeitura e as concessionárias de serviços SABESP. Com esta empresa, através do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, tem havido desde então uma ação mais sistemática dos dois órgãos, além de acordos sobre os parâmetros dos projetos técnicos em favela.

O prefeito eleito após o Governo do Partido dos Trabalhadores foi Paulo Maluf, de posição ideológica, concepção de política pública e prática administrativa radicalmente diferentes da gestão anterior. Entretanto, o Governo Maluf também formulou, e a partir de 1994, começou a implantar uma política para favelas. Isso porque, apesar das diferenças entre as gestões, não é possível governar São Paulo sem agir sobre as favelas.

A Prefeitura contratou a FIPE, que realizou uma pesquisa amostral para favelas e cortiços. O quadro apresentado pela FIPE é dramático: o número de domicílios em favela teria mais que dobrado; de 150452 domicílios detectados pelo censo de 1987, a pesquisa amostral calcula 378863 domicílios em 1993, com 1901892 moradores, ou seja, 19% da população do Município em 1991. Como a amostragem da pesquisa foi definida a partir das favelas existentes em 1987, e não na detecção de novos núcleos, teria havido então um expressivo aumento da densidade populacional das favelas existentes.

• No começo de sua gestão, Maluf paralisou todos os projetos e obras habitacionais que estavam sendo executados por mutirão, através de Associações de Moradores. As obras que estavam sendo executadas por empreiteiras, a maioria das obras em favela da administração anterior, tiveram continuidade. Houve uma diminuição do ritmo de investimentos, com uma demora maior para a execução das obras de urbanização.²¹ As obras em mutirão puderam ser reiniciadas após um ano, analisados os processos pelo Tribunal de Contas do Município. Mas a população mutirante já não tinha grande organização e disposição.²²

• Em termos de organização administrativa, houve profundas modificações. A HABI, superintendência da SEHAB, foi enxugada ao máximo, fechando-se todos os escritórios regionais de habitação e as equipes de coordenação de programas centrais - mutirão, conjuntos habitacionais, cortiços e favelas. •

Foram demitidos os funcionários não efetivos, especialmente arquitetos e engenheiros, transferiram-se os efetivos para outras secretarias e todas as assistentes sociais foram lotadas no escritório central. Manteve-se apenas um setor para acompanhar as obras que já estavam em andamento. As empresas de gerenciamento foram mantidas e, posteriormente ampliadas suas funções. ♦

No fim do 1o. semestre de 1993 Maluf lançou na televisão e abriu a primeira concorrência para seu grande programa para favelas - Projeto Cingapura,²³ nome popularizado do PROVER Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização. Dentro da política urbana e habitacional, as propostas e projetos em andamento para favela tem aparente similaridade com uma das ações de gestão anterior, de demolir os barracos e reconstruir unidades verticais. O Projeto Cingapura - construção de infraestrutura urbana e apartamentos em favelas - tem como produto final o mesmo resultado físico das obras executadas pela gestão anterior nas favelas Heliópolis e Água Branca, por exemplo.²⁴

- ♦ Na gestão Luíza Erundina, para cada favela foi feita uma licitação. Já no Programa Cingapura os contratos são feitos em bloco, com grandes licitações, vencidas por empreiteiras de hidrelétricas, estradas, grandes conjuntos.²⁵ Os projetos foram desenvolvidos por profissionais autônomos contratados nas gerenciadoras de projeto e obra.²⁶ ♦

Na gestão Maluf a ênfase está na construção de apartamentos, sendo esses alugados com promessa de desconto dos aluguéis quando for possível regularizar a terra e vender as unidades aos moradores.

23 A denominação do programa teria inspiração na política habitacional de Cingapura, onde, desde 1970, habitações precárias, inclusive palhoças e moradias em barcos, foram sendo substituídas por apartamentos financiados pelo Estado. Mais de 70 % do estoque habitacional de Cingapura foi financiado pelo Estado.

24 Na gestão anterior, entretanto, para cada favela se contratava um projeto, reforçando o direito à arquitetura nos programas de interesse social. A gestão malufista entrega os recursos para a iniciativa privada em bloco, através de empresas de gerenciamento e projeto, que preparam os editais de licitação das obras. As obras da fase 1 foram licitadas a partir de simples projetos básicos e estudos de implantação elaborados na EMURB, sendo a empreiteira responsável pelo detalhamento.

♦ **25** Em 44 contratos participam apenas cinco empreiteiras Schaim Cury, OAS, Construbase, CBPO e Camargo Correia, de um total de 53 do Cingapura. ♦

♦ **26** As empresas, em sua maioria já contratadas pela Prefeitura em gestões anteriores, são DUCTOR, Bureau, Herjack e JNS, esta última concentrada no programa Guarapiranga. ♦

Município de São Paulo

Tabela 2.11 ANDAMENTO de obras em favelas
Junho de 1999

Programa FASE	Nº de unidades	Origem dos recursos e período	Número de favelas		
			Em projeto	Em obra	Concluída
Cingapura 1	2828	PMSP 1995 - 1997	0	0	11
Cingapura 2	4670	PMSP contrapartidas a financiamentos 1996 - 1998	0	0	19
Cingapura 3	4778	PMSP 1997 1998	9	0	4
Cingapura 4	5599	BID 1999	7	3	0
Cingapura 5	6185	Em estudos ou projetos sem destinação orçamentária	19	0	0
Procav	6146	Remoção para Programa de Canalização de Córregos BID 1996	3	4	0
Operações interligadas	1814	Habitações novas em glebas Operações Interligadas com a Lei de Desfavelamento 1993 1998	0	0	10
Total	25835		38	7	44

82

Foram concluídas 10308 unidades, entre 1993 e 1999. Mas destas, foram concluídas depois de 1996, pouco mais de 2000 apartamentos.²⁷

Os projetos concluídos foram pagos pelo Orçamento Municipal (82% das obras) e pelo setor privado, através das Operações Interligadas da Lei de Desfavelamento. A partir de 1999 a Prefeitura não investiu em novos projetos Cingapura, com seus recursos. A Fase 3 está paralisada. Somente os projetos financiados pelo BID estão em obras. Ressalte-se a quantidade de unidades para remoção (pulmões para os excluídos do Cingapura, removidos pelas obras viárias ou de drenagem) ou apenas para pagar por mudanças do zoneamento através das Operações Interligadas.

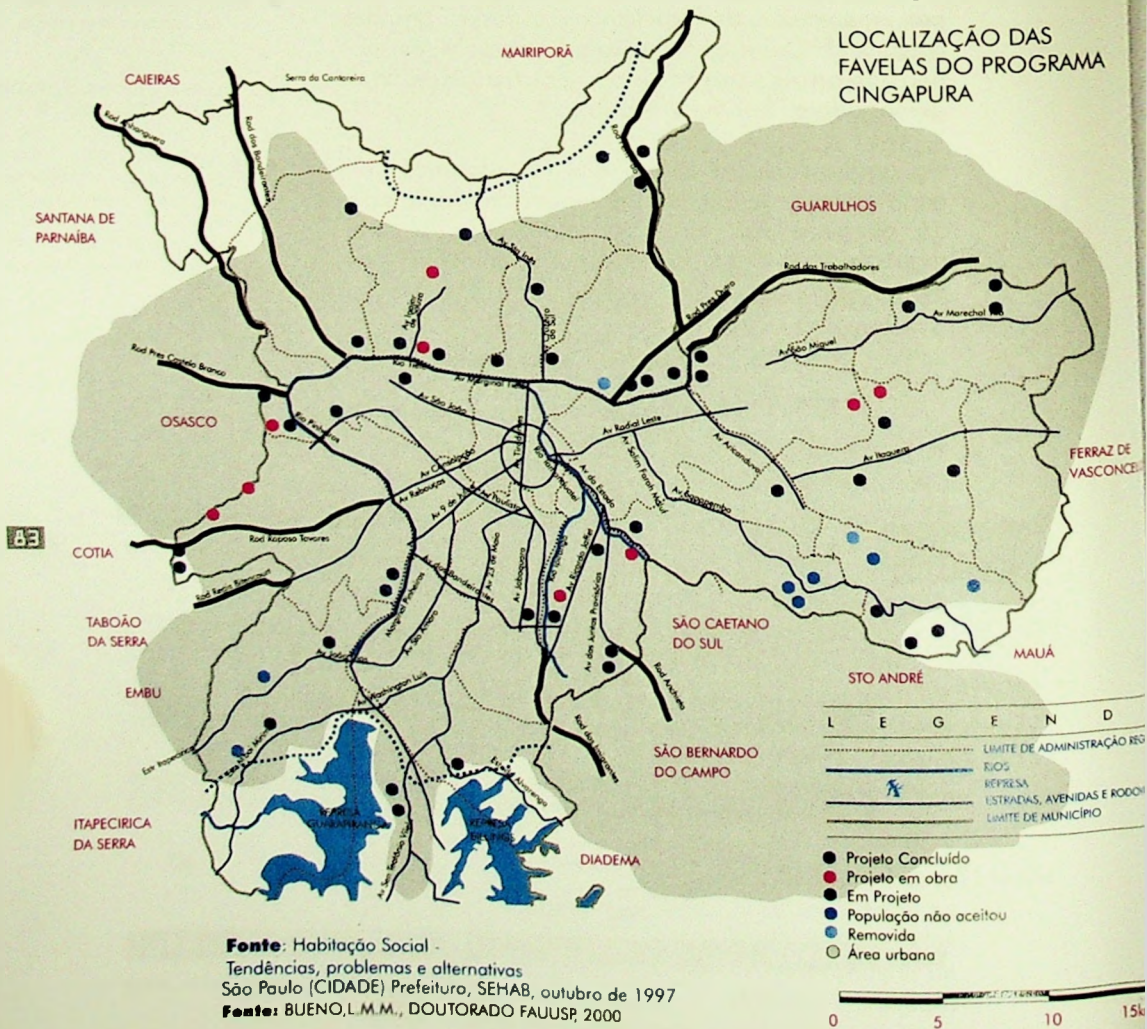
• A forma de escolher as favelas para as obras certamente está vinculada à visibilidade das obras para a cidade - locais com grande tráfego de veículos e entradas de São Paulo, diferentemente da administração anterior, que priorizava para esse tipo de obra - demolição dos barracos e reconstrução total das moradias - apenas áreas com risco de inundação, deslizamento.

"Metas habitacionais de Maluf²⁷ e Erundina não se concretizam", Folha de São Paulo, Caderno Eleições 96, página 7

Mapa 2.4

Município de São Paulo

LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS DO PROGRAMA CINGAPURA



Fonte: Habitação Social - Tendências, problemas e alternativas São Paulo (CIDADE) Prefeitura, SEHAB, outubro de 1997
Fonte: BUENO, L.M.M., DOUTORADO FAUUSP, 2000

A preferência locacional das obras pelos grandes corredores de tráfego é visível no MAPA 2.4. A questão da localização imobiliária inspira a política social, como comenta Maricato, 97:118/119 "Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, a prefeitura o faz de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras, agentes do mercado imobiliário e dos chamados formadores de opinião pública. A visibilidade é determinante nas operações. Substituir as favelas por prédios de apartamentos tem evidentes reflexos no preço da terra ou, dependendo da localização, um alto potencial publicitário. Os critérios que guiaram a localização dos investimentos em projetos habitacionais, até o final da gestão Maluf, não foi o da necessidade social ou emergências devido aos riscos de vida, mas sim a visibilidade e o saneamento da paisagem." ♦

♦ Ocorreu também a resistência de algumas favelas, pois as comunidades (algumas apoiadas por ongs, como o MDF - Movimento de Defesa do Favelado) reivindicavam a urbanização. Jardim Vera Cruz, Lidiane, Maria Cursi/Vergueirinho, e Sampaio Correia foram retiradas da programação. ♦

Em mais seis favelas há obras complementares aos conjuntos Cingapura (outras unidades, para alojados, quadras e áreas livres) propostas e sem programação.

Como os Cingapura estão próximos a avenidas e trevos viários, essas obras são muito importantes para o conforto e segurança.

Somando-se os projetos em que a demanda é de moradores em alojamentos, com PROCAV e O. I.



Figura 2.1
Favela do Autódromo
sobreposição das obras
de urbanização e
Edifícios do Projeto
Cingapura

28

♦ Exemplo excepcional das distorções do processo decisório é o Projeto Cingapura da Favela do Autódromo. A FIGURA 1, mostra que os prédios foram executados em um trecho da favela que havia sido urbanizado pela Prefeitura um ano antes, e que foram demolidas casas construídas em mutirão pelos moradores com financiamento do FUNAPS naquela ocasião (Pequeno, 1995). ♦

28 O compartimento autoritário e tecnocrático fez a Prefeitura contratar diferentes projetos para a mesma área, como Maninhos, Água Branca, Jaguaré, Autódromo, Edu Chaves e Haia do Corrão.

Muda a concepção habitacional e urbanística, mas sobretudo, muda a relação entre favelados e poder público. A desumanização do tratamento aos favelados no programa é perceptível na operacionalização.

• A sustentabilidade socio-econômica é frágil. Segundo Taschner, 1998:13, "A manutenção do apartamento pela população moradora não é desprezível: são 57 reais de prestação, condomínio de 35 reais (nos prédios de 11 andares), despesas médias de 21 reais com água, 10 com gás, 15 com eletricidade, num total de 138 reais, valor superior a 1 salário mínimo." A autora também comenta que os Cingapura tem somente unidades habitacionais, enquanto que em 1993 constatou-se que mais de 10 % das casas em favela tinham uso misto habitacional e de pequeno comércio. ▽

A partir de 1998, com as **29** primeiras exigências de correção social do programa, os estudos para regularização fundiária (desmembramentos e remembramentos de glebas, que tem diferentes origens - retificação e rios, desapropriação para obras viárias, áreas de uso comum de loteamentos) tem tentado aprovações urbanísticas. Mas os urbanistas-legisladores voltam então a solicitar o atendimento à lei Lehmann, sobre parcelamento do solo, para áreas de favela.

A primeira licitação do programa, quando analisada apresenta os seguintes impactos quanto à operacionalização (ver TABELA 2.12): prevê (já que a favela tem que ser demolida para a implantação do Cingapura) a transferência de pertences de moradores para alojamentos até 10 km de distância da favela e a construção de alojamentos provisórios, sem definição de local. As favelas são todas localizadas no centro expandido de São Paulo, junto a grandes eixos viários e de grande visibilidade. Os terrenos são de propriedade municipal, estadual, estatal e particular.²⁹ O número de apartamentos previsto é inferior ao de moradores das favelas. Vejamos alguns dados:

Município de São Paulo

Tabela 2.12 PROJETO CINGAPURA
PRIMEIRA LICITAÇÃO 1993

Favela	Local	Propriedade	No previsto de apartamentos	No de famílias em 1987
V.N Jaguaré	Marg. Pinheiros	municipal	320	5000
Autódromo	Autódromo Interlagos	municipal	não prev.	385
Paz/Nicarágua	Autódromo Interlagos	CEF	não prev.	422/340
Peinha	Marg. Pinheiros/ The Waves	municipal	não prev.	300
85 São Remo	USP	USP	não prev.	1057
Benfica	*	*	412	500
Água Branca	Marg. Tietê	*	160	360
C.Grande	*	*	96	*
Imigrantes	Saída Rod. Imigrantes	DER	384	101
Maninos	Zona Norte	municipal	128	150
M.Stefano	Av. M. Stefano	DER	128	*
Real Parque	Marg. Pinheiros/Morumbi	Eletropaulo /DER/Part	25	679
Real Parque/ Panorama	Marg. Pinheiros/ Morumbi	Eletropaulo /DER/Part.	não prev.	203
Záki Narchi	Marg. Tietê/Shop. Center Norte/Term. Rod. Tietê	municipal	320	700

Fonte: Edital de Licitação do Projeto Cingapura de 1993 e Censo de Favelas de 1987.

A prática de execução de alojamentos provisórios, especialmente longe do local de moradia original, primeira ação do Projeto Cingapura, ocorria na gestão anterior somente para famílias desabrigadas por acidentes em época de chuva. Procurava-se operacionalizar as remoções e relocações sempre com a casa definitiva já pronta.

Em todos os projetos Cingapura da primeira licitação, conforme a Tabela 2.13, famílias são abandonadas nestes simulacros de habitação, pois o número de apartamentos é inferior ao número de moradores removidos. Segundo dados da Folha de São Paulo de 29/11/1998, essa era a situação de São Paulo quanto a abrigos provisórios:

Município de São Paulo

Tabela 2.13 ABRIGOS PROVISÓRIOS EM 1998

Abrigo	Abrigo CBPC	Abrigo Záki Narchi	Abrigo Thomás Mazzoni	Abrigo São Pedro	Abrigo Santa Etelvina
Localização	COHAB José Bonifácio-Avenida Nagib Farah Maluf	Proximidades do Terminal Tietê	Praça Jânio Quadros Zona Norte	Rua da Fascinação Itaquera	Cidade Tiradentes setor 6
Data de abertura	1995	1996	1998	1996	1996
Nº de moradores	497	405	221	193	754
Moradia de origem	Áreas de risco nos bairros Parada XV, Jardim São Pedro, São Mateus, Itaquera, Guaianazes, Parque Novo Mundo, Glicério e Viaduto Pedroso	Áreas de risco da Ponte dos Remédios, Vila Prudente e Glicério	Favelas do Tatuapé	Favelas em áreas de risco da Juta, Záki Narchi, Haia do Carrão, Francisco Munhoz, Glicério, Estrada Jacú-Pêssego e Guaianazes	Áreas de risco das favelas do Carandiru, Butantã, Jardim Moreno Záki Narchi, Shopping Popular, Cidade Tiradentes, Vergueiro, Imigrantes, Jabaquara e Santana

Fonte: Folha de São Paulo Caderno Cidades, pág. 4, 29/11/1998

É importante iluminar a discussão do «direito à localização» com a decisão do morador de favelas em situação perigosa, ao preferir (ou submeter-se a) instalar-se em alojamento. O complexo de favelas do Parque Novo Mundo se desenvolve ao longo da Rodovia Fernão Dias, recentemente em obras de duplicação através do DERSA e, nas proximidades, a Estação de Tratamento de Esgotos da SABESP, ambas, portanto, de iniciativa estadual. Ao lado destas obras, tem-se um grande conjunto Cingapura, com vista para a Marginal Tietê, a entrada leste de São Paulo, que faz a ligação com o Aeroporto Internacional. Já o

A Favela Záci Narchi, já citada neste capítulo, pela sua peculiaridade fundiária, tem um dos primeiros Cingapura, ao lado do Terminal Rodoviário Tietê, o mais importante de São Paulo. Segundo os dados de 1987 (TABELA 2.12) tinha 700 famílias, portanto cerca de 3000 pessoas. Como foram construídos 320 apartamentos, ainda subsiste um trecho da Favela, atrás do conjunto, separada por tapumes. Além da favela, vê-se o abrigo provisório.

Houve obras de Cingapura nas seguintes favelas com moradores no Abrigo São Pedro: da Juta, Záci Narchi, Haia do Carrão, Francisco Munhoz e Glicério. Na Estrada Jacú-Pêssego e Guaianazes houve obras viárias da SVP - Secretaria Municipal de Vias Públicas.

O abrigo Santa Etelvina (que foi criado de fato em 1990) está localizado no gigantesco conjunto da COHAB, distante cerca de 30 km do centro, na Zona leste. Para lá foram levadas pessoas que antes moravam nas favelas do Carandiru, Butantã, Jardim Moreno Záci Narchi, Shopping Popular, Cidade Tiradentes, Vergueiro, Imigrantes, Jabaquara e Santana, onde foram executados projetos Cingapura, e seu complemento, a remoção para a periferia distante.

Sem alarde nos meios de comunicação, foi totalmente removida a Favela Águas Espraiadas, que ocupava lotes, ruas e beiras do córrego Águas Espraiadas, que nasce junto à Avenida Washington Luís, perto do Aeroporto de Congonhas e desemboca no dreno do Brooklin, a 200 metros da Avenida Marginal do Pinheiros, área nobre do mercado imobiliário, o mais novo e importante centro de escritórios e serviços. Essa favela tinha mais de 4000 famílias (FIX, 1998) que foram removidas em menos de um ano, para construção de uma via expressa, através da "compra" dos barracos pela empreiteira.

Na gestão Pitta os problemas de caixa da Prefeitura explodiram, paralisando quase todos os programas sociais. Somente as favelas do Cingapura com garantia de empréstimos do BID estão em andamento.

Mas a Prefeitura retomou o SubPrograma de Recuperação Urbana do Programa Guarapiranga, que tem mais de 60 % dos recursos para urbanização de favelas. O Banco Mundial é o órgão financiador, somente para as obras de urbanização, não unidades habitacionais. •

Isso foi feito a partir da terceirização de todas as ações. Empresas gerenciam contratos de projeto e obras de outras empresas privadas. O trabalho social com os moradores (cadastro, convencimento, operacionalização de mudança) são também feitos por empresas contratadas. •

30
Ao mesmo tempo que a
ampliação de projetistas da
mais qualidade aos espaços
dos conjuntos, ela parece criar
um vínculo com a legalidade
urbanística, apoiada nos
burocratas do poder público.

Considerações

Finais

Algumas características das favelas paulistanas são importantes para a compreensão do fenômeno e também para a formulação de políticas de ação.

A partir de FIPE, 1993, PMSF, 1987 e VÉRAS e TASCHNER, 1990, pode-se observar a evolução de alguns indicadores da condição dos domicílios em favela, em São Paulo:

Município de São Paulo

Tabela 2.14

**EVOLUÇÃO DE DIVERSOS INDICADORES DE
CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE EM
FAVELA**

Indicador	1973	1980	1987	1993
Pessoas por domicílio-média	4,9	5,46	5,42	5,02
Pessoas por cômodo - média	3,12	3,06		1,75
Área construída por domicílio m ²	16,63	23,59	28,96	
Domicílios com um único cômodo - %	52,2	30,9	23,2	13,6
Domicílios com paredes externas de alvenaria- %	1,3	2,4	50,5	74,2
Domicílios com cobertura de laje - %			7	24,5
Domicílios sem banheiro ou banheiro coletivo - %	65,8	44,3	13,6	7,5

Fonte: FIPE, 1993, PMSF, 1987 e Véros e Toschner, 1990

Na PCV - Pesquisa sobre condições de vida da Fundação SEADE, para a região metropolitana de São Paulo, de 1992 - a média era de 3,7 moradores por família, apontando-se então maior quantidade (5,02) nas favelas. A mesma pesquisa aponta que 77,6% das casas da região são de alvenaria, situação quase idêntica à das favelas.

Segundo a PCV, apenas 1,9 % das casas da região não tem canalização de água (situação que necessariamente impede o banheiro interno na casa). Esse número é bem inferior ao número de casas sem banheiro interno das favelas 7,5% em 1993, o que indica uma situação bastante insatisfatória para os moradores em áreas de favela.

Em 1987 verificou-se que, quanto ao processo de ocupação da favela, era a seguinte a situação em São Paulo:

Município de São Paulo

Tabela 2.15
PROCESSO DE OCUPAÇÃO
DO SOLO DAS FAVELAS

Processo	%
Cessão	4,08
invasão espontânea	70,82
invasão organizada	2,58
combinação desses processos	2,39
sem informação	0,13

Fonte: Censo 1987

Em São Paulo as favelas surgiram por processos de ocupação espontânea e paulatina de terrenos até fim dos 80, quando começaram a ocorrer invasões organizadas. Das favelas existentes em São Paulo em 1987, mais de um quarto se iniciou antes de 1969 e mais da metade na década de 70. Outra característica importante é a de que quase 80 % das favelas existem já há mais de 20 anos.

Município de São Paulo

Tabela 2.16
DISTRIBUIÇÃO DAS FAVELAS
POR PERÍODO DE OCUPAÇÃO
DO TERRENO

Período	Favelas nº absoluto	Favelas %
Até 1969	416	26,13
1970 a 1979	823	51,70
1980 a 1987	353	22,17
Total	1592	100

Fonte: Censo 1987

89

Existe um mercado imobiliário dinâmico nas favelas, não reconhecido legalmente. A favela continua um fenômeno presente dentro do tecido urbano. Assim, morar em favela já é uma opção consagrada entre as formas de provisão de habitação. Na pesquisa de 1993 (FIPE (A), 1994:63) detectou-se que 53,9 % dos chefes de família tinham comprado a casa pronta e 33,8% a haviam construído.

Segundo a pesquisa de 1993, 38,7% dos moradores tinham como residência anterior uma casa alugada e 8,8% vinham de casa própria. Assim, "As dificuldades de manutenção dessas moradias são explicadas pelo contínuo processo de redução de renda real dos assalariados urbanos e/ou desemprego, fenômeno presente na economia brasileira nos últimos anos."(FIPE (B), 1994, 8)

Município de São Paulo

Tabela 2.17 DOMICÍLIOS EM FAVELA
SEGUNDO POSSE DE
EQUIPAMENTOS
1987 - 1993

Equipamento	1987	1993
Fogão	99,62	99,2
ferro elétrico	81,45	87,4
rádio	71,27	86,1
geladeira	68,41	78,7
liquidificador	65,27	72
TV	77,17	85,5
aparelho de som	55,38	55,3
automóvel	4,38	7,0

Fonte: FIPE (A)1994, tabela XX)

A integração econômica dos moradores em favela é crescente, como mostram os dados da TABELA acima. A par do mercado imobiliário informal específico alimentado pelos recursos dos favelados, dos materiais de construção financiados com altos juros para a construção das casas nas favelas, o morador em favela é também um consumidor de bens industrializados, sejam eles novos ou usados (o caso dos automóveis encontrados em favela). Perlman, 1976:303/304 já afirmava: "Na medida em que os favelados adquirem bens ou serviços que o resto da sociedade rejeita, eles prolongam sua utilidade. Por exemplo, compram roupas e móveis de segunda mão, produtos com defeito, pão amanhecido, e usarão os serviços de profissionais já ultrapassados, ou de aprendizes como no caso de doutorandos que adquirem prática atendendo aqueles que não tem muita escolha sobre a quem procurar e aonde ir para conseguir assistência médica. Finalmente, os favelados propiciam a criação de empregos para muitos profissionais liberais, especialmente assistentes sociais, sociólogos e urbanistas." Sua pesquisa em favelas do Rio de Janeiro, de 1974, comprovava que a marginalidade do favelado era um mito, uma invenção sociológica que não sobrevivia aos dados de integração social e econômica dos favelados.

Uma avaliação dos dados relativos ao tamanho das favelas, por número de domicílios, realizada em 1992 pela Prefeitura esclarece uma significativa característica das favelas de São Paulo:

Município de São Paulo

Tabela 2.18 NÚMERO DE DOMICÍLIOS EM FAVELA

Estratos por nº de domicílios	% de favelas	% de domicílios
Menos de 49	59,2	8,8
50 a 99	16,2	10,5
100 a 199	11	14,1
200 a 499	10	27,3
500 a 999	2,3	13,6
1000 a mais	1,3	25,7
Total	100	100

Fonte: PMSP/SEHAB/HABI,92

Há quase mil pequenas favelas (com menos de 50 domicílios), que devem ocupar área inferior a uma quadra (10000 metros quadrados). Por outro lado, tem-se apenas 1,3% das favelas abrigando mais de 25% do total de domicílios, como Heliópolis/São João Clímaco, Jaguaré, Paraisópolis, entre outras.

Outra característica importante nas favelas de São Paulo, é a forte presença das favelas em terrenos públicos, especialmente os municipais. A situação atual, mostrada na TABELA X, abaixo é a oposta aos anos 50, quando, como foi apresentado no início do Capítulo, a maioria das favelas estava em terreno privado.

Município de São Paulo

Tabela 2.19 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAVELAS SEGUNDO A PROPRIEDADE DO SOLO

Situação de propriedade	1973	1973	1980	1980	1987	1987	1993	1993
	nº absoluto		%		nº absoluto		%	
particular	293	58,9	457	59,9	278	17,46	23	14,1
Municipal	195	37,1	169	22,15	1048	65,83	91	55,8
Estadual, federal, ou estatal	35	4	-	-	56	3,52	8	4,9
Mista e sem Informação	2	0,4	136	17,82	210	13,18	41	25,1
Total	525	100	763	100	1592	100	163	99,9

Fonte: FIPE, 1993, PMSP, 1987 e Vêras e Taschner, 19

Vemos que durante a década de 80 as favelas em terrenos particulares decresceram em número, chegando a um patamar inferior à situação encontrada em 1973, apesar do crescimento espantoso das favelas no município (de 525 para 1592 núcleos). As favelas em área particular, que em 1973 e 1980 representavam mais de metade dos núcleos, estão reduzidas a 14,1% do total da cidade.

A diminuição em número absoluto de favelas em terrenos particulares num período de grande crescimento de favelas em São Paulo faz crer que os proprietários que tinham documentação coerente, cujos bens não se encontravam envolvidos em litígio com o Estado ou com outros setores privados, foram conseguindo reaver suas terras, removendo favelas. Enquanto isso o poder público, especialmente o municipal, não trilhava o caminho da desocupação por ações judiciais de forma generalizada. Removia seletivamente as favelas que eram obstáculo à execução de obras públicas consideradas prioritárias, utilizando-se para isso de outros terrenos municipais para onde eram removidos os favelados.

Quando observamos em maior detalhe as favelas com propriedade mista amostradas em 1993 (com grande crescimento, de 8,98% em 1987 para 25,1% em 1993) revela-se que quase 70% delas estão em terrenos municipais e terrenos privados, fazendo crer em uma expansão da favela antiga, em terreno municipal, para lotes privados vagos no seu entorno.

BLANCO JR, Cid, "Erradicar, Inovar, Urbanizar-políticas públicas para favelas", Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à FAUUSP, São Paulo, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges, "Origens da Habitação Social no Brasil-o caso de São Paulo", Tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1994.

BUENO, Laura Machado de Mello e **TEIXEIRA**, Adriana Maria Artico, "Relatório de Pesquisa vol. I Parte I- Métodos de Ação Planejada em Favela - pesquisa em municípios, faculdades de arquitetura e engenharia do Estado de São Paulo", Coordenadoria de Estudos e Apoio à Pesquisa da PUCCAMP, Campinas, xerox, 1995.

FIPE-Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (A) e **PMSP**-Prefeitura do Município de São Paulo, "Estudo das favelas e cortiços da cidade de São Paulo, visando conhecer em profundidade as condições atuais destes tipos de grupamentos humanos para servir de orientação aos programas para população de baixa renda e reassentamento urbano da SEHAB", relatório final - Favela- vol. I, xerox, março, 1994.

FIPE-Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (B) e **PMSP**-Prefeitura do Município de São Paulo, "Favelas na Cidade de São Paulo", relatório gerencial, xerox, março, 1994.

FIX, Mariana, "O Estado e o Capital nas Margens do Rio Pinheiros duas intervenções Faria Lima e Águas Espraiadas", Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à FAUUSP, 1998.

GODINHO, Marta Teresinha, "Habitação Popular tema para o dia de estudo do MUD", datilog., 31 de maio de 1964, São Paulo, 1964.

GODINHO, Marta Teresinha, "O Serviço Social nas Favelas", trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Serviço Social, São Paulo, 1955.

LEBRET, Rev. P.J.L, "Sondagem preliminar a um estudo sobre a habitação em São Paulo", separata da Revista do Arquivo no. CXXXIX, Departamento de Cultura, São Paulo, 1951.

MAIA, Francisco Prestes, "Introdução ao estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo", Cio Melhoramentos de São Paulo-PMSP/Comissão do Tietê, São Paulo, 1930.

MARICATO, Ermínia T. M., "São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade", In Revista Caramelo 9, FAUUSP, 1997.

PELLOGIA, Alex Ubiratan Goossens et alli, "Roteiro de Excursão - Riscos geológicos e geotécnicos em áreas de precária ocupação urbana no Município de São Paulo", In Anais do 37o. Congresso Brasileiro de Geologia - vol. 11, São Paulo, 1992.

PEQUENO, Luís Renato Bezerra, "Squatting Process and Environment - An Analysis of the Situation at the City of São Paulo", Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Stuttgart, 1995.

PERLMAN, Janice, "O mito da marginalidade favelas e política no Rio de Janeiro", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976.

RODRIGUES, Arlete M., **SEABRA**, Manoel, "Habitação e Espaço Social em São Paulo", In Boletim Paulista de Geografia 64, Associação dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, 1986.

SAGMACS, "Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana", São Paulo, 1958.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de, "Heliópolis: o percurso de uma invasão", tese de livre docência apresentada à FAUUSP, 1990.

SÃO PAULO (CIDADE), "Estudo sobre o Fenômeno favela no Município de São Paulo", Boletim HABI-Caderno Especial 1, Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1974.

SÃO PAULO (CIDADE), "Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983/1987", São Paulo, 1984.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Desfavelamento", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971b.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Remoção de Favelas", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Vilas de Habitação Provisória", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971a.

SÃO PAULO (CIDADE), "Relatório de Gestão 1989 1992", Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Superintendência de Habitação Popular, São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), Divisão de Serviço Social, "Desfavelamento do Canindé", São Paulo, 1962.

SÃO PAULO (CIDADE), EMURB, Empresa Municipal de urbanização, "Edital de Licitação do Projeto Cingapura", 1993.

SÃO PAULO (CIDADE), Secretaria do Governo Municipal, "Relatório da Administração Reynaldo de Barros", Editora PINI, São Paulo, Maio de 1982.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, "Atualização do número de favelas e seus domicílios e da população favelada do município de São Paulo", São Paulo, Outubro de 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, "Programa Habitacional de Interesse Social - Relatório de Gestão 1989 - 1992", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, "Relatório de Vistoria de 24/7/91 - Favela Rubilene", xerox, São Paulo, s. d.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Grupo Executivo de Urbanização de Favelas - Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Recomendações e Normas Técnicas para Elaboração de Projetos de Urbanização de Favelas", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (ESTADO), "Habitação - PCV - Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo", Fundação SEADE, São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (ESTADO), "Política Habitacional do Estado de São Paulo", São Paulo, 1976.

SÃO PAULO 1 (CIDADE), SEHAB/HABI, Divisão Técnica de Planejamento, Coordenação de Informações Técnicas, "II-FAVELAS EM SÃO PAULO - Condições de Moradia", xerox, São Paulo, s. d.

SÃO PAULO 1 (CIDADE), SEHAB/HABI, "Relatório de GT Ação em Favelas", São Paulo, Abril de 1992.

TACHNER, Suzana Pasternak, "Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira", xerox, São Paulo, 1998.

TASCHNER, Suzana Pasternak e **PEQUENO**, Luis Renato Bezerra (col.), "Impacto do Meio Ambiente Construído e as populações de baixa renda" in Anais do Seminário Metrôpoles latino-americanas, vol. 1, FAUUSP, São Paulo, junho de 1992.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Favelas: Fatos e Políticas", In Revista Espaço & Debates 18, ano VI, São Paulo, 1986.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Moradia da Pobreza: Habitação sem Saúde", Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Saúde Pública - USP, São Paulo, 1983.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "População , pobreza e degradação ambiental - as áreas de invasão no Município de São Paulo", xerox, São Paulo, 1993.

TANAKA, Marta M. Soban, "Favela & periferia: estudos de recomposição urbana", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1993.

VALLADARES, Lícia do Prado, "Passa-se uma casa - Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro", Zahar, Rio de Janeiro, 1978.

VÉRAS, Maura Prandini Bicudo, **TASCHNER**, Suzana Pasternak, "Evolução e Mudança das Favelas Paulistanas", trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 1990.

WATSON, Gabrielle, "Water and sanitation in São Paulo, Brazil: succesful strategies for service provision in low-income communities", dissertação de Mestrado apresentada ao Massachussets Institute of Technology, Boston, 1992.

Folhetos

São Paulo (Cidade) Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano "Habitação e Urbanismo a política que a prefeitura de São Paulo está praticando", SEHAB, 1991.

São Paulo (Cidade) Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano "Da utopia à construção a participação popular na política habitacional em São Paulo", SEHAB, 1992.

São Paulo (Cidade) Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, "Habitação Social tendência, problemas e alternativas", SEHAB, 1997.

Jornais

Diário Popular de 5 de outubro de 1991.

Folha de São Paulo Caderno Cidades, "Abandono faz de abrigos moradias permanentes", pág. 4, 29 de novembro de 1998.

Folha de São Paulo, "Metas habitacionais de Maluf e Erundina não se concretizam", Caderno Eleições 96, página 7, 13 de Outubro de 1996.

O Estado de São Paulo, editorial de 12 de abril de 1991.

O Estado de São Paulo, editorial de 28 de maio de 1991.

O Estado de São Paulo, 9 de abril de 1991.

Shopping News, 8 de novembro de 1991.



C A P Í T U L O

3.

A
Ação do
Governo
Municipal
em Favelas
de São Paulo

entre 1989
e 1992

Esse capítulo visa
apresentar a experiência¹
do Programa de Ação
em Favelas na Prefeitura
de São Paulo durante o
governo da prefeita
Luiza Erundina,
destacando-se a ação
da HABI -
Superintendência da
Habitação Popular da
Secretaria de Habitação
de Desenvolvimento
Urbano da Prefeitura de
São Paulo.

¹ Grande parte das informações tem como fonte minha participação na administração neste período, em 1989 como diretora da Divisão Sul da HABI e de Outubro de 1989 até o final do governo, como coordenadora do GEU FAVELAS Grupo Executivo para Urbanização de Favela. Era também participante, representando a SEHAB junto com outros profissionais, no Grupo de Trabalho Intersecretarial para elaboração de diretrizes para um "Plano de Preservação e Manejo da Área do Município de São Paulo inserida nas bacias dos reservatórios Billings, Guarapiranga e dos rios Capivari e Monos" criado em Julho de 1989 e no Grupo Intersecretarial no Gabinete da Prefeita para coordenação do "Plano de emergência nos áreas de risco em favelas", criado em novembro de 1989.

Nos primeiros dias de governo houve uma intensificação das ocupações de terra pública e até de conjuntos habitacionais inacabados, criando um clima de desgoverno e incapacidade de domínio da máquina administrativa e da cidade. Houve então grande atividade dos novos dirigentes da SEHAB, da HABI e suas estruturas regionais, das ARs e da Guarda Metropolitana, para restabelecer uma certa ordem pública.

Foram executadas duas ações concomitantes: 1.º impedimento de efetivação destas ocupações, com retirada das demarcações dos lotes e de barracas de plástico construídas pelos ocupantes e 2.º realização de grandes e inúmeras assembleias com os ocupantes, onde se esclarecia que a política do governo petista não passaria pela doação de terras públicas, que o problema habitacional era muito grande e sério, e apontava-se para a organização de cadastro dos interessados em participar do que se denominou "Fórum Regional de Habitação".

início do
governo

O novo governo elaborou então o Plano de Ação Imediata para a área de habitação, através da SEHAB e da COHAB. Esse plano era bastante simplista e até ingênuo, mas já indicava a necessidade de programas e projetos diferentes para os diferentes problemas habitacionais. Sistematizar as ações com os recursos necessários e disponíveis, foi também um instrumento muito útil para criar uma interlocução com os Fóruns Regionais de Habitação; com lideranças de movimentos ligados politicamente ao PT e com a própria Administração.

Em 3 meses os fóruns regionais de habitação foram implantados, através de reuniões periódicas que confrontavam as reivindicações com as propostas anteriormente existentes e com as novas propostas da HABI e COHAB que seriam a semente da nova política. O processo de participação popular criado pelos fóruns propiciou o diálogo privilegiado com as demandas organizadas pelos movimentos populares que já vinham reivindicando maiores investimentos para novas habitações junto às diferentes instâncias governamentais. Esses grupos se faziam representar em massa nas discussões dos fóruns com reivindicações objetivas e concretas.

É importante, em especial no caso das favelas, destacar o peso para a nova gestão petista, da herança (tanto de problemas quanto de experiências e soluções) da ação em favelas da HABI. Ela era tradicionalmente a estrutura institucionalizada para a ação em favela. Recém saída da Secretaria de Bem Estar Social (onde a própria prefeita trabalhou, especialmente em favelas), a HABI havia sido transferida em 1986 para a SEHAB.

2 Como mostra do clima naquele momento, recupere as notas para discurso que fiz, como diretora da HABI SUL, em assembléia de ocupantes em Campo Limpo a 6 de Janeiro de 1989: "pedir para sair dos terrenos, a prefeitura não tem nem muita terra nem muito dinheiro, participem da caravana a Brasília que vai exigir ações do governo federal, vamos cadastrar as pessoas, não vamos priorizar quem está promovendo ou participando das ocupações, estamos mobilizando a Guarda para ficar tomando conta, e providenciando placas para informar que os terrenos tem outra destinação não são para moradia".

3 Ermínia Maricato, arquiteta, professora da FAUUSP, assumiu a Secretaria e Nabil Bonduki, arquiteto e professor da FAUUSP/Car. Ambos eram militantes tanto dentro do PT, quanto nos movimentos de reforma urbana e moradia.

4 A proposta dos fóruns evoluiu para o Conselho Municipal de Habitação, com estruturas regionais, participação de representações das diferentes grupos e vinculação com a gestão do FUNAPS, o que foi sendo implementado, e foi formalizado através de Decreto em de Julho de 1991. A Câmara Municipal sustou o Decreto do Executivo através de Decreto do Legislativo. O Executivo então enviou à Câmara projeto de lei que cria o Conselho, que nunca foi votado.

100

Villaça, 1992. 6

A questão da democratização ⁷ das relações de trabalho em alguns momentos foi exacerbada, chegando-se a situações limite, de quase inoperância de setores, em função da ação de funcionários corruptos, incompetentes ou de alinhamento político contrário ao petista, que procuram desestabilizar o governo, aproveitando-se da ingenuidade e falta de experiência administrativa das chefias. Ao mesmo tempo, os novos dirigentes, ao imporem as responsabilidades dos funcionários - horários de trabalho, competência técnica e agilidade, respeito no atendimento ao público, tratamento digno aos funcionários subalternos, acabaram por criar muitos aliados que não eram politicamente alinhados ao PT.

Como exemplo, pode-se citar a Diretoria Regional da Região Sul (responsável por quase 50 % da população de favelas, com o conflito área de mananciais e invasões e onde atuava um dos maiores movimentos de moradia), que tinha um sala na Administração Regional de Butantã, uma sala na SEBES de Campo Limpo, uma sala na SEBES de Vila Mariana e um conjunto de salas na SEBES de Santo Amaro (em Capela do Socorro não havia instalações). A diretoria totalizava não mais de 25 técnicos, sendo 5 engenheiros ou arquitetos.

102

Os recursos da HABI (a SEHAB não tinha até então outros recursos para desenvolvimento de projetos e obras) vinham do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Sub-normal), que produzia casas para remover favelados e da dotação orçamentária Pro-favela, para obras em favela. A outra fonte de recursos da HABI era a Lei de Desfavelamento, através das Operações Interligadas,⁶ com a construção de casas para remoção de favelados. A HABI contava então com alguns funcionários de carreira de confiança política e até pessoal da prefeita, que defendiam (há anos) a constituição de uma política mais abrangente para favelas.

O estilo democrático ⁷ da gestão petista na HABI, de reuniões periódicas com os funcionários e com as chefias e um clima de companheirismo (possibilitando que funcionários, quebrando a hierarquia, entrassem em contato com as chefias, denunciando problemas e indicando soluções) gerou um ambiente favorável de trabalho, apesar das condições precárias ⁸ e da pequena dimensão das equipes.

Assim, logo no início da gestão foram apresentadas aos novos quadros de direção da SEHAB e da HABI duas importantes colocações: 1. a herança de problemas do governo anterior (projetos e obras inacabados, problemas de baixa qualidade e corrupção em obras, falta de entrosamento entre a HABI e ARs na manutenção urbana dos conjuntos, ações de reintegração de posse e despejo em julgamento com compromissos da Prefeitura de atender os removidos, distanciamento da COHAB) e 2. as expectativas políticas de atendimento dos moradores em favelas (que vinham pressionando a Prefeitura desde os anos 80) e dos moradores de conjuntos habitacionais problemáticos já executados pela HABI, grande parte deles não vinculados aos movimentos de moradia próximos ao PT. ●

O dia-a-dia da HABI foi o confronto entre as necessidades sociais (expressas através dos estudos de déficit etc), os compromissos da Prefeitura enquanto Administração Pública (e não uma determinada gestão municipal), continuidade de projetos, necessidade de ações e investimentos intersecretariais, formalização da legalidade através do respeito às práticas de controle da administração pública, as situações de emergência física-ambiental e as pressões político-partidárias.

⁶ Rapidamente a HABI regionalizou sua ação, criando os escritórios regionais de habitação, que em um ano passaram de 5 para 13. Esta reorganização propiciou maior agilidade no contato com as demandas, com as outras estruturas regionais da Prefeitura e maior eficiência e produtividade da HABI no desenvolvimento e acompanhamento dos projetos e obras.

- Apesar da origem da força política da prefeita estar ligada à sua atuação, como funcionária municipal, militante e depois vereadora, junto aos moradores em favela, Luiza Erundina não interferiu na priorização das ações e investimentos da SEHAB e da HABI.

Assim, apesar de estar no imaginário dos funcionários, de lideranças de favelas e até na imprensa brasileira, que a prefeita iria dirigir São Paulo mas com uma ação privilegiada para os favelados, ela não interferiu na luta política travada entre movimentos de moradia sem teto e os favelados na obtenção dos recursos da HABI. Somente no final de 1989, com o acidente na Favela Nova República, quando morreram 14 pessoas, Luiza Erundina passou agir e cobrar uma ação coordenada nas favelas. A preocupação da prefeita se dirigiu à regularização fundiária e às áreas de risco em favela, e não à urbanização. As obras na favelas não foram priorizados, não recebendo nenhum tratamento diferenciado das outras secretarias municipais ou recursos adicionais decorrentes de uma ação pessoal da prefeita. e

A grande diretriz política da prefeita, relacionada à espacialidade dos problemas de São Paulo, foi a priorização dos investimentos na periferia, o que indiretamente, beneficiou a política urbana e habitacional como um todo. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que os dirigentes das outras secretarias também eram sensíveis às necessidades dos moradores em favela, geralmente também carentes e excluídos de outros serviços públicos.

No início da administração, a questão das favelas foi colocada pelo corpo técnico da HABI (com grande maioria de profissionais oriundos da SEBES) para a máquina da Prefeitura como um problema de todos os setores, pois se relacionava - como problema, responsabilidade da Prefeitura e como local para a solução - de pontos negros de limpeza urbana, coleta de lixo, pontos de enchente, baixa taxa de matrícula escolar e de atendimento médico.

DOE

- Muitos destes escritórios regionais da HABI estavam em salas cedidas pela SEBES ou pela Administração Regional. Essa localização, para a ação em favelas, foi positiva. As Administrações Regionais são responsáveis pela manutenção das áreas públicas, das situações de emergência e risco e coleta de lixo, entre outras atribuições. • AS HABIs Regionais coordenavam a organização dos Fóruns Regionais de Habitação, onde participavam os representantes de movimentos de moradia e comunidades de favelas, cortiços e loteamentos. e

As ARs. coordenavam os Fóruns Regionais de Planejamento (composto da maioria das secretarias, em especial aquelas que contavam com estrutura regional - SEHAB, Saúde, Educação, Bem Estar Social) e também as reuniões plenárias do Orçamento Participativo, que procuravam reunir todos os movimentos reivindicatórios de São Paulo com representantes do Executivo para, entre outras coisas, ter forças para negociar com o Legislativo.

As principais ações visando as favelas foram realizadas pela SEHAB, através da HABI, e serão relatadas adiante. Entretanto, houve outras ações, algumas propostas e implementadas com o apoio da HABI, de grande importância para os moradores.

A

“virada”

na ação

em favelas

• Pode-se definir três fases para a ação em favelas na gestão petista. A primeira até Outubro de 1989, quando ocorre o acidente na favela Nova República. A segunda, quando se estrutura a ação para os moradores em risco e as áreas remanescentes e se iniciam obras de urbanização através de contratação de empresa privada e de projetos desenvolvidos dentro da Prefeitura, até 1991.

A terceira fase, já dentro de uma reestruturação mais ampla da operacionalização de toda a política habitacional na HABI, quando se inicia a contratação de projetos e obras de urbanização de favelas a partir de cadernos de especificações. Esse processo desenvolveu-se de forma integrada às reorganizações sucessiva por que foi passando a Administração Municipal, em particular a HABI, para operacionalizar as metas físicas e políticas na área de habitação. Essas mudanças foram contingenciadas pelo aprendizado em relação à máquina administrativa, a correlação de forças políticas na Câmara Municipal, no interior do PT, no governo municipal e nos movimentos sociais ligados à questão urbana e habitacional.

No início de 1989 as novas direções e chefias das divisões regionais de habitação da HABI (e suas subdivisões que eram a semente dos escritórios regionais) receberam uma enxurrada de obras problemas, promessas socialmente justas que haviam sido feitas pelos técnicos nas gestões anteriores e a realidade do dia a dia da HABI. Este setor não era, apesar do nome, capacitado para desenvolver projetos de habitação, mas sim tinha seu cotidiano tomado por atendimentos urgentes relacionados a habitação, fosse por absoluta carência, fosse por remoção de barracos por obras públicas ou desocupações judiciais. Os projetos habitacionais em andamento na HABI eram extremamente problemáticos em função de um conflito de interesses na forma de gerir a coisa pública.

Havia muitos projetos que estavam sendo executados com grande voluntarismo dos técnicos comprometidos com as causas populares (nem sempre petistas). Mas havia problemas técnicos de projeto e obra causados seja por falta de estudos técnicos mais profundos (de engenharia, arquitetura e sociais), seja por falta de continuidade administrativa e escassez de recursos financeiros, além de falta de fiscalização e corrupção em obras contratadas.

Tendo como referência a Divisão Sul, pudemos constatar, nos primeiros dias de governo, diversos casos de complexa solução.

No conjunto habitacional Pirajussara, que estava sendo executado com recursos da Lei de Desfavelamento, por empresa privada (que havia recebido quase 100% do valor do contrato) as colunas de sustentação da unidade habitacional (embrião que poderia ser ampliado para sobrado) não tinham recebido cimento, somente os ferros.

O FUNAPS havia comprado lotes para remoção de favelados no loteamento Paranapanema, em nome do beneficiado, e a construção da casa foi proposta em mutirão, com financiamento do material e assessoria técnica da Prefeitura. Entretanto, apesar da proposta ser "politicamente correta", os interessados não se comportaram como previa a Prefeitura. Assim, alguns preferiram abandonar o projeto e sumiram. A situação jurídica do lote - propriedade privada - impedia o FUNAPS de retomar a posse daquele lote. Outros preferiram fazer a casa por auto-construção. Isso tornou impossível a orientação técnica dos poucos técnicos da Prefeitura, assim como dificultou enormemente a compra e entrega dos materiais de construção por parte da Prefeitura.

Em paralelo a isso, nos anos anteriores, esse e outros projetos haviam sido paralisados por falta de dotação orçamentária. Havia obras de urbanização de favelas (Jardim das Vertentes, Jardim Beatriz, em Butantã, Jardim Antonieta, em Campo Limpo, entre outros) que haviam começado na gestão Covas (1983-1986) ainda em andamento, com uma situação administrativa, técnica e social bastante complicada. Nessas áreas havia obras inacabadas ou mal feitas por empresas privadas (infra-estrutura), obras em auto-construção inacabadas ou comercializadas irregularmente e muitos casos de comprometimento das condições de salubridade da área, ou até, de criação de novas situações de risco, decorrentes da ampliação das casas ou construção de novas, em desrespeito ao projeto original. Havia também muitas pequenas obras de melhoria em favela, algumas com participação das ARs, de eficácia e técnica discutível, como rede coletora de esgotos com tubulação de diâmetro e material inadequado, calçamento de vielas sem execução de redes de esgotos etc.

- Somando-se a essa herança havia o problema da pressão política cotidiana dos movimentos populares que cobravam novos projetos para os sem teto, novos projetos de urbanização e novas unidades em favelas que há anos reivindicavam ações da Prefeitura. Surgiam também as emergências causadas pelas chuvas e pelas invasões. •

O fortalecimento das equipes com técnicos das áreas de arquitetura e engenharia e compromissos políticos com a gestão (e com os movimentos de moradia) veio ampliar a capacidade de resposta da HABI. A partir do Plano de Ação Imediata,⁹ a HABI priorizou a viabilização de, pelo menos, um novo projeto de habitação em cada escritório regional, (que deveria tornar-se referência para uma nova política habitacional), avaliou quais os projetos em andamento (conjuntos para remoção de favelados e obras de urbanização/reconstrução de unidades em favela) tinham condições mais viáveis de finalização (técnica, jurídica e administrativa).

Em paralelo, a HABI passou a cobrar uma atuação mais presente das ARs e das SEBES regionais nos casos de emergência, procurando diferenciar os objetivos de sua atuação (atendimentos habitacionais coletivos e planejados) do socorro a acidentes. Com essa orientação, até certo ponto contraditoriamente, a HABI central fomentou a realização de obras pontuais de melhorias em favelas, que melhoravam as condições sanitárias e de risco, sem necessariamente promover a consolidação da favela enquanto assentamento habitacional regularizável.

A diretriz oficial da HABI para as favelas era, ao contrário, desenvolver projetos de urbanização para licitação de obras, priorizando-se as favelas que estavam sendo indicadas para o projeto de lei para regularização fundiária, que estava sendo discutido com as lideranças.

Essa orientação geral, somada à influência da pressão política dos movimentos nos fóruns e das visitas cotidianas de suas lideranças aos gabinetes, acabou por privilegiar os novos projetos. Isso ocorreu em detrimento da solução da herança, inclusive porque em muitos casos ela dependia da aprovação de leis pela Câmara, de decisões judiciais, ou de mais recursos para populações desmobilizadas. Os problemas eram apresentados e defendidos apenas por funcionários públicos, e não pelos movimentos.

- Em meados de 1989 a Superintendência avaliou que a HABI tinha que agilizar a contratação de obras de urbanização de favelas, pois a execução por administração direta (máquinas e mão de obra especializada emprestada das ARs, mutirão dos moradores e material fornecido pela HABI) não era viável!¹⁰ •

⁹ O Plano de Ação imediata tinha basicamente dois sub-programas: A - urbanização de favelas e B - de provisão de unidades habitacionais para famílias com renda inferior a 4 salários mínimos.

¹⁰ Somente em 1991, já com equipe técnica e experiência em mutirões para habitação, a HABI cria a linha de financiamento URBANACOM, para obras de urbanização de favelas em mutirão.

A HABI não tinha nem máquinas e equipamentos, nem funcionários operacionais que pudessem auxiliar mutirantes. Algumas favelas se encontravam desorganizadas e outras tinham problemas mais complexos que necessitavam de projetos de engenharia e de equipamentos para execução. As ARs (que tinham capacidade operacional) tinham suas próprias prioridades, e, sem garantia de apoio operacional, era muito difícil e improdutivo tentar a mobilização dos moradores para os mutirões. Relevante também era o fato de que, em função das ações participativas e do trabalho social, e dos outros projetos de produção de novas unidades, os técnicos das HABIs regionais estavam sobrecarregados.

- A HABI central então começa a preparar uma licitação específica para obras de urbanização de favelas, com o intuito de multiplicar a capacidade operacional dos escritórios regionais. Inicia-se então a segunda fase da ação em favelas, quando se assume, pelo menos no discurso, que a iniciativa privada deveria participar dessa ação.

A cidade foi dividida em 5 áreas, para as quais seria contratada uma empresa que executaria as obras de urbanização nas favelas, segundo uma série de soluções-tipo (desenvolvidos pela HABI central) para todas as obras previstas. A definição das favelas e a quantidade das obras seria responsabilidade das HABIs regionais. As empreiteiras fariam o registro do preço unitário de cada serviço para cada uma das 5 regiões, ganhando a empresa com o conjunto de menores preços. Essa licitação foi de morosa e difícil preparação. Em Outubro, por ocasião do episódio da Nova República, nas declarações oficiais do governo incluía-se a informação de que já estava sendo preparada (antes do acidente) uma licitação para obras em favela. Posteriormente essas licitações ocorreram, com muitos percalços, mas a HABI iniciou obras em diversas favelas. •

Sob o ponto de vista urbanístico habitacional, a diretriz assumida pela HABI era já, portanto, a de privilegiar as obras de urbanismo e infra-estrutura urbana, sem necessariamente interferir nas unidades existentes.

A operacionalização da intervenção em favelas era bastante diferenciada concepção para as obras de novas moradias. Os conjuntos habitacionais novos estavam sendo contratados por escritórios de arquitetura que eram escolhidos para cada uma das glebas que ia sendo adquirida e para cada uma das organizações populares demandatárias. O mesmo tratamento seria dado à licitação das obras. Para as favelas, ao contrário, a proposta era de que as HABIs regionais definissem os projetos, conforme o cardápio de soluções-tipo, e apenas uma empreiteira por região executasse as obras.

A terceira fase da ação em favelas se inicia em paralelo à segunda, com as obras por ata de registro de preços. Ela está vinculada às ações e reações ocorridas no movimento popular de habitação e, especialmente, no interior da gestão municipal, com a ocorrência do trágico acidente na Favela Nova República, em Outubro de 1989, e se consolida no final de 1990.

Procuraremos apresentar sucintamente os aspectos técnicos, administrativos e políticos que levaram esse último arranjo.

- No final de 1990 a HABI havia estruturado a operacionalização da produção habitacional da seguinte forma: na HABI central, uma Diretoria social, responsável pelo trabalho social, cadastro, relações, contratos e pagamentos de mutuários do FUNAPS; uma Diretoria administrativa, responsável pelos pagamentos dos contratos, e uma Diretoria técnica, que supervisionava as coordenações dos programas habitacionais. Foi também incorporada a contratação de empresas privadas de gerenciamento de projetos e obras, além da COHAB e da EMURB, que já atuavam prestando serviços à HABI desde meados de 1989.

Os programas habitacionais eram:
provisão de moradias e lotes urbanizados- execução de obras de urbanismo, infra-estrutura e unidades habitacionais (para os sem teto ou para remoção de favelas) se feitas por empreiteiras;

FUNAPS comunitário - execução de unidades habitacionais por grupos de mutirão, nesse caso as obras de urbanismo e infra-estrutura eram feitas por empreiteira pela coordenação de provisão;

urbanização de favelas - execução de obras de urbanização por empreiteira, mutirão ou administração direta, alguns projetos de unidade habitacional em favela, articulação entre as obras de urbanização e as de risco executadas pela SAR;

contingências- execução de projetos e obras

assuntos fundiários operacionalização das ações jurídicas e administrativas para regularização de favelas em áreas públicas e privadas e dos conjuntos habitacionais produzidos pelo FUNAPS, tanto os das administrações anteriores quanto os novos, estudo e operacionalização de desapropriações, acompanhamento dos convênios.

No Gabinete da Superintendência havia uma assessoria para assuntos sociais, políticos, jurídicos, administrativos e financeiros. Os diretores centrais, os coordenadores de programa, os diretores dos escritórios regionais, com o gabinete da Superintendência formavam o Colegiado da HABI.

Os escritórios regionais tinham, além do diretor, um coordenador físico e um coordenador social, com fluxo direto com as coordenações dos programas.

A ação da Prefeitura em favelas no terceiro período pode ser assim detalhada:

Município de São Paulo

Tabela 3.1
RESPONSÁVEIS PELA AÇÃO EM
FAVELAS A PARTIR DE 1990

Fonte: SÃO PAULO (CIDADE) 11
1, 1992 Apêndice A2

Ação	Responsável (político/ operacional)
Urbanização	HABI central- GEU Favelas HABI regional
Melhorias	HABI regional Administrações regionais
Construção de casas na favela	HABI central Programa de Provisão e Habi Regional HABI central - GEU Favelas e HABI regional
Construção de casas para remoção de favelas	HABI central Programa de Provisão e HABI regional FUNAPS aquisição de unidades produzidas pela COHAB
Atendimento à emergência	Administrações regionais SEBES
Prevenção de acidentes em áreas de risco	HABI central GEU Favelas e HABI regional
Regularização fundiária	HABI central Coordenação de Assuntos Fundiários

Após a criação do Grupo Intersecretarial no Gabinete da Prefeita para coordenação do "Plano de emergência nas áreas de risco em favelas", que veremos adiante, a Secretaria das Administrações Regionais executou, a partir de estudos e avaliações de risco geotécnico) contratadas pela SEHAB, obras de contenção de risco em diversas favelas e passou a apoiar técnica e operacionalmente algumas obras da HABI.

As administrações regionais executavam serviços de limpeza de córregos, cata-bagulho, desratização nas favelas, na maioria das vezes em trabalho integrado com a HABI Regional, dentro de sua atuação na discussão das condições de vida dos moradores e sua ligação com o projeto de urbanização.

Na busca de saídas preventivas (humanas e consensuais) para a contenção da perda das áreas verdes da cidade com a expansão de favelas, as ARs executaram 420 praças e áreas de lazer, em terrenos públicos que ainda estavam vazios, sem destinação, totalizando 67,7 hectares. Esses terrenos, foram urbanizados e transformados em área pública útil, com ajardinamento, bancos, brinquedos. Sem isso, teriam sido invadidos por desempregados e miseráveis lançados ao grupo dos sem moradia, resultado das consequências da reestruturação produtiva no espaço urbano da metrópole paulistana.

A SEBES manteve onde já os havia e ampliou seu apoio aos programas de creches comunitárias e cursos profissionalizantes em favelas, independente da atuação da HABI em projetos e obras. Nas favelas onde a HABI atuava e fosse necessário fazer mudança de famílias, a SEBES participava com verba de assistência à família, com refeições e colchões. Além disso, ela acompanha a AR no atendimento às situações de risco e emergência da cidade, a maioria em favelas.

- A SVP - Secretaria de Vias Públicas, é responsável por obras de drenagem e sistema viário da cidade, onde há interface com as favelas, devido à ocupação dos fundos de vale. No início do governo percebeu-se, através dos funcionários públicos das duas secretarias, que os cronogramas destas obras previam remoção de barracos, mas as obras da HABI, de novas casas, muitas vezes não tinham sido feitas. A SVP e as HABIs regionais procuraram programar essas obras. Especialmente as do Geprocav¹² ligadas a SVP. Ao mesmo tempo, a SVP passou a elaborar mais rapidamente que nas gestões anteriores os estudos sobre a viabilidade da consolidação de favelas em relação à macro-drenagem e às diretrizes viárias.

A EMURB, empresa pública municipal, criou o CEDEQ Centro de Desenvolvimento de Equipamentos Urbanos, dirigido pela arquiteta e professora Mayume Watanabe Souza Lima, que utilizava a tecnologia de peças pré fabricadas de argamassa armada em formas metálicas para a construção de edificações para serviços de educação, saúde e para canalização de córregos. A SEHAB e a SVP contrataram a empresa para realizar a canalização de córregos ocupados por favela. A experiência da primeira obra levou o CEDEQ a desenvolver também caixas para ligação de rede coletora de esgotos em argamassa armada.

Esta definição de diferentes ações e responsáveis ligados à a favela é consequência de uma série de fatores, alguns relacionados à estrutura e às decisões administrativas herdadas; outros à complexidade e gravidade que as condições de vida nestas áreas apresenta. Outros ainda, estão relacionados ao estilo e prioridades da gestão de Luiza Erundina. •

12 O Geprocav é o gerenciador de um grande programa de canalização de córregos, financiado pelo Banco Mundial, operacionalizado pela SVP.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que a demanda por ações em favela se origina por diversas formas.

A remoção de favelas em área particular promovida pela Justiça¹³ que dá ganho de causa aos proprietário, pode tornar-se objeto da atuação municipal, por determinação judicial, seguindo uma tradição da Prefeitura.

Outro processo era a Lei de Desfavelamento ou Operações Interligadas, aprovadas pelo SEMPLA, quando o proprietário ou promotor imobiliário interessado repassava à Prefeitura recursos para a execução das casas para o desfavelamento.

Favelas em áreas públicas não municipais também podem ser removidas com a participação da Prefeitura, por conta de acordos judiciais ou extrajudiciais, em função de apresentarem situações de risco para o favelado e para o proprietário, ou simplesmente por decisão judicial semelhante àquela referente aos direitos dos proprietários privados.. É o caso de favelas assentadas sobre adutoras, sob linhas de alta tensão, em faixas de domínio de rodovias ou ferrovias.

O município, em geral para realização de obras viárias e de macro-drenagem, também promove ações de remoção. A partir dos anos 80 a Prefeitura assumiu o encargo de produzir habitação para os removidos, não só proceder o atendimento assistencial de emergência.

Em 1989 existiam processos administrativos para reintegração de posse e remoção de favelados para nada menos que 737¹⁴ favelas implantadas em terrenos municipais. Alguns desses processos tramitavam na Prefeitura há mais de 10 anos. Outros foram iniciados nos últimos dias de 1988.¹⁵

Alguns desses casos eram relacionados a favelas que estavam no caminho de obras públicas para execução de avenidas e canalização de córregos já contratadas e em andamento através da SVP. Havia outros casos relacionados a obras da SABESP execução ou recuperação de coletores de esgoto, adutoras. Anteriormente a 1989 a Prefeitura já tinha assumido compromissos de providenciar a produção de unidades habitacionais e promover a remoção das famílias para alguns desses casos. Alguns conjuntos habitacionais estavam em construção com esse objetivo. Em outros casos, era urgente a operacionalização da construção, pois todos os processos tinham prazos que já estavam exíguos.

Assim, somavam-se casos já na Justiça, casos de obras públicas em andamento que a Administração tinha interesse em continuar, com diversas situações de risco de deslizamento e enchente já registrados pela HABI.

Havia casos em que o **13**
proprietário entrava com
processo de reintegração de
posse com menos de um ano e
um dia de ocupação da área.
Em outros, os processos eram
mais antigos, com favelas que
já estavam consolidadas sem
que proprietário tomasse
providências. Nesta situação é
possível postergar a decisão,
questionar a ação ou até
entrar com ação para
usucapião urbano pra os
moradores.

Memorando da HABI **14**
central/Coordenação de
Assuntos Fundiários de
18/6/91

Era o caso da remoção do **15**
complexo de favelas Águas
Espreiadas (mais de 4000
barracas), cujo processo
administrativo começava com
um bilhetinho manuscrito do
prefeito Jânio Quadros sobre
um recorte do Jornal da Tarde
denunciando que um morador
de palacete vizinho comprava
da favela água para encher
sua piscina. O bilhetinho diz
"remova-se imediatamente". O
prefeito Paula Maluf obedeceu
à ordem entre 1994 e 1995

Todas essas situações indicavam necessidade de produção de casas para remoção, sendo que o principal interessado era o próprio poder público. Em muitos casos (a não ser nas áreas de risco, como veremos adiante) as comunidades envolvidas não estavam mobilizadas reivindicando a remoção. Assim, no embate político nos fóruns de habitação, essas demandas eram colocadas pelos funcionários da HABI, contrapondo-se aos movimentos de luta por moradia, que procuravam abarcar a maior parte dos recursos financeiros disponíveis.●

- Muitos dos novos dirigentes e técnicos contratados tinham uma posição de valorizar apenas a produção de novas casas para movimentos organizados na nova política habitacional petista. Essa também era a postura dos movimentos. Mesmo a urbanização de favelas, como veremos adiante, era vista apenas como um paliativo e atendimento assistencialista, que não politizava a demanda. O entendimento era de que, somente haveria produção de casas para a remoção se os favelados dessas áreas se mobilizassem e fossem disputar os recursos nos fóruns.●

A luta política para garantia de obras para remoção de favelas somente se equilibrou após o episódio da favela Nova República.

A 24 de Outubro de 1989 ocorreu a ruptura de botafora com aterro de cerca de 40 metros de altura, que estava sendo construído irregularmente a montante da favela.● Segundo Mori,¹⁷sd:8,9, "o deslizamento ocorreu sob a forma de corrida de lama, apesar de não ter havido chuvas intensas na região", o talude do aterro, "apesar da grande altura, estava construído com uma geometria aceitável segundo a boa prática"; "a cerca de 100 metros da crista do talude, junto a diversos grandes edifícios havia lançamento de águas servidas que formavam um poça d'água com taboas (vegetação de brejo)." O acidente causou a morte de 14 pessoas.

Com a pressão do Gabinete da Prefeita, a SEHAB e a SAR desencadearam uma série de ações relacionadas à prevenção de acidentes daquele tipo, com repercussão no tratamento da favela pela gestão petista.

- Neste momento foi possível recolocar o grau de prioridade para os recursos financeiros e para a operacionalização dos projetos e obras para remoção de favelas e resolução de situações de risco. O episódio desencadeou uma série de reestruturações administrativas, decisões quanto a orientação técnica e quanto a priorização de investimentos.●

A SEHAB mobilizou a COHAB para uma atuação mais próxima à HABI na questão.

16 A favela Nova República localiza-se na A.R. Butantã, em trecho considerado parte do Morumbi. Eu era a diretora da Divisão Sul da HABI e, portanto, responsável pela região. Trabalhei diretamente com profissionais da SAR, AR, SEBES e Corpo de Bombeiros no atendimento de emergência, procura de sobreviventes, na retirada dos moradores, seus pertences e no seu abrigo. Os moradores removidos da favela tiveram destino definitivo no Conjunto Habitacional Raposo Tavares, da COHAB.

17 Além de Mori,s.d, que participou da elaboração de laudos logo após o acidente, ver também Peloggia, 1998.

A COHAB contratou empresas de geotecnia e geologia do Rio de Janeiro e de São Paulo, sob a coordenação da empresa de engenharia com especialização em geotecnia BUREAU de Projetos, para realizar vistorias e laudos de avaliação de risco em favelas indicadas pelo GT Intersecretarial. O IPT foi chamado a realizar a priorização das ações indicadas nos laudos. Os laudos foram elaborados entre Novembro de 1989 e Abril de 1990.

A COHAB agilizou a finalização de 839 unidades nos conjuntos Santa Etelvina, na zona leste e Raposo Tavares, na zona oeste, adquiridos pela HABI para remoções urgentes.

A partir de dados de atendimento de emergência nos últimos anos fornecidos pela Defesa Civil, SEBES e HABIs regionais, foram selecionadas 240 favelas para a elaboração dos laudos.

Resumidamente foram esses os resultados deste levantamento em 240 favelas:

Município de São Paulo

Tabela 3.2
RESULTADO DA AVALIAÇÃO DE
RISCO EM 240 FAVELAS - 1990

Ação	Nº de famílias	%
risco iminente	500	1
Risco I		
Encosta	3985	7,5
Solapamento de córrego	1554	3
inundação de baixada	772	1,4
Individual	600	1,1
Risco II (necessidade de saneamento e pavimentação)		
	17255	34
Sem risco		
	26448	51,9
Total	51114	100

DDE

Fonte: Anexo quadro geral de moradias em risco/IPT Relatório no. 28648/DCC/AEG, citado em SÃO PAULO (CIDADE), 1992, 1

Segundo orientação do IPT, as pessoas em risco de vida iminente deveriam ser removidas imediatamente. As situações de Risco I englobavam as necessitadas de obras emergenciais, com possibilidade de remoção definitiva ou retorno dos moradores. As situações de Risco II indicavam a necessidade de obras de infraestrutura urbana, em especial drenagem, afastamento de esgotos e pavimentação, como forma de estabilizar as áreas, além dos problemas detectados de 600 casas em risco pela condição da edificação.

Essa avaliação, além de orientar toda a ação do GT Intersecretarial, trouxe um grande fortalecimento da idéia da urbanização de favela como um programa intensivo, que poderia resolver grande parte dos problemas de risco da cidade, conforme queria a prefeita.

Entre Dezembro de 1989 e Junho de 1990 foi criado um grupo de trabalho de técnicos da COHAB, do PARSOLO (diretoria da SEHAB responsável pela aprovação de projetos da iniciativa privada) e da HABI central, que contratou os levantamentos planialtimétricos, desenvolveu as diretrizes e licitou projetos e obras de diversos conjuntos em gleba que haviam sido selecionadas pelas HABIs regionais para desapropriação. Estes conjuntos passaram a prever, além das unidades habitacionais para os mutirões, um certo número de unidades para remoção de áreas de risco e desadensamento de favelas para sua urbanização.

A SAR atuou em 35 favelas, realizando obras para contenção de risco e destinação final (praças e áreas verdes) em 20 favelas cujos moradores foram removidos. Deixou 9 em andamento e mais 6 em projeto ou licitação das obras, além de outras pequenas obras executadas por administração direta. A maioria das obras foi de singularidades de drenagem, e contenção de encostas através de retaludamentos e muros. Além disso a SAR coordenava, com as ARs e Guarda Metropolitana, o congelamento da área esvaziada, com confecção de cercas e placas de advertência.

Entre 1989 e 1992 foram removidas 4916 famílias, com o seguinte destino:

18 A opção de construir os alojamentos provisórios foi utilizada em função do risco de haver outros acidentes, mas grande parte do corpo técnico da HABI e da SEBES considerava um retrocesso sua construção, em função das dificuldades de gestão, e da incerteza quanto a sua desativação, ou seja quando as famílias terão alguma solução definitiva. A situação dramática fez a Prefeitura assumir políticas pesadas e desumanas, como o uso de containeres como alojamentos.

19 A verba de atendimento habitacional, um herança assistencialista e com usos clientelistas nas administrações anteriores, era um pequeno valor que o atendido obtinha sob a forma de materiais de construção madeirite, telhas, etc para construir um barraco em algum lugar, fosse outra favela, um terreno cedido.

Município de São Paulo

Tabela 3.3

REMOVIDOS DE ÁREAS DE RISCO DE 1989 A 1992

134

Alternativa de atendimento	Nº de famílias beneficiadas	Nº de pessoas
Conjuntos habitacionais adquiridos da COHAB	839	3356
Conjuntos habitacionais construídos pela HABI	447	1788
Alojamentos provisórios ¹⁸ adquiridos da COHAB	249	996
Alojamentos provisórios construídos pela HABI	653	2612
Outras alternativas	255	1020
Verba de atendimento habitacional ¹⁹	2473	9892
Total	4916	19664

Fonte: SÃO PAULO (CIDADE), 1992, 1

Na gestão petista o 20
participação da HABI no
Orçamento geral da
Prefeitura, cresceu, em
comparação com os anos
anteriores. Entretanto, essa
participação diminuiu no
último ano de governo, em
função da crise econômica,
aliada à dificuldade da HABI
em gastar seus recursos
previstos, em função da
pequena capacidade de
operação e da complexidade
de alguns projetos. A
participação da HABI no
Orçamento geral foi de 0,33%
em 1989 (definido na gestão
anterior), 4,10% em 1990,
5,15% em 1991 e 2,24% em
1992

Conforme SÃO PAULO (CIDADE), 1992, 1:8, "A qualidade científica dos levantamentos e a ação rápida da Prefeitura permitiram salvar centenas de vidas. Após a remoção das famílias, constatamos desmoronamentos de taludes na favela Olavo Fontoura (Ipiranga, 134 famílias) e outro na favela Nova Jaguaré (Butantã, 78 famílias) e constatamos ainda o rompimento de uma adutora de água sobre a qual moravam, antes da transferência, 65 famílias (favela Adutora, Butantã). Todos os acidentes descritos resultaram na perda total das moradias, porém, em todas elas não houve perda humana, somente material".

Em paralelo às obras de risco feitas pela SAR, às remoções, à agilização dos novos conjuntos habitacionais, iniciou-se uma força tarefa para acelerar os projetos e obras de urbanização.

- Assim foi criado o Programa de Urbanização de Favelas, coordenado pelo GEU FAVELAS, cujos membros também, representavam a HABI no GT Intersecretarial do Gabinete da Prefeita. Foi através da ação para resolver os problemas de risco que a urbanização das favelas tornou-se, não prioridade, mas um programa relevante dentro da política da HABI, na disputa por encaminhamentos técnicos e administrativos e por recursos financeiros.

0
Programa
de
Urbanização

Com a criação do GEUFAVELAS procurou-se disseminar a postura de que a favelas era um fenômeno urbano e habitacional que necessitava de ações diferenciadas e integradas para sua solução, sendo uma delas a urbanização. A urbanização das favelas foi definida como um processo que devia conjugar as intervenções sociais, físicas e de regularização fundiária.

Entendida como um processo, a ação nas favelas deveria ser cotidiana e descentralizada, trazendo a presença do poder público para dentro destas áreas. O Programa, estrategicamente, priorizou a execução de obras de infra-estrutura e adequação urbanística, e não de unidades habitacionais, com o pressuposto de que elas modificam as condições de habitabilidade das favelas. Enquanto isso, outros setores da SEHAB/HABI desenvolviam os procedimentos para regularização urbanística e fundiária. Essa postura teve grande apoio das HABIs regionais.

Os dados referentes aos investimentos e a amplitude social nos diferentes programas da HABI fortalecem essas premissas:

ªA Tabela abaixo, sobre investimentos, mostra que , pelo menos ate 1991, as favelas receberam menos de 20 % do orçamento da HABI. Podemos afirmar que em 1992 esse número subiu, pois foram iniciadas mais algumas obras, mas certamente, não haveria capacidade operacional de chegar nem a 30 % dos investimentos de toda a Superintendência. ª

A produção de novas unidades, em particular a execução de infra-estrutura em glebas para os mutirões, e a construção das unidades em mutirão, absorveram a maior parte dos recursos financeiros.

Município de São Paulo

Tabela 3.4
INVESTIMENTOS DA HABI EM
- % - 1989 a 1991

FAVELA	Natureza da ação	Dotação orçamentária	1989	1990	1991
	Emergência	Verba de atendimento habitacional	0,70	3,42	3,33
	Alojamentos Provisórios	FUNAPS	0	9,76	0
	Melhorias	Verba de atendimento habitacional	0,81	1,28	1,31
	Infra-estrutura em favelas	PROFAVELA	0,17	1,25	6,41
		FUNAPS	0,33	0	3,95
	U.H. em favela	FUNAPS	0	0,02	2,76
SUBTOTAL			2,01	15,73	17,76
CONJUNTOS HABITACIONAIS	Terras	FUNAPS	21,83	4,01	15,70
	Infra-estrutura	FUNAPS	6,93	16,7	35,75
	U.H./empreiteira	FUNAPS	56,03	12,33	7,08
	U.H./mutirão	FUNAPS	0,52	34,59	19,04
SUBTOTAL			85,31	67,63	77,57
OUTROS			12,68	16,64	4,67
TOTAL			100	100	100

116

Fonte: dados básicos SÃO PAULO (CIDADE), 1992, 1, Quadro XIII distribuição da despesa realizada, que não inclui os dados de 1992 e Quadros III, IV e V demanda atendida.

Entretanto, quando verificamos a população atendida pelos mesmos investimentos, na Tabela abaixo, verificamos, que, seja em obras concluídas ou em obras em andamento, a atuação em favelas apresenta uma abrangência social mais ampla. Destaque-se que não estão incluídas as famílias atendidas por melhorias habitacionais, aquelas obras que poderiam ser apenas paliativas, sem estarem vinculadas a um estudo de viabilidade da manutenção da favela naquele local.

As diretrizes apresentadas neste capítulo foram sistematizadas a partir de diferentes documentos produzidos pela HABI, em especial, "Favelas e os fundos de vale", HABI SUL, 1989, "Proposta de trabalho integrado com a população das favelas em processo de urbanização", GEU FAVELAS, 1990, "Programa de urbanização de favelas": documento apresentado ao Prosege, HABI, 1991, "Ação em Favelas e o Programa de Urbanização da PMSP", apresentado ao governo estadual, SABESP e Banco Mundial durante as negociações referentes ao Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Reservatório Guarapiranga, em 1991, "Recomendações e normas técnicas para elaboração de projetos de urbanização de favelas", 1992 e por último, o "Relatório do GT Ação em Favelas", HABI, abril de 1992, de onde foram tiradas as citações.

De fato, como será visto adiante, os custos por unidade ou família para o atendimento da população favelada onde ela já está, são muito mais baixos do a produção de novas unidades, inclusive com a aquisição de terras para a produção habitacional.

Município de São Paulo

Tabela 3.4 NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELA HABI 1989 - 1992

FAVELA	Natureza da ação	OBRAS CONCLUÍDAS		OBRAS EM ANDAMENTO EM DEZ 1992	
		Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
	Melhorias	10610	50,2	2033	4,5
	Infra-estrutura em favelas	5869	27,8	21288	47,2
	U.H. em favela	248	1,17	1298	2,9
	SUBTOTAL	16727	79,17	24619	54,6
CONJUNTOS HABITACIONAIS	U.H./empreiteira	3749	17,7	10588	23,5
	U.H./mutirão	652	3,08	9865	21,9
	SUBTOTAL	4401	20,78	20453	45,4
	TOTAL	21128	100	45072	100

Fonte: dados básicos SÃO PAULO (CIDADE), 1992, 1, Quadro XIII distribuição da despesa realizada, que não inclui os dados de 1992 e Quadros III, IV e V demanda atendida

Apresento a seguir a concepção geral do programa de urbanização desenvolvido pela HABI, em especial a partir de 1990. Há três posturas básicas do Programa que já estavam presentes desde o primeiro Plano de Ação Imediata:

"deve-se priorizar as obras de urbanismo e infraestrutura, sem necessariamente investir na reconstrução de novas unidades habitacionais nas favelas;

a urbanização é entendida como um processo, incluindo-se, além das obras, a regularização fundiária e urbanística, o acesso aos serviços públicos e sua manutenção pelos setores responsáveis;

a participação popular é fundamental para o sucesso deste processo." 21

• Essa concepção foi se consolidando ao ser apresentada, discutida e afirmada com os diferentes interlocutores: os representantes dos movimentos populares e moradores das favelas, os funcionários públicos, as empresas privadas participantes de licitações ou com contratos, para outros setores da Administração Municipal e também para outros setores do Estado e para as concessionárias de serviços públicos. •

a .

Concepções urbanísticas

• "Considera-se favela urbanizada aquela área servida por água, esgotos, eletrificação, drenagem das águas pluviais, com estabilização do solo, com vias de acesso aos domicílios e grau de organização de implantação que torne possível elaborar uma planta de arruamento e loteamento, caracterizando-se as áreas de uso comum ou público e as áreas de uso residencial ou misto, relacionando-se cada lote a uma determinada família.

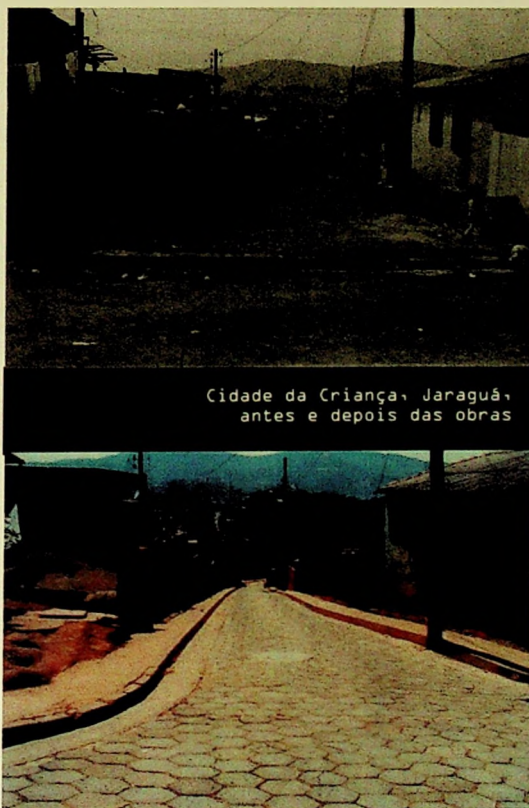


Figura 3.1

108

Visando respeitar os investimentos anteriores dos moradores e ampliar ao máximo a amplitude do atendimento social com os recursos financeiros disponíveis, deve-se buscar respeitar o traçado das vias existentes e minimizar o número de demolições de casas. A ação prioritária deve estar voltada para a inserção da área e de sua população à infra-estrutura urbana existente no entorno, deixando-se para o próprio morador a responsabilidade quanto a melhoria ou ampliação de sua casa." •



Figura 3.2 **NOSSA SENHORA APARECIDA**, zona leste, vista aérea da urbanização na ruas e vielas sendo pavimentadas e interior de quadra após as obras



Figura 3.3

VILA BELA

aterro de terreno sujeito a inundação

Figura 3.5



HELIOPOLIS

conjunto Delamare para relocação



CONJUNTO ÁGUA BRANCA

Figura 3.4

Somente em casos excepcionais podem ser usados recursos financeiros municipais para reconstrução de unidades habitacionais: quando as condições técnicas aconselharem necessidade de aterros para elevação da cota topográfica do terreno sujeito à inundação, troca de solo, quando seja necessário demolir totalmente uma casa para viabilizar as obras de urbanização e infra-estrutura ou quando foram feitos compromissos irreversíveis anteriores à administração Luiza Erundina entre a Prefeitura e comunidades específicas.”

- Essa diretriz encontrou resistência inicial²² dentro dos movimentos organizados de favelas. As lideranças reivindicavam a manutenção dos moradores nas favelas, mas queriam que fosse feito um reparcelamento regular da favela - lotes de no mínimo 100 m², ruas de no mínimo 5m de largura e a reconstrução de todas as casas, mesmo que fosse apenas o primeiro piso. Essa reação inicial comprova o enraizamento no imaginário popular da política habitacional do BNH - casinha e lote - num loteamento “regular e oficial”.

Essa postura modificou-se rapidamente, em função da discussões que esclareciam as comunidades e as lideranças quanto à inviabilidade da reivindicação, devido a seus custos sociais e financeiros: ●

● grande número de remoções para fora da favela, cuja densidade habitacional é maior do que conjuntos habitacionais ou loteamentos populares, em função do tamanho dos lotes e, especialmente, pela simplicidade do sistema viário;

● diminuição do número de famílias que poderiam ser atendidas em função do alto custo da reconstrução das casas;

● irracionalidade na demolição de casas de alvenaria, de boa qualidade, com o único objetivo de conseguir-se um reparcelamento uniforme e de desenho regular,

● necessidade de abrigo de grande número de famílias em cada de parentes, amigos ou em alojamentos provisórios durante o tempo de demolição das casas, urbanização da área limpa e reconstrução das novas casas.

Essa diretriz foi estratégica para a amplitude social do Programa, pois otimizou os recursos financeiros destinados à favela, já que as obras de urbanismo e infra-estrutura são mais baratas que a construção de unidades habitacionais.²³

22 No caso da favela Heliópolis, uma das maiores de São Paulo, inclusive a equipe dirigente da HABI defendia o reparcelamento da área, conforme um plano já iniciado em diferentes datas e trechos. Nesse caso, como em outros, soluções mistas foram adotadas.

23 Foi na administração petista que se consolidou a definição dos termos *relocação* (mudança de uma casa para outro local dentro da favela, remanejamento) e *demolição* (apenas parcial da uma casa existente na favela e remoção) e *mudança da família para outro local fora da favela*. Estes termos atualmente são utilizados, não só na Prefeitura de São Paulo, mas em outras localidades.

b**■ Processo de implementação**

- *"Entendida como um processo, a urbanização da favela poderá ser implementada em fases ou etapas - trabalho comunitário, pequenas melhorias, execução de obras específicas prioritárias, programação da execução das obras por setores diferentes da favela. Entretanto, antes do início da primeira intervenção, deve-se planejar a ação globalmente, elaborando-se diretrizes específicas para a área como um todo".²¹*

Essa diretriz nem sempre foi seguida na ação concreta. Grande parte das obras de melhoria executadas pelas HABI regionais e administração regionais - a maioria de drenagem e pavimentação - eram paliativos executados sem projeto e sem cuidados.

A partir de 1990/1991, com o desenvolvimento de uma sistemática de elaboração de diretrizes de urbanização, foi possível às HABIs regionais executar melhorias dentro de um plano global para a favela.

C**■ Relação da ação nas favelas com a cidade**

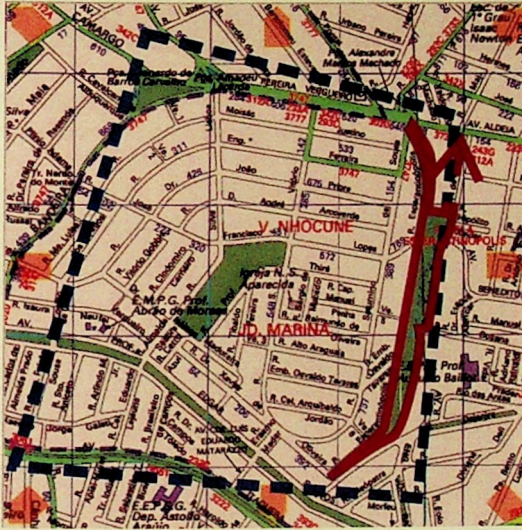
"Somente poderão entrar no processo de urbanização as favelas (ou trechos de favelas) que não apresentem condições de risco de vida iminente por problemas geotécnicos ou não estejam sob viadutos, pontes, redes de alta tensão, sobre oleodutos, adutoras, coletores e emissários de esgoto, galerias de águas pluviais, córregos, ou à margem de rodovias, ferrovias ou vias expressas. Essas favelas poderão entretanto receber pequenas obras de melhoria, se sua remoção não for possível a curto prazo".²¹

As favelas a serem consolidadas devem ter suas intervenções físicas projetadas de forma a compatibilizar as necessidades específicas das favelas às da cidade, em particular aos sistemas de macrodrenagem e esgotamento sanitário. As favelas que ocupam trechos de calçadas e leito de rua só podem ter esse trecho urbanizado após consulta e parecer favorável dos setores da Administração Municipal responsáveis. "Dada a localização das favelas de São Paulo em fundos de vale e áreas de declividade acentuada, mas espalhadas por toda a mancha urbana, em área com menos de 100 famílias e cerca de 2 hectares, torna-se fundamental, para a implementação de uma ação de melhoria das condições sanitárias e de saúde e, ao mesmo tempo, de recuperação ambiental a intervenção nestas áreas.

- Por isso os projetos de urbanização, além de consagrar esse novo direito, de manutenção dos ocupantes nos locais anteriormente invadidos, têm que ser capazes de garantir a eficiência da infraestrutura urbana como um todo. 6

Em muitos casos, a obra de urbanização teve de incluir a coleta do esgoto de trechos de fora da favela, com no caso da Favela Esperantinópolis (Penha), onde foi executado coletor de 300 mm ao longo do córrego, para atender a um bairro de montante e a Favela Índio Peri, cujo projeto de esgoto incluía o atendimento a edifícios do Horto Florestal, limítrofe a montante da favela.

Figura 3.6
Mapa esquemático da localização da **FAVELA ESPERANTINÓPOLIS**



Base: Guia 4 Rodas 2000

Em todas as favelas urbanizadas junto a córregos, as obras de macro drenagem correram por contra da HABI, à exceção da Favela Miranguaba, onde a canalização do córrego foi paga pela SVP.



Base: Guia 4 Rodas 2000

Figura 3.7

Mapa esquemático da localização da **FAVELA ÍNDIO PERI**



Figura 3.8 **MIRANGUABA** antes e depois das obras de macro-drenagem



Figura 3

A negação do legalismo,²⁴ inspirava-se nas possibilidades de regularização das favelas urbanizadas como ZEIS, segundo a legislação municipal e como especial urbanização específica, segundo a legislação federal.

Entretanto, as diretrizes de projeto relacionadas à distância das edificações e ruas dos córregos não o seguiram preceitos legais, mas os aspectos da boa técnica, em relação à vazão, estabilização de margens e possibilidade de limpeza e manutenção dos fundos de vale e redes de esgoto.

d

Participação da população

- "A participação popular no processo de urbanização da favela é imprescindível e específica - desde o acompanhamento do projeto, conhecimento do cronograma de obras, até as ações de educação sanitária e ambiental."

É necessário desenvolver um trabalho social, de educação sanitária e ambiental, esclarecendo a população quanto ao uso e conservação das obras realizadas na favela, para que estas não deteriorem devido ao uso incorreto.

- O trabalho social deve incluir necessariamente aspectos relacionados à construção da cidadania, sobre os direitos e os deveres do cidadão urbano, esclarecendo-se quais são as instituições responsáveis pelos serviços públicos a que a favela tem direito."

Nas intervenções em favela, paralelamente ao planejamento das obras, precisam ser feitas ações com a comunidade para garantir a compreensão e o apoio das moradores de cada etapa da obra, esclarecendo-lhes sua necessidade para melhoria das condições habitacionais e ambientais da favela e de seu entorno.

- *Nas favelas objeto do Programa de Urbanização, em paralelo aos levantamentos técnicos e desenvolvimento de projeto, devem ser programadas pela HABI regional, com a participação de Ongs e de outros setores da Administração, diferentes ações como mutirões de limpeza, cata-bagulhos, desratização, pequenas obras, solicitação de orelhões comunitários, abrigos para ponto de ônibus, melhoria da coleta regular de lixo etc, bem como atividades de lazer e educação para adultos, adolescentes e crianças.*

As práticas educativas, o processo de discussão do projeto e organização da população para acompanhar a obra, devem servir de instrumento para o fortalecimento de uma organização comunitária democrática, que possibilite a quebra de personalismo e autoritarismo de lideranças e o surgimento de novas. Assim, os processos de discussão do projeto e acompanhamento das obras devem resultar na indicação de representantes por viela ou quadra, além da direção da associação de moradores ou de lideranças mais antigas da favela." 21 •

O sucesso do processo de urbanização de uma favela depende da relação de confiança que se estabelece entre a instituição responsável, seus agentes executores e a população. A fase de projeto é fundamental para se estabelecer essa relação, tornando possível à população toda, e não apenas às lideranças, conhecer, concordar e preparar-se para as obras. É preciso, então, fazer um trabalho de construção de uma democracia horizontal, com representantes por viela ou quadra, que possam conhecer em detalhe o projeto. Os moradores precisam conhecer as razões das obras: porque o esgoto está relacionado a doenças, porque a favela tem muitos ratos e baratas, para que possam enfrentar as dificuldades que aparecerão. É necessário que os moradores estejam de acordo com a obra e sabendo o que e quando vai acontecer. O planejamento da obra deve levar em consideração o fato de que as pessoas continuarão morando no local durante os serviços.

A obra em favela traz muita interferência e incômodo ao dia a dia dos moradores (remoções provisórias ou definitivas, demolições, trechos intransitáveis, perigo de máquinas e valas para crianças etc.). Por isso, muitas vezes, apesar de anteriormente terem reivindicado as obras, moradores oferecem resistência à sua continuidade.

Muitas vezes, é o poder público que precisa agir em uma favela para executar uma obra de interesse da cidade (avenidas, canalização de córrego, coletor de esgoto), independente do grau de organização da comunidade favelada ou da sua reivindicação.

É fundamental lembrar que se está projetando e executando as obras praticamente dentro da casa dos moradores. Assim, o prévio conhecimento, pelo morador, da obra proposta, seu tempo de execução e seu entendimento quanto ao benefício que a mesma trará são dados essenciais ao sucesso do empreendimento.

As condições socioculturais da população aliadas à histórica falta de acesso à infra-estrutura básica fazem com que os moradores não usem corretamente as obras implantadas. Muitos moradores tem pouca ou nenhuma instrução, não têm informação sobre as relações de causa - efeito entre saneamento e saúde, não têm condições de ler orientações ou orientar as crianças sobre o uso adequado das obras. A ignorância pode causar o uso incorreto, e a rápida deterioração das obras.

A falta da organização local, do desenvolvimento da vida comunitária, privilegiam o individualismo, dificultando a definição dos espaços de uso público, comum - ruas, vielas, praças, largos- e também a sua manutenção.

e

- Relação das favelas com a gestão dos serviços de manutenção urbana

"Cabe à HABI central desenvolver contatos para formalizar a inclusão das favelas urbanizadas nos serviços de manutenção urbana, de forma a integrá-las na gestão da cidade.

Em paralelo, cabe às HABIs regionais nas escalas locais, envolver as comissões de moradores nos contatos com os órgãos públicos municipais e estaduais responsáveis pela inclusão da favela urbanizada na programação dos serviços de manutenção urbana".²¹

DEE

Pela dimensão do problema no município e pelas inter-relações entre a manutenção urbana, a recuperação ambiental da cidade como um todo, e a ação direcionada para as favelas dentro da política habitacional, as diretrizes gerais do programa dão grande importância à integração das ações da Prefeitura nos núcleos de favela.

A condição ilegal dos assentamentos desenvolve uma postura preconceituosa dos executores dos serviços públicos básicos, que resistem a atender as favelas, mesmo depois de urbanizadas, o que pode causar sua deterioração - varrição, coleta do lixo, manutenção e limpeza periódica dos sistemas de drenagem, correção de problemas nas redes de água e esgoto etc.

3.4

A Operacionalização da Urbanização de Favelas

A ação em favelas baseou-se na estrutura descentralizada dos Escritórios Regionais da HABI que, discutindo com os movimentos de favela organizados e com as comissões de moradores, colocavam em confronto as prioridades da Prefeitura favelas com programação de obras públicas de outras secretarias, favelas com necessidade de obras de risco etc e definiam as áreas prioritárias para a urbanização. A partir de um roteiro e de eventual assessoria técnica do GEU FAVELAS, as HABIs regionais elaboravam as diretrizes físicas e sociais de urbanização, solicitavam a contratação e acompanhavam os levantamentos, projetos e obras executados por empresas ou por mutirão, executavam o trabalho social nas comunidades em atendimento e os projetos e obras de pequenas melhorias.

A equipe do Programa de Urbanização (GEUFAVELAS) coordenava e apoiava esse trabalho, através de assessoria técnica,²⁵ normatização de procedimentos, sistematização de diretrizes e normas técnicas, operacionalização das contratações e assinaturas de convênios para levantamentos, projetos e obras, encaminhamento de medições e pagamento.²⁶

- A execução regionalizada da ação em favelas foi um pressuposto e uma necessidade. A dimensão do problema e da cidade, a necessidade de proximidade física e do estabelecimento de uma relação de confiança e transparência entre a população e a equipe de trabalho da Prefeitura, o encadeamento de ações participativas (como as listadas abaixo) que contribuissem para mobilização da comunidade em torno do processo de urbanização, tornam fundamental que a equipe que tem contato sistemático e direto com a comunidade tenha alguma mobilidade e autonomia em relação à estrutura central. •

25 Em especial, o GEU FAVELAS, com a assessoria da empresa Bureau de Projetos, elaborou as normas para desenvolvimento de projetos e para medição e pagamento de obras de urbanização.

26 A partir de 1991 a equipe passou também a levantar e encaminhar as informações fundiárias levantamento topográfico, plantas de loteamento etc para subsidiar os processos para regularização de favelas.

27 A formulação das diretrizes, normatização das formas de planejamento, operacionalização e controle foram resultado de um trabalho coletivo. A equipe técnica existente na Prefeitura, (com grande conhecimento da realidade concreta da favelas, suas comunidades e dos erros cometidos no passado), os técnicos contratados especialmente para trabalhar com habitação popular na HABI (que trouxeram sangue novo e criatividade à estrutura pesada e desacreditada da Prefeitura), técnicos com experiência anterior em urbanização de favelas em outros locais²⁷ onde esse processo já tinha criado raízes (permitindo a assimilação dos acertos e evitando erros) e as empresas privadas de gerenciamento, projeto e obras, acabaram por colocar seu conhecimento a serviço das favelas, procurando atender às exigências de custos, qualidade, agilidade de maneira criativa.

• Destaque-se o arq. Jorge Hereda, que havia trabalhado na Bahia na urbanização, entre outras favelas, de Alagados, foi diretor técnico do HABI central, o arquiteto Paulo Saad, carioca, funcionário do CEHAB e responsável pelo projeto de urbanização da favela Santa Marta, foi consultor de GEU FAVELAS para a montagem dos cadernos das primeiras licitações para projeto, o engenheiro sanitário Eduardo Marques, carioca, que havia trabalhado em Angra dos Reis, entre outros projetos de saneamento para áreas irregulares, e a arquiteta Denise Penna Firme, carioca, que havia trabalhado no cadastramento físico das favelas cariocas, e no projeto e obra de urbanização da favela Pavão/Pavãozinho. 6

28 A bibliografia sobre favelas, pelo menos até o fim dos anos 80, resumia-se a experimentos acadêmicos e laboratoriais.

126

A relação entre a equipe central, as regionais e a iniciativa privada, entretanto, não se deu sem conflitos. Além das cobranças por rapidez da execução das ações programadas de parte a parte, verificou-se a resistência por parte de técnicos da própria HABI quanto à política de consolidação de favelas, quanto à diretriz e reconstrução de casas e quanto à operacionalização do trabalho social.

Essas resistências e conflitos dentro do próprio poder público tem suas raízes na postura tradicionalmente laboratorial, de pequenas experiências²⁸ controladas pelo poder público numa prática assistencialista ainda presente na máquina administrativa, tornando necessária a renovação e a reciclagem do corpo técnico para a operacionalização de uma política de atendimento coletivo e socialmente abrangente.

Por outro lado, a forma tradicional das intervenções em favela de São Paulo (de demolição, loteamento regular e construção de novas casas, quase sempre embrião) indica uma rejeição do profissional e do poder público ao urbanismo produzido pela população pobre, fora das normas impostas pelo saber instituído. Se é certo que há nas favelas situações de ocupação do terreno perigosas, insalubridade, casario precário, é certo também que há uma riqueza na implantação não ortogonal das casas, uma sabedoria na apropriação do terreno. •

D'Alessandro, 1999:56 afirma: "As equipes de trabalho eram multidisciplinares, envolvendo técnicos relacionados à área física e à área social, que apesar das especificidades de cada um, deveriam trabalhar de forma integrada. Esta integração nem sempre se deu de forma satisfatória, pois as especificidades das duas áreas profissionais envolvidas eram muito diferentes e muitas vezes o modo de enxergar e atuar na realidade ocorria de forma muito conflituosa. Por este motivo, muitas vezes os processos eram muito morosos.

Soma-se a isso o fato da entrada de muitos técnicos contratados por prestadoras de serviço, na maioria ligados à área física, o que criou muitos problemas no relacionamento profissional, principalmente com o corpo das equipes sociais, historicamente responsáveis pela implementação da política habitacional para a população de baixa renda. Esse fato tem sua raiz já na administração do prefeito Jânio Quadros, quando HABI saiu da FABES e passou para a SEHAB e a política habitacional, que sempre esteve em poder do corpo social, passou a ter uma influência maior da área física. Na administração da perfeita Luiza Erundina, este fato se agravou com a entrada de um superintendente arquiteto e o conseqüente crescimento do papel dos técnicos da área física na política."

As obras de urbanização foram comprovando que a implantação original da favelas resultava em problemas de risco e insalubridade, muito mais pela falta de recursos da população e pela ausência dos serviços básicos da infra-estrutura, do que pela lógica da implantação.

A execução dos projetos e obras

- A HABI optou por desenvolver mecanismos para a participação das empresas privadas na urbanização de favelas. Essa opção foi contingenciada por alguns fatores. A HABI não podia executar as obras por administração direta, pois não tem estrutura operacional própria e não foi possível uma ação integrada com as administrações Regionais, tanto pelo conflito de prioridades de um e outro órgão, quanto pela qualidade e agilidade de sua execução. A ação em favelas da HABI teve que assumir obras de maior complexidade, como canalização de córregos, pontes, pavimentação de vias públicas oficiais, coletores de esgoto de mais de 200mm, eletrificação etc., como sua responsabilidade quanto à execução e custos, sob pena de ver inviabilizada a operacionalização das intervenções como um todo. Estas obras de maior porte deveriam ser executadas por empreiteiras. Quanto à participação popular, ficava claro, pela experiência anterior em outras obras da HABI, que a população favelada teria dificuldades de desenvolver processos de mutirão com boa produtividade.²⁹

Grande parte das obras foi então executada pela iniciativa privada. Primeiramente, foram feitas licitações por região da cidade para execução de projetos executivos e obras por preço unitário de serviço pré-estabelecido, conforme já brevemente explicado.

29 Para a execução de pequenos reparos e melhoria nas favelas (que não podem ser urbanizados ou para apoio à integração da comunidade ao processo de regularização e urbanização) a HABI deu continuidade às chamadas obras de melhoria, através do uso da Verba de Atendimento Habitacional (tradicionalmente utilizada para remoções e atendimentos de emergência), priorizando seu uso coletivo. Essas obras sempre foram executadas por mutirão, com algumas atividades remuneradas e participação de mestres de obra e pessoal operacional da prefeitura. Em favelas de pequeno porte e condições físicas favoráveis a urbanização global pôde ser feita através dessa ação. Entretanto, ocorreram também casos de execução, que são apenas paliativos e terão que ser refeitos para a real consolidação do assentamento.

30 A experiência carioca, que, na época, já havia consolidado o programa de mutirão em favelas para infra-estrutura, não servia como referência, pois no Rio o mutirão era remunerado, enquanto a tradição paulista, e referendada pela gestão petista era de mutirão sem remuneração, como parte do pagamento, no caso de moradia.

A cidade foi dividida em 5 áreas, para as quais seria contratada uma empresa que executaria as obras de urbanização nas favelas, segundo indicação e projeto pré-determinado desenvolvido pela HABI regional. O critério de seleção da licitação foi o do menor preço por custo unitário do serviço (execução e materiais). A HABI central desenvolveu uma série de soluções-tipo para todas as obras previstas em urbanização de favelas: terraplanagem, macro e micro drenagem, estabilização de taludes, pavimentação, execução de rede de água e esgotos, que seriam a referência para as ofertas das empreiteiras. Para aumentar o interesse de empresas nestas obras, definia-se, além do preço unitários do serviço, uma taxa de dificuldade, decorrente das obras serem em condições sócio-espaciais mais difíceis.

Esse quadro mudou ³¹ radicalmente depois de alguns anos. A ampliação das obras em favela em outras cidades, além de São Paulo, possibilitou que pequenas e médias empreiteiras passassem a atuar na área, inclusive no Rio de Janeiro, com o Programa Favela-Bairro. Já em São Paulo, o Programa Guarapiranga, ao fazer licitações de pacotes de favelas, criou um mercado para os grandes empreiteiros.

No Anexo 3.1 é apresentada a ³² situação de todos os serviços de planejamento, projeto e obra em favelas do município, em novembro de 1992, com a listagem de todas as projetistas, assessorias e construtoras envolvidas.

A empresa contratada foi o ³³ Bureau de Projetos, que já estava trabalhando com favelas, na elaboração dos laudos geotécnicos das áreas de risco.

129

Apenas uma empresa (a Pertécnica Engenharia) apresentou proposta nas cinco licitações. As empreiteiras simplesmente não demonstraram nenhum interesse neste, que seria, no futuro, um novo nicho de obras públicas em muitas cidades brasileiras: a urbanização de favelas.³¹ Esse fato colocou a Administração em um dilema sem solução: a empresa (era perceptível por suas características financeiras, curriculum etc, apresentados na licitação) dificilmente teria capacidade técnica e financeira para agir em todo o município, caso ela fosse aceita como ganhadora nas 5 licitações; entretanto, com que critérios técnico ou sócio-político definir quais das regiões do município ficariam sem contratos para as obras em favela? Como explicar às lideranças, à opinião pública, aos dirigentes da Administração naquelas regiões?

Assim, optou-se por escolher a Pertécnica como ganhadora em todas as cinco licitações. Em paralelo, GEUFAVELAS passaria a desenvolver outras licitações para ampliar a capacidade operacional. ■

Isso fez com que em 1990 a HABI iniciasse muitas obras em favela (ver Anexo 3.1),³² mas trouxe também muitos percalços. Em primeiro lugar, os projetos básicos apresentados pela HABIs regionais para as Ordens de Início dos serviços da Pertécnica eram muito pouco desenvolvidos, e muitas vezes baseados em levantamentos topográficos muito antigos e portanto desatualizados. Isso tornou necessária a inclusão - dentro das Ordens de Início - de levantamentos e de desenvolvimento de projetos, o que acarretou mais um peso à empresa e, ao mesmo tempo, atrasou mais as obras. Em segundo lugar, a empresa realmente não tinha equipe técnica e capacidade operacional para tocar as obras já definidas.

• Foi fundamental a contratação de uma empresa gerenciadora,³³ que poderia fornecer consultoria especializada e fiscalizar a execução das obras de empreiteira - operando como uma referência de controle de qualidade técnica. ■

Paralelamente, os técnicos dos Escritórios Regionais e as Comissões de Moradores, acompanhavam as obras, especialmente quanto ao cronograma, solução de interferências não previstas, modificações de projeto no decorrer das obras, relação com as concessionárias, execução de remoção, relocação ou remanejamento de casas.

A avaliação daquela forma de contratar serviços para favela Ata de registro de preços de serviços determinados a partir de soluções padrão foi negativa, especialmente em função de que os projetos eram pouco desenvolvidos para cada favela. Faltava, na verdade, uma sistemática de contratação de levantamentos planialtimétrico-cadastrais e de projetos básicos, que pudessem realmente ser executados no canteiro, sem inúmeras paradas decorrentes de modificações da realidade, da necessidade de trocas de solo não previstas, do aparecimento de dutos não cadastrados pelas concessionárias. Ao mesmo tempo, em algumas favelas, na discussão entre moradores, funcionários, técnicos das empresas privadas, surgiam outras soluções técnicas mais adequadas, especialmente para obras de consolidação geotécnica, drenagem, pavimentação, mobiliário urbano, que nem sempre estavam previstas na Ata de Registro de Preços.

- Tornou-se consenso que seria mais adequado para o Programa de Urbanização (como o era para os conjuntos habitacionais), o desenvolvimento de contratos específicos para projetos e obras em cada favela. Cada uma delas tinha sua especificidade social e física, devendo-se valorizar esses aspectos na urbanização. Ao mesmo tempo, contratar outras projetistas e empreiteiras para ampliar o número de obras era o caminho para responder à pouca capacidade operacional da Pertécnica. ♦

Após o início das primeiras obras através da Ata, houve fôlego para a preparação da contratação de levantamentos planialtimétricos cadastrais, que eram utilizados pelas HABIs regionais para o desenvolvimento das diretrizes de projeto e depois, para a contratação dos projetos.

A tentativa de obter recursos de outras fontes para as favelas também ajudou a agilizar a decisão de contratar um grande número de projetos.

Tentou-se a participação do Programa Prosege, da Secretaria de Saneamento do Ministério de Ação Social. Os projetos de urbanização da favela eram aparte da contrapartida exigida pelo governo federal no Prosege. Esse programa financiava obras de água e esgoto para áreas carentes. Era voltado para as concessionárias estaduais. Apesar de não haver uma obrigatoriedade de que as áreas atendidas fossem regulares, pois as favelas eram citadas no

escopo de atuação do PROSEGE, havia muitas exigências quanto às condições de regularização fundiária e urbanística do empreendimento e também à capacidade de retorno do investimento através de tributos e tarifas. No Anexo I encontra-se a lista das favelas e empresas projetistas contratadas para os projetos. Infelizmente, até o final de 1992, não havíamos obtido a aprovação do financiamento.³⁴

Outro programa que mobilizou a contratação de projetos foi o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Reservatório Guarapiranga. A participação da SEHAB, em especial de GEU FAVELAS, nas negociações e desenvolvimento técnico deste programa foi fundamental para o sucesso da participação da Prefeitura e modificou bastante a postura da SABESP e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente em relação às favelas.

No final de 1990 a SABESP procurou o Gabinete da Prefeita solicitando providências para retirada de favelas cujos esgotos estavam sendo lançados na represa Guarapiranga. Na imprensa noticiava-se a ocorrência de uma alga naquelas águas (tornada pública pelo fato de que o algicida lançado na represa pela SABESP modificava o gosto da água, que era distribuída para mais de 20 % da cidade, em especial os moradores da região Sudoeste e oeste, de maior renda). A alga proliferava em função da descarga de matéria orgânica, em especial esgotos. A SABESP já negociava com o Banco Mundial um financiamento para melhorar o sistema de saneamento daquela bacia, mas não previa ações em favela. O Gabinete da Prefeita transferiu à SEHAB, com a participação das Administrações Regionais envolvidas, a discussão com a SABESP e posteriormente com a Secretaria de Energia e Recursos Hídricos, que coordenaria o Programa.

A SEHAB iniciou então o questionamento da postura de negar as ocupações irregulares, fazendo ver à SABESP que o manancial seria perdido antes que o poder público conseguisse condições financeiras e políticas para remover centenas de milhares de pessoas da bacia. O Banco Mundial solicitava também estudos de impacto social do Programa junto à população. Em relação às favelas, GEU FAVELAS procedeu com a SABESP a vistoria das 180 favelas, com cerca de 20 mil famílias, ou 100 mil moradores. Nesse processo foi possível comprovar que a maior parte das áreas poderiam ser saneadas através de obras de urbanização, com a condução dos esgotos para as redes da SABESP. Segundo estes estudos, somente cerca de 2500 famílias (ou cerca de 12 % do total) precisariam ser removidas por estarem em situação de risco geotécnico ou abaixo da cota de esgotamento das redes da SABESP. Assim, foi desenvolvido dentro do programa um Subprograma de Recuperação Urbana³⁵ com 35% dos investimentos totais.

Em 1993 a nova administração acabou desistindo da solicitação, dada a mudança na forma de ação sobre as favelas. **34**

O Subprograma de Recuperação Urbana inclui urbanização de favelas, remoção e reassentamento de famílias, adequação da infraestrutura urbana viária e de drenagem em áreas degradadas de loteamentos. **35**

Para o Programa Guarapiranga foram então licitados os projetos de 7 favelas que já estavam na programação das HABIs Regionais, e negociou-se com O Banco Mundial que estes projetos seriam considerados já contrapartida da Prefeitura. No Anexo 3.1 encontra-se a lista dos contratos de projeto.

As favelas programadas para o PROSEGE e para o Programa Guarapiranga que estavam com a licitação de obras em andamento ou preparação no final de 1992, (Anexo 3.1) tiveram esses processos paralisados pela nova gestão.

Foram sendo contratados os projetos destes programas e outros, priorizados pela HABI. Quando, começaram a ficar prontos, optou-se por contratar as obras uma a uma, como se fazia com as obras para conjuntos habitacionais.

- A maioria dos levantamentos topográficos e geotécnicos e dos serviços de projeto de urbanização foram contratados pela Prefeitura no setor privado,³⁶ a partir de diretrizes de urbanização elaboradas pelos escritórios regionais, checadas e quantificadas pela Coordenação do Programa. Dessa forma superou-se a falta de técnicos especializados e equipamentos da HABI e, ao mesmo tempo, colocou-se a serviço das favelas uma gama mais experiente de profissionais, que de outra forma não se debruçariam sobre a busca de soluções adequadas à urbanização de áreas já habitadas.

³⁶ Cabe ressaltar que, pela característica dos serviços e forma de contratação (um contrato para cada favela) as empresas eram de pequena e médio porte.

Deve-se lembrar que a iniciativa privada, em alguns casos, tentava reduzir os padrões de exigência técnica de qualidade (muito comum nos casos de levantamentos planialtimétricos e cadastrais e execução de obras subterrâneas), ou atribuir, de maneira sistemática, o mau funcionamento das redes ao uso indevido e não à má execução. Essa postura (além das distorções desenvolvidas no Brasil nas obras contratadas por órgãos públicos) decorre do preconceito do cidadão médio à favela, entendida ainda preconceituosamente como local de marginais transgressores da lei, que não "merecem o que a Prefeitura está fazendo". Por outro lado, a exagerada exigência do cumprimento de prazos ou a solicitação de complementações de projetos sem aditamentos dos contratos, em função da falta de experiência na fiscalização real de contratos, a solicitação de reconstrução de obras em função de pequenos detalhes, por parte dos técnicos da Prefeitura, trouxe muitos problemas para algumas empresas. Associando-se os problemas de caixa da Prefeitura, que, quase sempre, a partir de setembro atrasava os pagamentos, numa situação de grande instabilidade política federal e inflação, algumas empresas praticamente se inviabilizaram, seja da área de projetos, seja da área de obras. ❖

A EMURB participou da ação em favelas elaborando projetos de urbanização das favelas Jardim Comercial e Jardim Rubilene, quando GEU FAVELAS procurava ampliar sua capacidade operacional. A qualidade dos trabalhos foi ótima, porém, a EMURB apresentava para seus serviços preços mais altos dos que se conseguia nas empresas privadas.

Além disso, a empresa criou o CEDEQ - Centro de Desenvolvimento de Equipamentos Urbanos, dirigido pela arquiteta Mayume Watanabe Souza Lima, que utilizava a tecnologia de peças pré fabricadas de argamassa armada em formas metálicas para a construção de edificações para serviços de educação, saúde, mobiliário urbano (como pontos de ônibus, lixeira e também para canalização de córregos). Essa tecnologia consiste na fabricação e pré-montagem de peças de secção quadrada e a céu aberto, de dois metros de lado,³⁸ de argamassa armada. A grande adequação desta tecnologia para favelas está na possibilidade de construção do canal com a abertura de faixa de seis a dez metros entre os barracos, pois as peças são pequenas e leves. Dois trabalhadores podem carregá-las sem muito esforço pelas vielas da favela. Faz-se a escavação, em boa parte, por processos manuais. Assim, era possível canalizar o córrego, direcionando a drenagem local e instalar o coletor de esgotos na favela derrubando poucos barracos.

A EMURB - Empresa de
Urbanização de São Paulo - é
uma empresa pública
municipal

Essa dimensão é opcional. No
Rio de Janeiro, por exemplo, a
secção usada é de 4 metros.

DEE

A HABI selecionou 18 favelas com córregos que estavam sendo indicadas para urbanização e solicitou à SVP o estudo hidráulico para a viabilidade do uso destas peças. Foram selecionadas apenas três favelas Miranguaba, Esperantinópolis e Jardim Rubilene, em que a vazão do córrego, naquele trecho, era compatível com as peças de dois por dois metros. Após negociações sobre a que secretaria corresponderia o custo das obras, foi definido que a SVP contrataria a primeira, inclusive por que se tratava de uma favela com risco de enchente (além de risco de deslizamento) priorizada pela própria prefeitura. A HABI, através do contrato de Ata de Registro de Preços, desenvolveria as obras de urbanização. Nessa primeira experiência então, estavam em andamento ações de remoção de barracos em risco de um trecho em encosta pela SAR, a obra de canalização do córrego pelo CEDEQ e a obra de urbanização pela HABI. Houve complicações no canteiro relacionadas à irracionalidade de o CEDEQ executar as escavações para o canal e reaterrá-lo e depois a empreiteira da HABI executar novas escavações para rede coletora de esgotos. Havia também uma diferenciação entre as condições de trabalho dos empregados pela empreiteira privada e os do CEDEQ, que tinham uniformes, equipamentos de segurança adequados etc.

A partir desta experiência, o CEDEQ desenvolveu caixas de ligação de esgoto em argamassa armada e passou a executar a canalização do córrego juntamente com a rede coletora de esgotos paralela. Assim, nas favelas Jardim Rubilene e Esperantinópolis o CEDEQ executou também a rede coletora de esgotos principal, paralela aos córregos, utilizando sua tecnologia para as caixas de ligação aos ramais das vielas e redes domiciliares.

Os mutirões

- O Programa de urbanização de favelas procurou montar sua operacionalização com base na empresa privada, e não na ação em mutirão. As experiências anteriores da HABI com moradores de favela eram negativas. Obras de unidade habitacional programadas em mutirão, devido ao insucesso das mobilização, eram morosas e quase sempre se transformavam em auto-construção ou até se optava por contratar empreiteiras para o término das casas. Ao mesmo tempo, como já colocado, boa parte das obras de urbanização, por serem relativas à infra-estrutura urbana, eram mais complexas e pesadas, exigindo mão de obra mais especializada e uso de máquinas e equipamentos abertura de valas e colocação de redes, água, esgoto e drenagem, canalização de córregos, troca de solos, pavimentação, estruturas diversas de contenção. Lembremos também que, mesmo no Programa FUNACOM de provisão de novas casas em mutirão, que ficaram famosos como os mutirões do PT a execução das obras de infra-estrutura tinha ficado por conta de empreiteiras.

Entretanto, havia situações específicas, quanto a aspectos políticos e sociais, que mereceram formas de ação com participação direta da população nas obras. Procurou-se então criar mecanismos para que obras em mutirão fossem desenvolvidas, com orientação técnica e qualidade. •

Para atender a demanda de reconstrução de moradias demolidas por causa das obras de urbanização, ou seja, o remanejamento de unidades, foi criada em 1990 uma linha de financiamento - FUNAPS-FAVELA - permitindo o gerenciamento dos processos de seleção e compra dos materiais de construção e execução das casas pela Associação dos Mutirantes, através de um convênio assinado entre a entidade comunitária e o FUNAPS. Entretanto, a assessoria técnica ficava a cargo dos funcionários dos Escritórios Regionais.

Em 1991 o FUNAPS criou um subprograma - URBANACOM - para a execução de projetos e obras de urbanização de favelas através de mutirão cogerido pela Associação de Moradores. Nos moldes do subprograma FUNACOM, o URBANACOM permitia às associações de moradores de favelas o gerenciamento das verbas para contratação de Assessoria Técnica própria para o projeto, compra de materiais e execução das obras de infra-estrutura, desde esgotos até paisagismo, em regime de mutirão. As favelas que mais lutaram para a criação deste Programa do FUNAPS foram o Complexo Vergueirinho e a Favela Heliópolis. Até 1992 foram assinados convênios em 9 favelas, abrangendo cerca de 3000 famílias. No Anexo 3.1 estão listadas as obras executadas em mutirão, seja as unidades habitacionais, sejam os convênios para urbanização, com assessoria técnica autônoma.

133



Figura 3.10

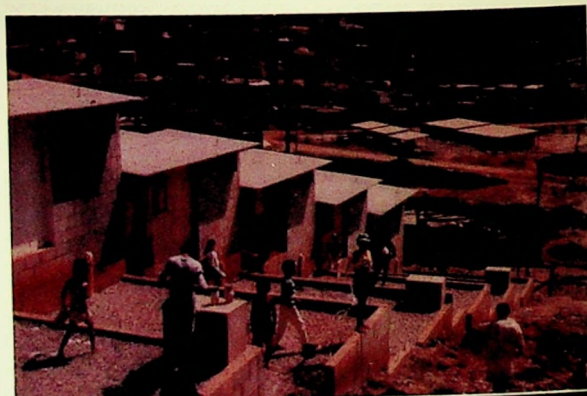
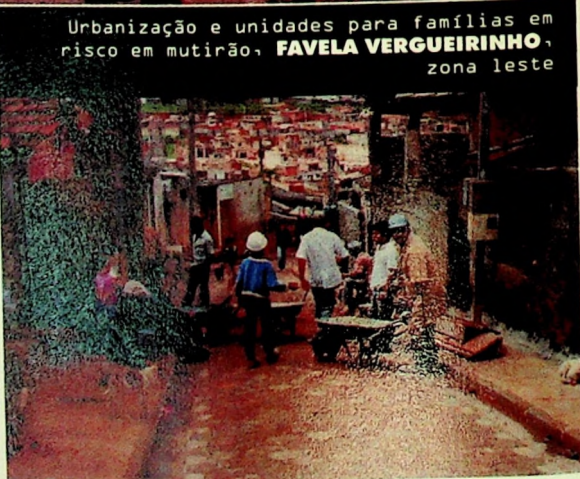


Figura 3.11



3.5 Custos

Antes de discutir os custos das obras executadas em favela naquele período, é necessário registrar algumas reflexões sobre a questão de apropriação de custos de obra públicas em geral.

A análise dos custos das obras de urbanização de favelas deveria considerar os custos de levantamentos geológicos geotécnicos, topográficos, urbanísticos, projetos e suas revisões durante a obra (realizadas às vezes pelo projetista, ou por técnicos da PMSF, ou da empresa gerenciadora) e as obras propriamente ditas. Além desses custos, convencionalmente apropriados em obras civis, o custo das ações de preparação social, desenvolvimento comunitário e educação - assumido nessa metodologia como essencial para o sucesso da própria obra - deveria ser também somado, para chegar ao custo total. Como essas ações foram (e geralmente são) realizadas por funcionários públicos e por pessoas da própria comunidade, a apropriação de horas gastas não é registrada. No primeiro caso porque não é usual a apropriação de horas por atividade. No segundo caso, apesar de haver custo - horas gastas pelo morador, que deixou de fazer outra coisa durante esse período de tempo - não resulta em desembolso.

As horas técnicas de funcionários públicos gastas em análise e revisão de projeto, reuniões com projetistas, empreiteiras e população, acompanhamento da obra também não são costumeiramente apropriadas, segundo cada projeto.

Os custos de levantamento, projeto e obra, quando realizados pela iniciativa privada, são de obtenção relativamente fácil, através dos processos de pagamento da administração municipal.

A apropriação dos custos de gerenciamento para cada núcleo depende de como obter, posteriormente à ação, a individualização das horas trabalhadas para a estrita execução das obras de determinada favela, sem acrescê-las de horas relacionadas a outras atividades de gerenciamento.

De qualquer modo, o custo da realização das ações inerentes ao poder público - concepção das políticas e programa, definição e controle de procedimentos administrativos, atendimento ao público - não podem ser confundidos com os custos de realização de obras, ou melhor deveriam ser diluídos em anos ou décadas de realização dessas políticas e programas.

DEL

A partir dessas observações apresentamos abaixo alguns dados como uma referência sobre o custo das obras realizadas pela PMSP em favelas: Procurando compreender os custos de urbanização de favelas, foram solicitados em novembro de 1992, à empresa gerenciadora Bureau de Projetos, alguns estudos sobre os custos das obras previstos nos projetos de urbanização que estavam sendo licitados.

Os dados abaixo apresentam o peso de cada item nos custos das obras, para as favelas cujos projetos já foram feitos com maior controle e exigência da HABI e dos possíveis financiadores dos programas PROSEGE e Guarapiranga:

Prefeitura de São Paulo

Tabela 3.6

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - 1992
Custos de infra-estrutura em porcentagem

	Custo por família em US\$	Canalização	Consolidação geotécnica	Água	Esgoto	Drenagem pluvial	Pavimentação	Outros*	Total
Favelas PROSEGE	2001,43	10,16	16,87	4,63	13,12	18,84	21,46	12,52	100
Favelas Guarapiranga	1780,81	35,72	8,50	4,23	21,29	0,30	20,24	9,72	100
Total	1935,20	17,51	16	4,52	15,38	13,71	21,12	11,76	100

*o item Outros engloba: limpeza do terreno, arborização, alojamento provisório, edificação para canteiro, remanejamentos e demolição e transporte para as remoções.

Fonte: BUREAU, 1992

Verifica-se que a pavimentação, sempre um item caro nas obras de urbanização, tem peso relativamente inferior - cerca de 20% - às obras de urbanização convencionais de loteamentos ou conjuntos, quase sempre entre 25 e 30%. Isso ocorre porque as favelas tem um área de terreno destinado ao sistema viário menor em comparação a loteamentos convencionais. Nota-se o peso das obras de macro drenagem, drenagem e geotecnia, situações delicadas em algumas favelas.

A valor das obras de esgoto mais altos nas favelas do Programa Guarapiranga deve-se à decisão de utilizar-se tubulações de diâmetro mínimo de 150 mm para as obras de esgotamento, e não o mínimo da norma que é de 100 mm. O uso desta tubulação deveu-se a uma solicitação da SABESP, com base no argumento de que assim haveria menos riscos de problemas de entupimentos e baixa eficiência no esgotamento das favelas.

DEF

- A coluna do custo por família mostra como são baixos, se comparados ao custo de uma unidade nova, os custos de urbanização. Para aprofundar essa análise, são apresentados abaixo os custos de urbanização de favelas por família em diversas favelas, destacando-se também participação das obras de drenagem nestes custos. Na tabela 3.7 tem-se os custos aferidos nas obras, na Tabela 3.8 os custos aferidos de orçamentos de projeto e na Tabela 3.9, destacam-se os custos de obras em favelas onde foi necessário também reconstruir as unidades habitacionais.

Observando-se as tabelas verifica-se uma correlação entre os custos unitários mais altos e o menor número de famílias das favelas. •

Percebe-se também uma correlação entre os custos unitários mais altos e a maior participação da drenagem no custo da urbanização. O custo da drenagem comparado aos custos totais, evidencia que em grande parte das favelas o custo de drenagem representa mais de 30 % do total, em função da existência de córrego a canalizar ou obras de integração da drenagem do bairro à da favela. As obras pontuais mais caras, de geotecnia ou drenagem são específicas e seriam necessárias ao meio urbano mesmo se as favelas não existissem.

O que interessa destacar neste caso, é que o custo da urbanização de favelas (entre US\$547,32 e US\$ 4.495,35) é sensivelmente menor que o custo da construção de casas populares, podendo-se atender um número muito maior de famílias por este processo. ▀

Prefeitura de São Paulo

Tabela 3.7 PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - 1992

Custos das obras na urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992

favela	Nº de famílias	custo total	Dólares por família novembro de 1992	
			custo drenagem	% custo total
Autódromo	385	1214,11	251,44	20,7
Cidade da Criança	113	3267,32	961,25	29,4
Dois de Maio	325	620,95	85,32	13,7
Esperantinópolis	357	4495,35	1273,3	29,2
Jd. Antonieta	205	1065,07	10,83	1,01
Jd. Climax	83	750,85	8,90	1,1
Jd. Rubilene	373	1693,85	414,69	24,4
Jd. Vivian	39	563,97	167,02	29,6
Letícia Cini	292	1002,64	93,93	9,3
Miranguaba	340	653,23*	96,33	14,7
N. Sra. Aparecida	2500	660,26	22,68	3,4
Nova Adriana Alta	19	2136,47	215,46	10,08
Nova Minas Gerais	110	547,31	36,65	6,3
Santa Maria	42	2595,23	53,57	2,06
Vila Libaneza	200	690,49	12,16	1,7
Vila Operária	210	1215,99	186,04	15,3
MÉDIA		1124,68	228,68	
MEDIANA		1002,64	93,93	

Obs.: As favelas Boa Esperança e Fidalga não foram incluídas pois os dados estão incompletos.

*não está incluído o custo de canalização do córrego.

Prefeitura de São Paulo

Tabela 3.8

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - 1992

Custos de urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992, a partir de orçamentos de projeto

Dólares por família novembro de 1992

favela	N° de famílias	custo total	custo drenagem	% drenagem do custo total
Arizona	200	479,16	148,25	30,9
Campo de Fora	700	3894,27	1702,27	43,7
Cidade Azul	205	1730,48	411,90	23,8
Imbuías	450	1584,06	285,6	18,09
Índio Peri	220	1181,18	181	15,3
Jd. Alpino	238	1759,30	859,62	48,8
Jd. Cachoeira	382	1320,48	343,3	26
Jd. Comercial	155	2597,62	855,52	32,9
Jd. Olinda	341	1949,14	190,9	9,7
Jd. Prados	20	4800	760	15,8
Jd. Souza	55	4756,37	2697	56,7
Marilac	152	2235,12	299,62	13,4
Pres. Jordanópolis	800	1188,08	457,25	38,4
Santa Lúcia	128	1899,14	75,08	3,9
Santa Madalena	450	1584,06	286,6	18,09
São Cândido	200	1345,16	588,40	43,7
São Jorge Arpoador	827	1572,01	126,56	8,05
São José IV	260	2142,65	961,54	44,8
Sete de Setembro	200	1399,19	628,75	44,9
Valter Ferreira	122	1664,09	639,88	38,4
Vila Muna	200	83,79	13,16	15,8
Vila Nova Tietê	676	864,7	211,58	24,4
MÉDIA		1963,11	553,25	
MEDIANA		1584,06	343,3	

Obs.: As favelas Cinco de Julho, Entre Rios, Heliópolis, Icorai, Imperatriz D. Amália, Jd. Comércio, Monte Azul, Nove de Julho, Pq. M. Fernanda, Santa Zélia e Sapé, foram excluídas pois estão com dados incompletos.

Prefeitura de São Paulo

Tabela 3.9

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - 1992

Custos das obras na urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992

Dólares por família novembro de 1992

favela	no. famílias	custo total (uh + infra)	custo da infra-estrutura	custo unidade	% da infra no custo total
Água Branca	102	12615,04			
Gastão da Cunha	42				
Jd. Beatriz	21	15047,63	1960,83	13086,8	13,03
Jd. Catarina	126	10675,46	1130,67	9544,84	10,59
Maninos	152	12222,2			
M. Luiza Americano	44	11352,18	1854,7	10367,5	15,17
Minas Gás	240	16757,61			
MÉDIA					
MEDIANA					

Obs.: As favelas Galileu Gaio e Vila Bela foram excluídas pois os dados estão incompletos.

Há ainda poucos trabalhos de avaliação deste programa. Citamos, entre outros, Bueno e Hennies, 1995, D'Alessandro, 1999 e Cruz, 1998.

Cruz, 1998 faz uma interessante análise de uma situação particular do Programa de urbanização, a favela Nossa Senhora Aparecida,³⁹ cuja urbanização foi projetada e quase totalmente executada na gestão de Luiza Erundina. As obras foram terminadas na gestão Maluf pelas mesmas empresas.

Ao avaliar as características das construções, *"Percebe-se também nesse caso que as habitações na Favela Nossa Senhora Aparecida tem uma qualidade superior à média das demais favelas no município."* (Cruz, 1988:147) Quanto às condições de habitabilidade externas às edificações, Cruz, 1988:148 afirma: *"Também quanto aos serviços urbanos a Favela Nossa Senhora Aparecida tem uma qualidade melhor que a média das favelas do Município de São Paulo."* Cruz aplica um questionário, levantando um alto grau de satisfação dos moradores em relação à infra-estrutura existente, e insatisfação quanto às condições de lazer.

Pode-se relacionar a melhor qualidade das casas auto-construídas a uma mudança da postura do morador à sua casa, como consequência da urbanização. Ele passa a investir mais, ampliar, dar acabamento. Em muitos casos Cruz constatou indícios de expansão vertical da casa já planejada pelo auto-construtor. O investimento público das obras de urbanização sinaliza à população que o risco de remoção (sempre legalmente presente para o favelado) acabou, possibilitando investimentos na moradia, agora "definitiva". A outra constatação de Cruz, melhoria do acesso aos serviços urbanos, está logicamente diretamente relacionada às obras de urbanização realizadas.

Cruz, 1998, entretanto, apresenta outros dados que indicam uma certa fragilidade do projeto, ao afirmar que 26,7% das casas tem água emprestada do vizinho, 30% usa a rede de esgoto indiretamente (a do vizinho é que é ligada à rede pública), sendo essa também a situação em relação à rede de energia elétrica, pois apenas 76,6% das casas tem ligação direta.

Entretanto, pelo projeto de urbanização não haveria mais empréstimos de ligações, que foram todas individualizadas.

39 Nossa Senhora Aparecida está localizada na zona Leste de São Paulo, fazendo parte da Paróquia de São Francisco, atuante setor da Igreja Católica em São Miguel Paulista. A área, com cerca de 1200 moradias e cerca de 6500 moradores, foi ocupada há mais de 20 anos, existindo inicialmente o núcleo Nossa Senhora Aparecida, em área pública e a Santa Inês, em área particular. Nos anos 70 esse último foi comprado pela EMURB, e as áreas se juntaram.

5 Esses dados sinalizam para dois aspectos importantes para a construção de políticas sociais urbanas para esse momento. A crise econômica, com a informalização do emprego e um aumento do desemprego, tem reflexos diretos no ambiente urbano, como a deterioração das condições de habitação. A diminuição da presença do Estado na vida cotidiana, no que diz respeito à ocupação do solo urbano, vem constituir a institucionalização da clandestinidade, com o contínuo adensamento das favelas (invasões ilegais do solo público) e a ampliação da auto-construção da casa, para a própria cidade. ↴

Alguns moradores podem ter vendido ou alugado uma nova casa, ou pode haver invasões nos terrenos vagos, sem que os moradores tenham condições de impedir, seja por serem parentes, conhecidos, ou por violência. 40

Cruz também verificou o conforto térmico de verão e inverno e a iluminação natural, apresentando os seguintes resultados: TABELA 5.23 41

	Conforto térmico		Iluminação natural
	No verão %	No inverno %	
BOM	45	31	62
RAZOÁVEL	7	14	7
Sub total	52	45	69
RUIM	31	34	28
PÉSSIMO	17	21	3
Total	100	100	100

Fonte: dados básicos de CRUZ, 1998

A análise de Cruz demonstra que quase metade dos domicílios causa grandes desconforto aos moradores em relação ao conforto térmico no verão e, principalmente, no inverno. Quanto à iluminação natural, o quadro é melhor, com 31 % das casas apresentando condições ruins ou péssimas.

147

A existência de casas com ligações clandestinas às redes de serviços é um indicador de crescimento da população moradora na favela. Novos domicílios independentes estariam se instalando na favela, com apoio ou convivência dos moradores antigos. 40

2) A ausência de uma fiscalização da ocupação do solo, após as obras de urbanização, denota que a Prefeitura abandonou a comunidade, apesar de, conforme preconizava o programa de urbanização, o processo não haver terminado, pois não foi feita a regularização fundiária e urbanística. 41

A seguir selecionamos alguns itens da avaliação final do autor (pp.81-192) que merecem destaque face à relação com aspectos da concepção da intervenção urbanística: 41

"O número elevado de vielas dificulta a prestação de alguns serviços urbanos, como a distribuição de gás de botijão, coleta de lixo e manutenção das redes de eletricidade, água e esgoto, apesar do elevado grau de satisfação dos moradores;

• A adequação de ruas e vielas e a manutenção das habitações existentes não propiciaram a criação de nenhuma área de lazer no local, tornando-a um aglomerado de habitações acessíveis em sua maioria por vielas e sem nenhuma estrutura de lazer, ou seja, o local é composto basicamente por áreas de terrenos de habitações (86,89%), sendo que as demais áreas são para circulação e acesso às mesmas (ruas e vielas, 12,95%); 42

O projeto de urbanização implantado na área estudo de caso, por parte do poder público, trouxe melhorias na qualidade de vida dos moradores quanto às condições de saneamento básico e urbanas em geral, sendo que as habitações tem tido melhorias por parte dos próprios moradores no decorrer dos anos.

A auto-construção, como forma alternativa para minimizar o déficit habitacional, possui baixa eficiência tecnológica, visando as recomendações contribuir para o aprimoramento de aspectos relacionados aos espaços gerados nestas habitações.

A auto-construção, na condição de continuar sendo responsável por grande parte das habitações construídas no país, precisa necessariamente de orientação técnica, em toda sua fase, desde a concepção espacial, para melhorar seu desempenho, que atualmente é muito baixo."

D'Alessandro, 1999 desenvolve uma interessante avaliação do programa de urbanização de favelas sob uma ótica criativa. Na página 1 a autora afirma: *"Através desta pesquisa, pudemos, a partir do levantamento de dados da comunidade e da ação de urbanização, estabelecer uma relação de causa e efeito entre esta última e seus efeitos produzidos no comportamento posterior dos moradores."* A pesquisadora entrevistou técnicos e moradores e fez vistorias em 10 favelas⁴² que participaram do programa de urbanização na gestão petista.

A avaliação foi baseada na tabulação dos resultados da pesquisa sobre variáveis independentes e dependentes. As variáveis independentes são três: características da comunidade no período anterior a 1989, atuação e desempenho dos atores envolvidos no processo, e o projeto físico de urbanização, com relação à integração da favela à manutenção dos serviços executados pelos órgãos públicos. As variáveis dependentes são: relação da população com seu meio físico, suas formas de organização, e seu relacionamento com os órgãos públicos visando a manutenção dos serviços executados ou a obtenção de outras melhorias.

Os dados foram tabulados sendo as variáveis dependentes chamadas "impacto" e as independentes "score". Segundo a pesquisa, *"para valores mais baixos "scores", ou seja, aquelas que tem piores condições de organização anterior e de processo, obtivemos grandes variações no "impacto", e para favelas com maiores valores no "score", ou seja, aquelas com boas condições de organização anterior e de processo, obtivemos menores variações no "impacto", para igual variação na condições medidas pelo "score".... Deste fato podemos depreender que a ação realizada pela urbanização representou uma melhora efetiva no comportamento das favelas menos organizadas que viviam em condições mais precárias. ... Essa constatação, por um lado indica uma relação de dependência crescente entre a qualidade da ação da urbanização e o impacto produzido no comportamento da população em relação ao seu meio físico, órgãos públicos e suas organizações. Por outro lado, ela nos remete às variações com que o programa foi implementado nas favelas"* (D'Alessandro, 1999:131/132) *"Do exposto observamos que as variáveis escolhidas para compor o "score" tiveram um efeito positivo no "impacto" obtido. Entretanto, quanto mais organizada era a favela, o "impacto" relativo foi menor. A análise da relação de cada variável*

⁴² Foram pesquisadas Vila Muna, Vila Operária, Vila Bela, Autódromo, Jardim Icarai, Jardim Arizona, Jardim Comercial, Minas Gás, Santa Zélia e Jardim Climax.

independente separadamente com o "impacto" não se mostrou clara, mas a agregação delas produziu um efeito que poderíamos chamar de "círculo virtuoso, onde cada evento ocorrido medido pela variável potencializou o efeito do outro, gerando um resultado de soma positiva." (pág. 134)

D'Alessandro, 1999:140/143, a partir de uma pesquisa acurada⁴³ e da interpretação da tabulação, apresenta algumas conclusões de interesse especial :

• "As ações realizadas pelas equipes técnicas que tiveram como objetivo a educação política, a democratização das informações e a formação profissional dos moradores durante a urbanização tiveram uma influência palpável nas favelas estudadas. As favelas Autódromo e Minas Gás passaram a reproduzir a mesma estrutura organizativa usada pelos técnicos da prefeitura durante o processo em suas relações comunitárias. Os moradores da Vila Muna concluíram suas moradias sozinhos após a mudança de administração, mantendo a mesma dinâmica de trabalho desenvolvida junto aos técnicos da prefeitura durante a administração Erundina. Na Vila Bela a obra continuou de acordo com o projeto e metodologia adotados durante o processo sem o acompanhamento dos técnicos municipais. Além disso, os moradores permaneceram guardando a área destinada para uso institucional até o reinício das obras no final de 1998 pela COHAB/SP. O Jardim Icarai, Autódromo, Jardim Comercial e Jardim Clímax aproveitaram a estrutura material deixada pela prefeitura para o desenvolvimento de cursos profissionalizantes e atividades comunitárias pela Associação de Moradores."

São apresentados os dados 43 referentes ao que foi executado em 70 favelas do Programa e como ficou cada caso nas administrações posteriores, em relação a finalização das obras, além de um levantamento detalhado das 10 favelas da pesquisa.

"Um outro aspecto importante a ser considerado foi a inserção urbanística da favela na cidade através de vias de penetração, que permitiram a entrada de veículos, possibilitando a manutenção dos serviços executados. Independente das reivindicações provenientes da população, os órgãos públicos assumiram a manutenção das suas redes nas favelas onde o sistema viário possibilitou seu acesso, pois isto implicou em uma melhoria do funcionamento em seus sistemas como um todo, ou seja: menos perdas para as concessionárias de água e eletricidade, menos problemas com enchentes para as administrações regionais da prefeitura responsáveis pela drenagem urbana, melhora no sistema de coleta de lixo impedindo a poluição dos córregos, etc. Esse fato mudou o padrão da relação da população com os órgãos públicos e com seu meio ambiente físico. A associação deste processo com o desenvolvimento das relações comunitárias e da vida coletiva gerou um "círculo virtuoso" onde os resultados passaram a ser cada vez mais positivos. Essa nova aparência física da favela desencadeou um processo generalizado de melhora das moradias, a inserção social dos moradores com os do bairro e seu acesso ao mercado de trabalho local ao qual eles eram anteriormente barrados."

- "A pesquisa tem forte conclusão sobre a importância dos processos participativos para o sucesso das políticas públicas. Ao mesmo tempo, mostra que eles são imprescindíveis para as políticas dirigidas à população de baixa renda como as favelas, onde a operacionalização está imbricada com o cotidiano dos moradores, justamente nos locais onde normalmente o comportamento cívico é baixo. No nosso caso específico, os processos participativos não são imprescindíveis somente por causa da democracia, mas porque eles mobilizam forças na favela que potencializam a ação do poder público, criando um "círculo virtuoso" que as leva a condições melhores. Como resultado final houve um fortalecimento da capacidade dos moradores em se transformar em associações cívicas de forma a proporcionar vantagens para a comunidade como um todo. (Tendler, 1997) • Por outro lado, nas situações quando isso não acontece é criado um "círculo vicioso" levando a população a condições piores. Podemos exemplificar o caso do Cingapura (favela do Autódromo) que construiu prédios colocando parte da população da favela, quebrando as relações de vizinhança existentes, desagregando sua capacidade de mobilização para a resolução dos problemas coletivos".

"Esse programa mostrou sinais de um alto desempenho e impactos significativos. Entre outras coisas, como resultado final houve fortalecimento da capacidade das favelas de se transformar em associações cívicas proporcionando vantagens para as comunidades como um todo".

Assim, a autora relaciona os resultados físicos da obra de urbanização a uma mudança da relação entre a sociedade, o estado e favela, ampliando as possibilidades de inclusão desta comunidade. Ao mesmo tempo, destaca a importância não só dos objetivos ou recursos financeiros, mas do modo de implementar uma política social.

Para finalizar, são apresentados alguns pontos de avaliação, muitos deles já apontados em Bueno e Hennies, 1995, referentes à concepção, ao processo e resultados do programa:

144

- ○ Programa de Urbanização de Favelas foi, dentro da política habitacional desta gestão, o de mais ampla abrangência social e de menor custo unitário de atendimento. De fato, priorizando-se a urbanização e a infra-estrutura, conseguiu-se um custo unitário baixo, se comparado à produção integral de uma moradia. Desta forma, foi atendido um número maior de pessoas dentro do programa de urbanização de favelas do que o programa de provisão de moradias prontas, sejam produzidas por empreiteiras ou mutirão. •

A seguir apresentamos dados quantitativos sobre os resultados alcançados.

Prefeitura de São Paulo

Tabela 3.8 PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - 1992

Ação	Obras executadas		Projetos/Obras Andamento	
	Nº de favelas	Nº de famílias	Nº de favelas	Nº de famílias
Urbanização	17	5 869	59	21 288
Urbanização e Habitação	5	245	15	1 293
Melhorias	69	10 610	7	2 033
Total	91	6 724	81	24 614

Fonte: SÃO PAULO (CIDADE) (1), 1992

SÃO PAULO (CIDADE), 44
1992, 1

Segundo os estudos do governo no período, a demanda da Ação em Favelas no Município de São Paulo (com necessidade de ações de urbanização e de melhorias) detectada pela Superintendência de Habitação Popular, era composta de 90% das famílias que vivem nas favelas cuja propriedade é total ou parcialmente municipal, bem como a população moradora na Favela Heliópolis, área federal repassada à COHAB na década de 80. Essa demanda compreendia 135 482 famílias, cerca de 70% da população favelada do município, segundo os dados do Censo de Favelas de 1987. As maiores concentrações dessa população encontram-se na Região Sul do município - Campo Limpo, Capela do Socorro e Santo Amaro - e na Região Norte, destacando-se a Freguesia do Ó.

145

Verifica-se pela Tabela acima, que se atingiu, em 4 anos, cerca de 30% da demanda estimada, considerando-se as obras de urbanização e melhorias e cerca de 20%, considerando-se apenas as obras de urbanização. À guisa de especulação, se a Prefeitura de São Paulo mantivesse o ritmo dos investimentos na ação em favelas existentes, em 8 ou 10 anos teríamos melhorado as condições urbano-habitacionais de todas as favelas, atingindo cerca de 135000 famílias e promovendo uma extensa recuperação da qualidade do ambiente urbano de São Paulo. Entretanto, a falta de continuidade das políticas e programas públicos (um problema em todos os níveis do Executivo no país), ainda faz disso uma utopia a ser construída.

2

A maioria das ações de urbanização de favela em São Paulo teve como diretriz a implantação da infraestrutura urbana (contenções, abertura de acessos, sistemas de drenagem, água e esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, pavimentação de ruas, vielas construção de escadarias, ajardinamento e mobiliário urbano), procurando-se respeitar o desenho urbano existente e a implantação das edificações, especialmente as que eram de alvenaria.

Na fase de projeto, definição do parcelamento do solo nem sempre chegou ao redesenho dos lotes. Na maioria dos casos, definiu-se as quadras através das ruas, vielas e escadarias, conseguindo-se a individualização das ligações de água, esgotos e energia e do acesso (através de muretas, pequenas escadas ou rampas conectadas ao sistema viário) de cada lote unifamiliar ou grupo de casa.

• A definição final do parcelamento foi quase sempre resultado da obra e do rearranjo físico-social por ela promovido, e não seu pressuposto. Comumente, durante as obras promovidas pela Prefeitura, os moradores sentiam-se seguros quanto à permanência no local e passavam a definir entre eles os lotes, e executar melhorias e ampliações em suas casas. ♡

3

• A organização da operacionalização não previu a inclusão da planta de parcelamento das quadras da favela urbanizada ou seus logradouros públicos nos cadastros municipais, o que seria feito somente após a regularização fundiária. Isso fez com que se mantivesse o desconhecimento sobre a cidade informal na análise dos projetos da cidade formal. A Prefeitura continuou a desconsiderar as favelas urbanizadas, suas ligações viárias, até intervenções no sistema do entorno, na análise de projetos das glebas privadas do entorno. ♡

4

As adaptações nos sistema de distribuição de energia elétrica e a relocação de algumas ligações domiciliares tinham que ser feitas pela ELETROPAULO; as redes e ligações de água e esgoto eram executadas pela empreiteira contratada pela Prefeitura, mas a obra tinha que ser fiscalizada pela SABESP - concessionárias estaduais. ♡ A falta de experiência em obras conjuntas Prefeitura e Estado, a má vontade entre os órgãos em decorrência das diferentes orientações políticas dos dois governos e, principalmente, a falta de procedimentos e normas técnicas claras e condizentes com o espaço urbano da favela, tonaram difícil sincronizar os cronogramas dos diferentes órgãos que, entretanto, faziam ações interdependentes. ♡ Isso acabou trazendo atrasos às obras de urbanização porque alguns serviços, como alargamento de ruas e vielas, execução de muros de contenção, abertura de valas e caixas das ruas, dependiam da relocação de redes de água existentes e de postes de distribuição e de ligação elétrica.

5.

Um grande número de casas foi reconstruído ou ampliado pelos moradores logo após o início das obras de urbanização da favela. Esse fato reforça a diretriz do Programa de Urbanização Municipal até 1992, de priorizar os investimentos públicos nas obras de infra estrutura urbana. Assim que a comunidade acreditou que a favela realmente ia ser melhorada, indiretamente houve mais segurança (mesmo sem documentos legais) de que a população não iria ser removida. Isso estimulou a poupança familiar para a melhoria das casas. Entretanto, como as obras foram feitas pelos próprios moradores sem assistência técnica, algumas das casas ainda mantiveram problemas típicos da habitação auto construída: falta de aeração, insolação inadequada, falhas ou desperdícios na execução de fundações e estruturas. Uma assessoria técnica (municipal ou contratada pela própria favela) independente da equipe municipal das obras de urbanização (pois as obras são de outra natureza técnica e social), poderia minimizar esses problemas.

6.

As ligações das instalações hidráulicas das casas com as redes executadas pela prefeitura não foram feitas pela empreiteira, o que foi correto, pois tratava-se de obras de uso particular, dentro dos lotes e relativamente simples, portanto poderiam ser feitas pelo próprio morador. Entretanto, a comunidade apresenta situações diferenciadas, em termos de capacidade financeira e social de executar as ligações internas. Ao mesmo tempo, a situação do banheiro, cozinha e tanque de casa é também muito diferenciada: algumas boas, outras incompletas, outras extremamente precárias ou inexistentes.

A inexistência de uma linha de financiamento e um trabalho de acompanhamento e fiscalização para garantir condições técnicas mínimas e exigir as ligações, trouxe problemas no funcionamento posterior das redes, especialmente drenagem (águas servidas sendo lançadas nessas redes) e esgotos (obstrução por não fechamento das caixas de ligação, com a entrada de lixo e terra ou afogamento pelo lançamento de águas pluviais na rede de esgoto).

147

7.

O acesso dos moradores à coleta de lixo (nenhuma casa está a mais de 300 metros de ruas por onde passa o caminhão) tem se mostrado eficiente, conforme contatos com empresas de coleta de lixo sobre o serviço em favelas urbanizadas da zona leste. Entretanto, alguns moradores ainda deixam lixo não empacotado ou em locais sem acesso para o serviço de coleta. Ao mesmo tempo, essa distância deveria ser diminuída, em função da procura de maior conforto e adaptação para pessoas idosas. Há, por outro lado, muitos restos de materiais de construção, decorrentes das obras nas casas, abandonados nas favelas urbanizadas.

Visitas feitas às favelas, mesmo depois de anos, nos indicam que os serviços de varrição e limpeza pública municipais não as atingem. Os moradores reclamam que vazamentos de água, entupimento de esgotos não são resolvidos pela SABESP. Verifica-se portanto que a favela urbanizada continua não sendo reconhecida pela Prefeitura e pelas concessionárias como fazendo parte da cidade. •



Devem ser enfatizadas as dificuldades encontradas no decorrer do desenvolvimento do projeto e das obras, relacionadas à falta de preparo profissional e conhecimento técnico de arquitetos e engenheiros para intervenções em favelas, tanto por parte da equipe municipal, quanto das empresas envolvidas. Essas equipes tiveram que se reciclar e se adaptar ao novo objeto de trabalho, durante o processo, sendo que muitos profissionais acabaram por sair. Alguns não podiam ouvir, analisar, discutir e, eventualmente, concordar com as propostas ou solicitações dos moradores. Outros não conseguiam criar soluções técnicas que fugissem das normas de parcelamento do solo para glebas ou das exigências para execução de redes que eram dispensáveis nos casos da favela (por exemplo, exigência de profundidade mínima de rede de 1,5 metros - exigida para qualquer rua da cidade - é dispensável em vielas onde o tráfego de veículos é impossível ou eventual).

A postura pré concebida era de que a favela, apesar de tudo, era uma ocupação transitória que deveria se transformar para o desenho convencional da cidade "legal", e não um lugar já urbano produzido em padrões diferentes dos convencionais, onde a estrutura urbana tinha sido vagarosamente auto arranjada, e que tinha qualidade. •

45 Em pesquisa realizada em 1993 em escalas de engenharia e arquitetura do Estado de São Paulo, constatei que em nenhuma delas havia o estudo de obras de implantação de infra-estrutura em favelas ou loteamentos irregulares Bueno, 1993.

9. As escolas de engenharia e de arquitetura e urbanismo não estão estruturadas para formar profissionais que vão interferir na cidade, na prática projetual e de acompanhamento de obras, ocupando os espaços - lotes e glebas - ainda vazios, não incorporados à atividade urbana.

De fato, a formação desses profissionais se pauta, especialmente nos projetos de urbanismo, pela extensão das redes urbanas - circulação, transporte, água, esgoto, energia, drenagem - para possibilitar a utilização de novas áreas vazias, ainda não habitadas, estejam elas inseridas na área urbana ou na periferia da cidade.

Exceção a isso têm sido os projetos de renovação urbana de áreas antigas deterioradas, onde, entretanto, ocorreu ou pretende-se que ocorra uma mudança do uso original.

Por outro lado, a realidade urbana, especialmente nas cidades de maior porte dos países pobres, coloca atualmente um outro problema para os profissionais. Há mais de uma década órgãos públicos e organizações populares vêm desenvolvendo experiências práticas de intervenção em favelas. Essa atividade está em crescimento, seja pela amplitude cada vez maior do problema, seja pelo início da superação de obstáculos políticos e legais à inserção dessas populações à cidade e seus serviços essenciais. Essa atividade, antes restrita apenas a profissionais de órgãos públicos e abnegados, está cada vez mais aberta ao mercado profissional. Os agentes públicos têm recorrido à contratação de serviços de projetos e acompanhamento e execução de obras em favelas.

Ao mesmo tempo, surgiram mecanismos que possibilitam que associações de moradores de favelas contratem diretamente esses serviços profissionais, com respaldo financeiro de entidades públicas.

Mas, não tem sido possível para os cursos de graduação incorporar essa ampliação do mercado profissional. Ocorre então que inúmeros técnicos se debruçaram sobre esse problemas - métodos de projeto e obra de urbanização de favela - sem que tenham tido contato com experiências concretas anteriormente. De fato, faltam profissionais que saibam tratar das questões urbanísticas e de infraestrutura em áreas já ocupadas, onde já há alguma estruturação dos espaços definida pelos próprios moradores.

10

• O fato de que as favelas têm passado a incorporar-se no objeto da gestão urbana, exige o desenvolvimento de tecnologias, metodologias e normas técnicas para projetos e obras que respondam a suas peculiaridades físicas e sociais, proporcionando uma ação mais expressiva e abrangente. Afinal, trata-se de uma realidade a enfrentar e transformar, não mais uma realidade provisória. ▽

A transposição dos obstáculos à melhoria das condições de áreas já habitadas passa necessariamente pelo desenvolvimento de novas tecnologias. Um maquinário leve e pequeno para abertura de valas, transporte de terras, desobstrução de galerias e redes de esgoto, é necessário e tem um grande mercado pela frente, considerando-se a realidade das cidades brasileiros.

O mesmo ocorre em relação à coleta de lixo, para a qual devem ser desenvolvidos sistemas com veículos leves para viabilizar a coleta interna, conectando as favelas ao sistema de coleta tradicional por caminhões, como é feito nos centros urbanos, que têm ruas mais estreitas, congestionadas e calçadas. A revisão da capacidade de carga de energia elétrica para o poste padrão utilizado para favelas em todo o Brasil, adaptando-o ao comportamento atual dos moradores é outra necessidade premente.

A continuidade do desenvolvimento de pré-moldados leves de fácil transporte e manejo manual, como os de argamassa - armada produzidos pela EMURB e utilizados em obras de canalização de córregos confinados em favelas, para outros usos - caixas, pisos, escadarias etc. - é outro atalho a ser explorado para a ampliação da capacidade de atendimento das políticas sociais.

Anexo 3.1

Quadro da situação das obras de urbanização de favelas da PMSF em Dezembro de 1992
OBRAS EM ANDAMENTO/EXECUÇÃO POR MUTIRÃO

HABI	FAVELA	No. FAM.	ASSOC. CONV.	DATA INÍCIO	DATA TERM. PREV.	ASSES. TECN.
CL	Vila Nova Peinha (URBANACOM)	270	Assoc. Vila Nova Peinha	Jul/92	Jul/93	Co-operativa
CL	Santa Zélia (URBANACOM)	112	Comunid. dos Moradores Jd. Sta. Zélia	Out/92	Jul/93	Usina
CS	Jd. Icaraf (Guarapiranga) (URBANACOM)	228	Núcleo de Moradores Fav. Jd. Icaraf	Ago/92	Mai/93	Apoio
VP/MO	Vila Bela (FUNAPS/FAVELA)	68	Assoc. Moradores Unidos Vila Bela	Nov/91	Mai/93	Habi-reg VP/MO
SM	2 de Maio (FUNAPS/FAVELA)	58	Assoc. p/ Constr. Em Mutirão 2 de Maio	Jul/91	Ago/93	Habi-reg SM
CS	Autódromo (FUNAPS/FAVELA)	86	Centro Comunitário Jd. Autódromo	Ago/92	Set/93	Habi-reg SA/CS
SM	Complexo Vergueirinho (URBANACOM)	308	Assoc. Moradores do Complexo Vergueirinho - Divinéia	Dez/91	Mar/92	AD
PP	Paquetá (URBANACOM)	166	Assoc. Moradores Sem-Terra Jd. Paquetá	Dez/92	Jul/93	Oficina
VP/MO	Haia do Carrão (FUNAPS/FAVELA)	45	Assoc. A União Faz a Força Haia do Carrão	Jan/93	Ago/93	Habi-reg VP/MO
IP	Heliópolis (FUNAPS/FAVELA)	13	Assoc. dos Treze Mutir. de Heliópolis	Fev/93	Set/93	Habi-reg
IP	Heliópolis - S.J. Clímaco (Núcleo da Mina) (URBANACOM)	300	Unas São João Clímaco	Jul/92	Fev/93	AD
IP	Heliópolis Flor do Pinhal (URBANACOM)	359	Assoc. dos Mut. da Lagoa Heliópolis	Set/92	Mai/93	AD
IP	Heliópolis São Gregório (URBANACOM)	310	Assoc. Central dos Moradores Heliópolis	Set/92	Mai/93	AD
CL	Monte Azul (URBANACOM)	426	Assoc. Comunitária Monte Azul	Jan/93	Out/93	Apoio
CL	Vila Nova Peinha (FUNACOM)	40	Assoc. Vila Nova Peinha	Jan/93	Nov/93	Co-operativa
CL	Icaraf (FUNACOM)	40	Núcleo Moradores Jd. Icaraf	Jan/93	Mai/93	Apoio
CS	Amai (URBANACOM)	82	Assoc. Moradores Vila Arco-Iris	Jan/93	Jun/93	Unicamp
SM	Compl. Vergueirinho (FUNAPS/FAVELA)	81	Assoc. Moradores do Complexo Vergueirinho Divinéia	Fev/93	Abr/94	Habi-reg SM
TOTAL		2992				

OBRAS EM ANDAMENTO/EXECUÇÃO POR EMPREITEIRAS

H.ABI	FAVELA	No. FAM.	EMPREITEIRA	DATA ORDEM DE INÍCIO	TÉRMINO PREVISTO	RESP. FISC.
B.T	Vila Nova Jaguaré (e unid. Habit.)	78	Campo	----	390dias.	BUREAU
B.T	São Jorge Arpoador	827	Agrocap	----	390dias.	BUREAU
S.A	Autódromo II	385	A. J.M.	12/11/92	11/04/93	BUREAU
S.A	Jd. dos Prados	50	Enterco	01/10/92	27/06/93	BUREAU
C.S	Santa Maria	42	Prodomo	01/07/92	27/11/92	H.R.
C.S	Jd. Beatriz	125	Prodomo	16/09/93	13/06/93	BUREAU
C.L	Jd. Comercia	155	Criciúma	01/12/92	28/06/93	BUREAU
C.L	Sítio Pirajussarra	412	São Luiz	12/11/92	09/02/93	H.R.
F.O	Letícia Cini II	150	Goldfarb	19/10/92	14/10/93	BUREAU
S.T/MG	Galileu Gaia II (unid.habit.)	52	Polos	10/08/92	09/02/93	H.R.
P.E	Bueru II (unid.habit.)	40	Polos	20/08/92	19/02/93	H.R.
P.E	Jd. Arizona III	190	Construtora	S/data	210 d.c.	BUREAU
S.M	Dois de Maio II (alojamento)	12	Barcha	16/11/92	15/01/93	H.R.
S.M	9 de Julho	218	Telar	20/07/92	22/04/93	H.R.
I.G	Maria Luiza AmericanoIV	800	Goldfarb	01/09/92	28/05/93	H.R.
M.E	N. Sra. Aparecida III	500	Vilanova	21/12/92	17/08/93	BUREAU
V.M	N. Minas Gerais II (unid habit.)	110	N.R.A.	16/11/92	15/04/93	BUREAU
V.M/IP	São João Clímaco III	274	Barcha	01/12/92	28/02/93	BUREAU
		TOTAL	5515			

GUARAPIRANGA/LICITAÇÃO DE OBRAS EM ANDAMENTO

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA	DATA O.I.	TERM. PREV.	
CL	Jardim Souza II	55	RTM	19/11/91	11/11/92	DSE
CS	7 de Setembro	200	RTM	19/11/91	11/11/92	
CS	Pres. Jordanópolis	800	RTM	19/11/91	20/02/93	
CS	Jd. Alpino	238	RTM	19/11/91	11/11/92	
CS	S. José IV	260	RTM	19/11/91	03/12/91	
CL	Santa Lúcia II	252	Cepollina	19/11/91	11/11/92	
CS	Imbuías	450	RTM	19/11/91	11/11/92	
		TOTAL				

PROSEGE/LICITAÇÃO DE OBRAS EM ANDAMENTO

HABI	FAVELA	No. FAM	PROJETISTA	DATA O.I.	TERM.PREV.
F0	Índio Peri	220	STE	19/11/91	10/02/93
F0	Jd. Cachoeira	382	STE	19/11/91	10/02/93
PP	Marilac	152	STE	19/11/91	10/02/93
PP	S. Cândido	200	STE	19/11/91	10/02/93
ST/MG	Vila Nova Tietê	676	STE	19/11/91	10/02/93
CL	CampodeFora	700	Cepollina	19/11/91	10/02/93
CL	Jd. Olinda	341	Cepollina	19/11/91	10/02/93
VP	Walter Ferreira	122	Geólogos	19/11/92	11/11/92
VP	Santa Madalena	1142	Geólogos	19/11/92	
VM	Cidade Azul	205	Geólogos	19/11/91	11/11/92
TOTAL		4140			

OBRAS COM EMPRESAS CONTRATADAS OU EDITAIS PUBLICADOS

HABI	FAVELA	No. FAM.
PI	Fidalga (unid. habit.)	2
TOTAL		2

EM PREPARAÇÃO DA LICITAÇÃO DE OBRA

HABI	FAVELA	No. FAM.
F0	Miranguaba III	340
SA	Consórcio	110
SA	Rubilene	500
CS	23 de Outubro (Guarapiranga)	107
VP/M0	Haia do Carrão	45
SM	2 de Maio	269
PE	Esperantinópolis	480
PP	Cidade da Criança II	113
TOTAL		1964

DSE

PROSEGE/EM PREPARAÇÃO DE LICITAÇÃO DE OBRA

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA	DATA O.I.	TERM.PREV.
IG	S. José Barroca	118	STE	07/11/91	25/01/93
SM	Vera Cruz	367	STE	07/11/91	25/01/93
ME	Monte Tao	200	Dynamis	07/11/91	25/11/92
TOTAL		685			

PROJETOS EM ANDAMENTO

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA
PE	Entre Rios	191	STE
TOTAL		191	

EM PREPARAÇÃO PARA LICITAÇÃO DE OBRA

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA
SM	15 de Julho	150	STE
TOTAL		150	

PROSEGE/PROJETOS EM ANDAMENTO

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA	DATA O.I.	TERM. PREV.
IP	S. João Clímaco	5265	VETEC	27/12/91	03/06/93
IP	Heliópolis	3000	VETEC	27/12/91	24/04/93
TOTAL		8265			

PROJETOS COM EMPRESAS
CONTRATADAS PARA PROJETO

HABI	FAVELA	No. FAM.	PROJETISTA
F0	Bruna Galea	145	RTH
CS	Pq. Maria Fernanda (Guarapiranga)	168	RTH
CL	Jd. Tomas	53	RTH
BT	Sapé	600	RTH
BT	Imperatriz Dona Amélia	144	RTH
TOTAL		1110	

154

OBRAS EM ANDAMENTO/PROVISÃO
DE UNIDADES HABITACIONAIS

HABI	FAVELA	No. FAM
NO	Jd. Catarina	126
FO	Minas Gás	240
ST	Maninos	152

TOTAL 518

OBRAS CONCLUÍDA/PROVISÃO DE
UNIDADES HABITACIONAIS

HABI	FAVELA	No. FAM
LA	Água Branca	102
TOTAL		102

PREPARAÇÃO PARA
LICITAÇÃO DE PROJETOS

HABI	FAVELA	No. FAM.
SH	Dois de Maio (Infra)	269
PP	Taipas	80
CS	7 de Setembro (parcial de infra)	10
CA	S. José IV (unid. habit.)	14
TOTAL		373

Anexo 3.2.

DENSIDADE HABITACIONAL BRUTA DAS
FAVELAS ATENDIDAS por obras entre 1989 E 1992

FAVELA	No. HABITANTES	ÁREA (Hectare)	DENSIDADE (hab/área)
Autódromo	1886	3,4	554,7
Boa Esperança	333	0,4	684,3
Cidade da Criança	554	0,9	559,2
Dois de Maio	1592	4,5	348,0
Fidalga	44	0,05	868,1
Jd. Antonieta	1004	1,4	688,0
Jd. Climax	407	0,5	1078,0
Jd. Rubilene	1828	4,5	406,1
Jd. Vivian	191	0,3	538,0
Letícia Cini	1431	3,3	428,1
Miranguaba	1666	3,0	555,3
Nossa Sra. Aparecida	12250	10,3	1189,3
Nova Adriana Alta	93	0,3	266,0
Nova Minas Gerais	539	0,5	1078,0
Santa Maria	206	0,4	924,3
Vila Libaneza	980	1,9	515,7
Vila Operária	1029	1,5	686,0

**MÉDIA
MEDIANA**

**1531,35
980**

**2,19
1,4**

**668,65
559,2**

Obs.: A Favela Esperantinópolis foi excluído pois os dados são incompletos.

DENSIDADE HABITACIONAL BRUTA DAS
FAVELAS ATENDIDAS por projetos entre 1989 E 1992

Arizona	980	2,5	392
Campo de Fora	3430	2,0	285,8
Cidade Azul	1004	1,9	528,4
Cinco de Julho	519	0,69	747,3
Entre Rios	936	1,82	51
Icarai	1117	3,01	370,2
Imbuias	2205	3,3	655
Imp. D. Amélia	857	0,8	1033,1
Índio Peri	1078	1,9	540,8
Jd. Alpino	1166	1,5	739,5
Jd. Cachoeira	1872	3,07	608,7
Jd. Comercial	759	1,4	513,1
Jd. Comércio	735	0,4	1531,2
Jd. Olinda	1671	1,8	928,2
Jd. Prados	98	0,7	132,0
Jd. Souza	269	0,4	660,3
Marilac	745	1,7	420,7
Monte Azul	2073	2,43	894,7
Nove de Julho	985	1,7	420,7
Pq. M. Fernanda II	681	1,1	561,7
Pres. Jordanópolis	3920	3,8	1010,5
Santa Lúcia	627	1,5	413,9
Santa Zélia	549	1,4	387,7
São Cândido	980	2,2	445,4
S. Jorge Arpoador	4052	5,6	713,9
São José IV	1274	2,2	574,3
Sete de Setembro	980	1,4	683,9
Valter Feneira	598	0,5	1041,4
Vila Muna	980	1,2	816,6
Vila Nova Tietê	3312	4,6	712,3
MÉDIA	1348	2,28	647
MEDIANA	980	1,7	574,3

Obs.: As Favelas Heliópolis e Sapé não foram incluídas pois os dados são incompletos.

DENSIDADE HABITACIONAL BRUTA DAS FAVELAS ATENDIDAS
por projetos e obras de reconstrução/verticalização das
unidades habitacionais entre 1989 E 1992

Água Branca	500	0,7	648,2
Galileu Gaia	255	4,1	62,1
Gastão da Cunha	206	0,1	1508,0
Jd. Beatriz	103	0,1	735
Jd. Catarina	617	0,8	736,4
Maninos St.	745	1,1	621,9
Minas Gás	1176	1,4	831,9
Vila Bela	333	0,4	667,4
MÉDIA	491,88	1,09	726,36
MEDIANA	333	0,7	667,4

Obs.: A favela Maria Luiza Americano não foi incluída pois os dados são incompletos.

BUENO, Laura Machado de Mello e **HENNIES**, Tercius Waldemar, "Relatório de Pesquisa vol. III - Avaliação de favela urbanizada: a favela Nossa Senhora Aparecida, em São Paulo", Coordenadoria de Estudos e Apoio à Pesquisa da PUCCAMP, xerox, 1995.

BUENO, Laura Machado de Mello e **TEIXEIRA**, Adriana Maria Artico, "Relatório de Pesquisa vol. I Parte I- Métodos de Ação Planejada em Favela - pesquisa em municípios, faculdades de arquitetura e engenharia do Estado de São Paulo", Coordenadoria de Estudos e Apoio à Pesquisa da PUCCAMP, Campinas, xerox, 1995.

BUENO, Laura Machado de Mello, "Relatório de Pesquisa vol. I Parte II- Métodos de Ação Planejada em favela - o Município de São Paulo de 1989 a 1992", Coordenadoria de Estudos e Apoio à Pesquisa da PUCCAMP, Campinas, xerox, 1995.

BUENO, Laura Machado de Mello, **DIAS**, Durval Jr., **MARQUES**, Eduardo Cesar, **FIALHO**, Marco, "Urbanização de Favelas, uma experiência de recuperação ambiental", PM SP, São Paulo, 1992.

BUREAU de Projetos e Consultoria, "Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo Relatório dos índices e custos de projetos e obras", São Paulo, Dezembro de 1992.

CRUZ, Antero de Oliveira, "A avaliação pós-ocupação dos espaços gerados em habitações auto-construídas", dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP, 1998.

D'ALESSANDRO, Maria Lúcia Salum, "Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989/1992", dissertação de Mestrado apresentada à FGV/EAESP - Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1999.

GUIA 4 RODAS de Ruas, Editora Abril, São Paulo, 2000.

MARICATO, Ermínia, "Enfrentando Desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992", tese de livre docência apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1997.

MORI, Rui Taiji, "Oscilações dos níveis freáticos e as repercussões na ocupação urbana", xerox, s.d.

PELOGGIA, Alex, "O homem e o ambiente geológico", Xamã, São Paulo, 1998.

PUPO, Gualter e **LOPES**, Jarbas Barbosa, "Urbanização de Favelas: Interação Geologia de Engenharia e Urbanismo", in Anais do 7o Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia, Poços de Caldas, 1992.

REVISTA DAE, Programa de Saneamento da Bacia do Reservatório Guarapiranga resumo do EIA RIMA elaborado pela COIBRAPE, SABESP, no. 164, março/abril, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE) 1, SEHAB/HABI, "Programa Habitacional de Interesse Social - Relatório de Gestão 1989 - 1992", São Paulo, 1992.

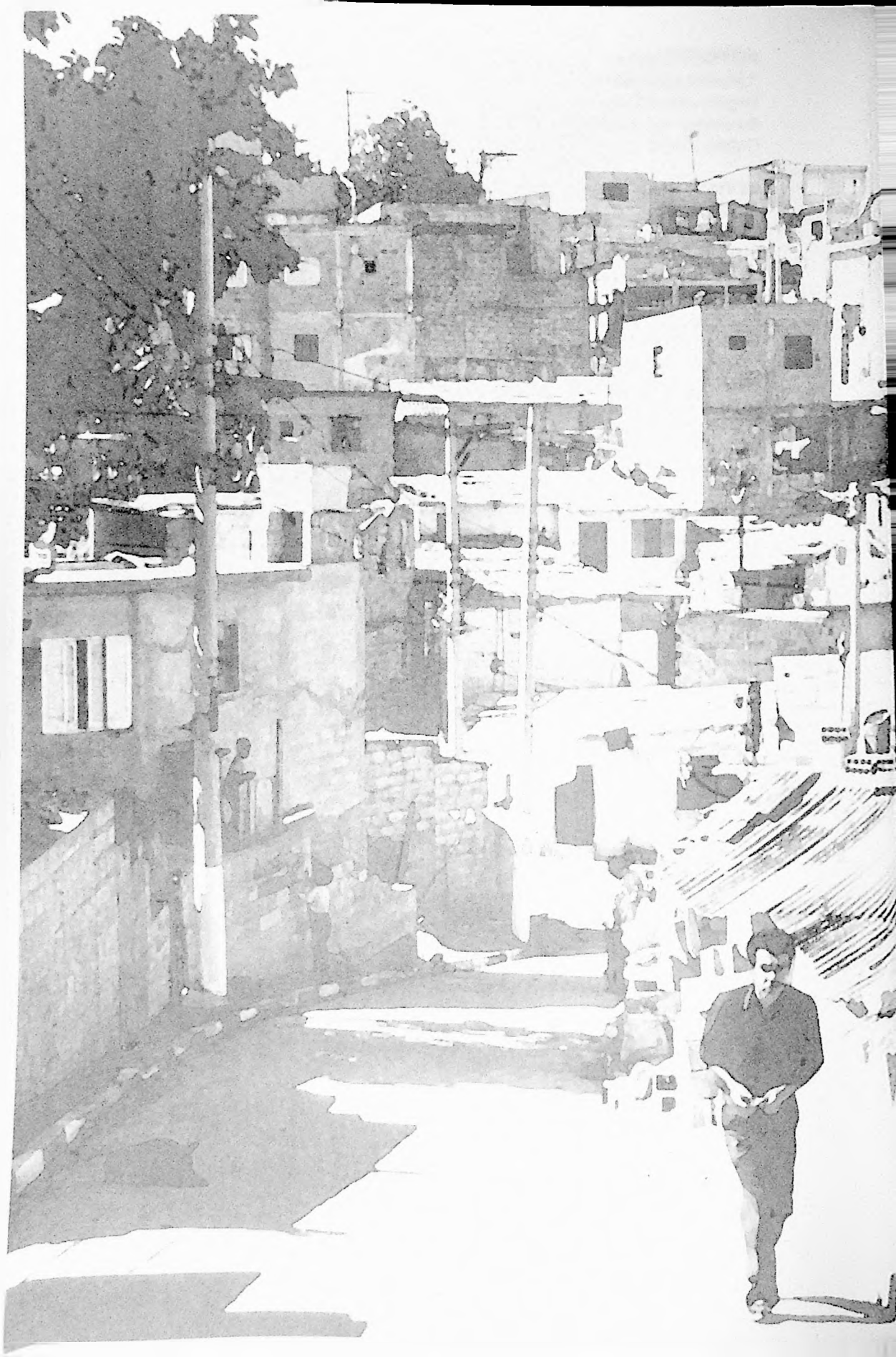
SÃO PAULO (CIDADE) 2, SEHAB/HABI, Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Recomendações e Normas Técnicas para Elaboração de Projetos de Urbanização de Favelas", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE) 3, SEHAB/HABI, Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Especificações Técnicas de Obras em Favelas e Formas de Medição e Pagamento", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE) 4, SEHAB/HABI, "Relatório do Grupo de Ação em Favelas", São Paulo, 1992.

SOUSA, Luiza, "Exercício da Paixão Política", Editora Cortez, São Paulo, 1991.

VILLAÇA, Flávio, "Operações Interligadas", Diário Oficial do Município, São Paulo, Dezembro de 1992.



4

Desenvolvimento
dos Métodos
de Ação e
Projeto em
Favela

Esse capítulo contém um histórico dos partidos urbanísticos que nortearam os projetos de intervenção física em favela no Brasil. Esse processo foi pontuado de iniciativas pioneiras em termos de partido do projeto e forma de relação entre moradores, Estado e a comunidade técnica.

Procura-se trabalhar com a relação entre a concepção da política pública, a postura dos agentes sociais envolvidos com a execução ou questionamento desta política, e o rebatimento nas opções técnicas, sejam elas projetivas, construtivas ou tecnológicas.

A maioria das obras foi apoiada financeiramente por prefeituras ou concessionárias de serviços públicos (água, esgoto, lixo e energia). Sempre, entretanto, parte das obras, especialmente as casas e a manutenção urbana, é paga pelos moradores, sem financiamento. Mais recentemente, foram sendo consolidadas diretrizes urbanísticas (sempre maleáveis e muitas vezes chamadas informais, ou seja, fora da lei) de programas mais amplos ou, pelo menos, em constante atendimento. Pode-se perceber a estruturação de uma política pública para moradia (urbana e habitacional) em favela.

- Três tipos principais de políticas de intervenção tem sido adotadas ao longo dos anos, desde que, entre os anos 30 e 40, a favela se tornou um assunto de política pública. Apesar de existirem anteriormente, nesse período elas começam a impor seu peso na política social e urbana:

Desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas. Esse era o discurso do BNH em seus anos iniciais. Entretanto, essa proposta já havia sido tentada desde os anos 40, em diferentes cidades brasileiras, com sucesso nas áreas centrais. Essa proposta ainda vem sendo implementada em situações específicas relacionadas a grandes interesses imobiliários;

Aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Esse tipo de intervenção, a que denominaremos reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis a marés e com problemas de inundação;

Urbanização, ou seja, dotação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos nas favelas, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais, postura que tem sido adotada, mais amplamente a partir do começo dos anos 80.

Esses três partidos urbanísticos têm uma sequência histórica, ligados que estão à aceitação de que a favela não é um fenômeno localizado ou esporádico no processo urbano brasileiro, e à ampliação do espaço das políticas públicas voltadas a essas populações.

Erradicação, reurbanização e urbanização também convivem no tempo e no espaço. Atualmente, em função de condições fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano, há cidades adotando, ao mesmo tempo, remoção, erradicação, demolição e reconstrução, e a urbanização integral de favela. •

A
erradicação

A política de erradicação, começou a ser implementada nas décadas de 30 e 40 em diferentes cidades brasileiras. Num contexto de modernização do Estado brasileiro, era tempo de eliminar o que lembrava a miséria rural, a relação das primeiras favelas com escravos, todo o lado injusto do desenvolvimento brasileiro que já estava presente na cidade da Primeira República e se ampliava com o processo migratório. A idéia de erradicação das favelas foi semelhante à reação das elites, da burguesia e da pequena burguesia à habitação proletária na cidade industrial européia. Lá propôs-se (e executou-se) o desalojamento das pessoas e demolição dos bairros centrais onde se aglomeravam os trabalhadores pobres com suas enormes famílias saídas do campo. No Brasil também haviam ocorrido ações desse tipo de demolição de cortiços, com o caso célebre do Rio de Janeiro.

As instituições e pessoas que se mobilizavam na ação para remoção em favelas tinham um perfil voltado ao assistencialismo e à caridade, sendo grande a atuação da Igreja Católica. Ao mesmo tempo surgem discursos extremamente fortes relacionados ao extermínio dos marginais: a favela é onde vive o bandido, a prostituta, onde há sujeira e tudo o que existe de mais terrível. O desfavelamento tem um sentido duplo, de limpeza da cidade de antros de vadios e marginais e, ao mesmo tempo, de reintegração social dos pobres e mal educados para uma nova vida urbana

Em Recife, no fim dos anos 30 e começo dos anos 40, pelo menos 8000 mocambos foram removidos drasticamente, sendo reconstruídas casas para menos de metade dessas famílias através dos IAPIs. Esses terrenos foram aterrados e são hoje a área nobre de Recife (Egler, 1987). Nos estudos recentes sobre favelas de Recife, o mocambo é uma coisa do passado, imagem idílica registrada por Gilberto Freire. Grande parte das favelas do Recife de hoje está em morros. Os mocambos, que estavam em áreas planas e parcialmente alagadiças, foram sendo expulsos das áreas mais importantes sob o aspecto locacional e imobiliário.

Nas décadas de quarenta a cinquenta, no Rio de Janeiro, foram feitas inúmeras tentativas de erradicação de favelas. A Igreja teve um papel importante e contraditório nessas tentativas, ao apoiar as remoções, às vezes até de forma violenta e outras vezes criando estruturas de resistência a essa ação.

Não haveria descrição melhor do sentido dessa erradicação da doença urbana e social do que o discurso do prefeito do Rio, Mendes de Moraes, em 1948: "...aplicação de várias medidas para reduzir o número de favelados: os estrangeiros serão expulsos da favela; os soldados, obrigados a morar nos quartéis, os velhos, de mais de 60 anos, asilados; os vadios, entregues à Polícia..." (citado por Parisse, 1969:118/119).

Coerentemente com sua postura enquanto deputado e jornalista, desde a década de 40, quando agitou a "batalha contra as favelas" - que não aconteceu - Carlos Lacerda iniciou uma grande campanha pela remoção das favelas ao tornar-se governador do Estado da Guanabara (o Rio de Janeiro desde 1960 não era a capital federal), entre 1961 e 1964.

Em 1962 o fundo USAID e a Aliança para o Progresso fizeram empréstimos ao Rio de Janeiro para construir unidades em conjuntos habitacionais e para lá remover favelas. Em 1962 foi iniciada a construção da Vila Kennedy, com 5069 unidades, Vila Aliança, com 2187 unidades e Vila Esperança, com 464 unidades (Valladares, 1978). Estas casas foram destinadas a acomodar moradores de 12 favelas removidas da zona Sul, a área mais valorizada da cidade. (Figura 4.1)

O Rio é um caso de sucesso de remoção de favelas, do ponto de vista do setor imobiliário. Como em outros locais do Brasil, essa ação foi parcialmente bem sucedida. Foram liberados grandes terrenos de interesse para o mercado imobiliário, enquanto outras favelas continuavam a surgir ou expandir-se. A avaliação negativa sobre a transferência da população das favelas para os conjuntos em áreas periféricas foi registrada em diversos estudos, demonstrando que grande parte dos moradores vendia a nova unidade e retornava à favela, por diferentes razões, entre elas a incapacidade econômica de pagar pela moradia, o custo sócio-econômico de morar longe do emprego e da infra-estrutura urbana e a busca de um aumento da renda, mesmo que temporário, através da venda.

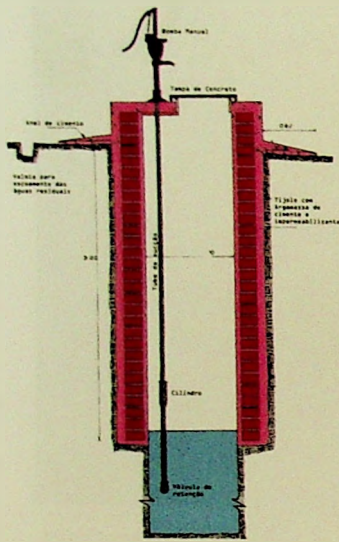


Figura 4.1

164

Rio de Janeiro em 1971 -
Localização das favelas removidas
e seus locais de destino

1 Ver bibliografia organizada em Valladares, 1982.



Vê-se as favelas que existiam na Zona Sul do Rio e para onde elas foram removidas, seja para alojamentos,² seja para aqueles conjuntos habitacionais famosos que foram feitos no Rio nas décadas de 60/70. O local de origem e o conjunto habitacional distam cerca de 40 km. De acordo com os interesses do setor imobiliário foi feita uma faxina, uma limpeza da área mais nobre do Rio. Essa remoção foi efetivamente um sucesso, abrindo-se um mercado para a produção de apartamentos e escritórios.

² Os removidos deveriam ser enviados para os chamados parques proletários, para sua reinserção social. Muitos desses alojamentos, que deveriam ser provisórios, tornaram-se novas favelas.

Nesse período, em paralelo à essa limpeza, o governo promovia a assistência social e atendimentos pontuais com pequenas melhorias, como bicas d'água, através da Fundação Leão XIII, da Igreja Católica.

A política de remoções fez surgir diversas ações de resistência. Uma delas foi a criação e o fortalecimento da FAFEG- Federação das Favelas do Estado da Guanabara, que teria um importante papel na construção de políticas alternativas de consolidação das favelas.

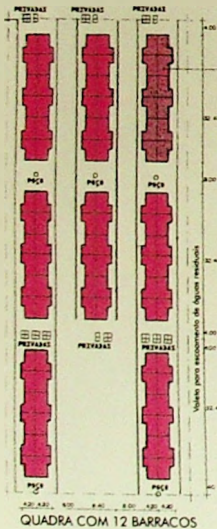
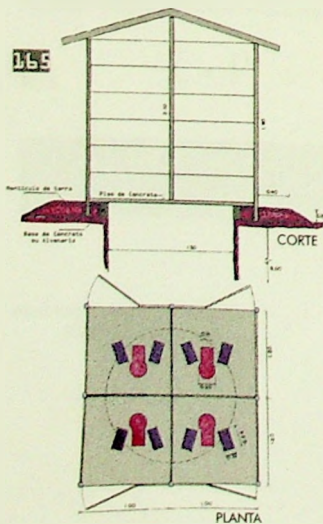


Figura 4.2

Projeto de alojamentos da PMSP de 1971

Brasília, a nova Capital, nasceu com o problema. A migração intensa de uma população atraída pelas obras e que não tinha espaço no Plano Piloto, provocou a ocorrência de favelas. Foi criada, antes de 1970, a CEI, Campanha de Erradicação de Invasões, que promoveu o nascimento de loteamentos precários para onde eram levados os invasores. (Acioly et alli, 1984) Daí deriva o nome Ceilândia, uma das maiores cidades-satélite do Distrito Federal.

Privada Higiénica



Em São Paulo, a erradicação, assim como o crescimento das favelas, ocorreu mais tardiamente. Em 1971 contavam-se 121 favelas e 6400 barracos. A prefeitura destacava que 37 das 121 favelas (ou um terço do total dos barracos) deveriam ser removidas de maneira emergencial. O relatório (PMSP, 1971) indicava três razões para remoção: emergência, risco ou obra pública. O mesmo estudo indica que todas as 37 favelas selecionadas para remoção naquele momento, foram escolhidas em função da execução de obras públicas viárias e de drenagem.

A alternativa proposta pela prefeitura de São Paulo para os favelados era o alojamento provisório. A FIGURA 4.2 mostra a precariedade (projetada) dos alojamentos provisórios. O abastecimento de água pelos poços coletivos seria por bomba manual, e as privadas coletivas.

Nos anos 70 as favelas localizadas no centro de São Paulo e do Rio de Janeiro praticamente desapareceram. Mas não se parou de fazer erradicações. Elas são porém cada vez mais seletivas e relacionadas aos desejos mais claros do mercado imobiliário.



Obras da Avenida Águas Espreiadas de 1996

Figura 4.3

É o caso da avenida Águas Espreiadas, na FIGURA 4.3, em São Paulo. Fix, 1996 acompanhou o processo de remoção de milhares de famílias a partir de 1994. O Águas Espreiadas é um córrego tributário do Rio Pinheiros em cujas margens, desde a década de 70, formaram-se favelas, que se estenderam a casas e terrenos desapropriados para construção de um anel viário que não foi feito pelo DER. Em 1990 a EMURB chegou a desenvolver um projeto de Operação Urbana que removia parte das favelas e consolidava outras - que estavam em terrenos não inundáveis. Em 1995 existiam lá 6480 famílias em 65 núcleos de favela. O Relatório de Impacto Ambiental feito para a obra afirma que 5% dessas famílias estavam indo para alojamentos provisórios e o destino dos outros favelados era desconhecido.³

3 Fix apresenta um excelente trabalho sobre todo o processo de remoção da favela, execução das obras da Avenida, assim como da nova Faria Lima, que removeu famílias de classe média. Destaco um trecho impressionante, com relato de moradores registrado, por Fix, 1996:53: "Os tratores e os caminhões de mudança "rondando" os barracos não eram a única forma de pressão. Havia os visitas insistentes das assistentes sociais, que forçavam, dentro do possível, o cadastramento para a remoção. Outra pessoa que fazia "visitas regulares" era o "doutor Jairo". Ninguém sabia dizer o que ele era. No início achavam que fosse oficial de justiça.... depois desconfiaram que ele fosse funcionário da Prefeitura. Era descrito como "um cara que chega com um monte de policiais"...Onde ele chega, a policia derruba o barraco"... "Foi uma pressão tremenda! É um absurdo o que fizeram com esse pessoal. Eu acho que é uma das maiores atrocidades psicológicas que esse pessoal sofreu... eles cortam a água, luz, não sei se você percebeu. Eles jogam duro" denuncia o advogado que tinha entre os favelados vários clientes. Entre os exemplos mais extremados do impacto dessa pressão está o caso do João da Lira, um rapaz de 33 anos que se suicidou..."

Em 1994 a Prefeitura reformulou a Operação Urbana. As obras, promovidas e financiadas totalmente pela Prefeitura, incluíram a canalização do córrego, removendo-se a faixa de barracos que sofria continuamente inundações, a construção de uma grande avenida, e a liberação de terrenos privados anteriormente invadidos. Esses terrenos, próximos à região mais nobre e valorizada de São Paulo, estão agora sendo ocupados por grandes edifícios de escritórios, sedes de grandes empresas, shopping-centers, heliportos e a nova sede da Rede Globo, entre outros grandes empreendimentos. Fix, 1996 constatou também que parte dos favelados removidos acabaram por construir novos barracos em favelas existentes ou terrenos públicos vagos na região Sul de São Paulo, junto às represas Billings e Guarapiranga, mananciais da região metropolitana.

• Nos anos 70 o crescimento vertiginoso de favelas fez surgir movimentos populares em todas as grandes capitais do país, que reivindicam, em um primeiro momento, o acesso a serviços urbanos. Passam a lutar pela terra, pelo direito àquela localização na cidade. Instituições religiosas e setores do Estado, principalmente a área de serviço social, aliam-se nessa resistência. Vai-se criando a posição de que os invasores assentados tinham o direito de ficar lá, mas as condições de habitabilidade eram muito precárias. Começam a surgir os movimentos contra remoção. •

4 . 2

Direito
à
localização

Vieira de Moura implementou as remoções dos mocambos de Recife e, também nos anos 40, esteve dando sua contribuição numa Comissão da Capital Federal sobre as favelas.

167

Comentando o caso do Rio de Janeiro, Parisse, 1969:134/135 desenvolve a relação entre a denominação das políticas para favela e os diferentes momentos da urbanização brasileira: "É significativo acompanhar a evolução do vocabulário para designar a "solução" do problema favela: a ação idealizada por Vitor de Moura se exprime na palavra: "substituição". Seus sucessores, nos serviços da Prefeitura, a partir de 1947, falam em "extinção" e depois em "recuperação da favela. Depois de 1950, impõem-se os termos curiosos de "salvação" da favela, "redenção", e fala-se da "vocaçao messiânica" dos que se consagram a "salvar" a favela. Enfim, por volta de 1952-1953 aparece o uso da palavra, hoje tão comum, de "urbanização". Pedimos ao leitor, mais uma vez, que se utilize do "esprit de finesse" tão necessário a quem estuda a favela: estes termos caracterizam uma etapa histórica da favela, mas não são estritamente privativos dela."

Para o morador, a favela é uma solução do problema de sobrevivência (na cidade, onde mora, vive, educa os filhos) e dos baixos salários. A preocupação do

favelado não é a casa, ele quer muito mais. O problema da habitação em si é mais problema da Administração, da cidade, do que do favelado. Assim, os favelados procuram garantir sua localização e certo acesso a serviços básicos água, luz. Os administradores e técnicos procuram propostas de política urbana para a favela que tornem coerentes essas reivindicações de "urbanizar" a favela, trazendo-a para a cidade.

☞ No Rio de Janeiro, a opção pelo direito à localização é feita, primeiramente, pelo Departamento de Habitação Popular de Prefeitura, chefiado pela engenheira Carmem⁵ Portinho a partir de 1946. Inspirada na reconstrução do pós-guerra da Europa, que acompanhara, baseada em grande produção habitacional, fez-se opção por demolir todos os barracos e construir prédios em favelas. Essa era a idéia original no caso dos parques proletários, no Rio dos anos 40 e 50. ☞

Reidy inspirou-se nessa concepção em seus conjuntos habitacionais. Os projetos (desenvolvidos pelo Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Rio de Janeiro) Pedregulho, Conjunto Marquês de São Vicente e Catacumbas localizam-se em encostas íngremes onde já havia ocupantes. À exceção de Catacumbas, os conjuntos dirigem-se à locação para funcionários públicos, o que pode significar um grande número de servidores de baixos salários, que moravam em favelas, perto do serviço. Esses conjuntos, executados entre 1946 e 1958 tem entre 500 e 900 unidades cada, e incluem todos os equipamentos públicos.

⁵ Esses comentários ser baseiam em Banduki, 2000.

No Rio de Janeiro, a Cruzada São Sebastião participa, de maneira contraditória, da construção desta nova visão. A Cruzada foi criada em 1955, por D. Helder Câmara, com o intuito de promover um desfavelamento humanizado do Rio de Janeiro. Participou de projetos dos parques proletários nos anos 50. Em 1960 ganhou do governo federal os direitos do aforamento de terrenos de mangue da Marinha, que foram sendo aterrados e comercializados, para, com o retorno, promover a remoção de favelas. A Cruzada barrou algumas remoções e promoveu, em 1957 o primeiro Congresso de Favelados do Rio de Janeiro.

168

Segundo Parisse 1969:184, a primeira experiência de urbanização de favela pelo sistema cooperativista e de esforço próprio, se deu no Parque da Alegria "urbanização da favela no seu próprio local, conseguindo-se para isso permissão da EFCB, dona dos terrenos. Cerca de 90% das casas já são de alvenaria, construídas pelos próprios favelados.", sob inspiração da Cruzada.

Enquanto isso, no bairro São Sebastião, no Leblon, a Cruzada participava da implementação dos parques proletários remoção dos favelados e oferta de prédios residenciais. Outro projeto diferenciado é o da favela Morro Azul, do Rio de Janeiro. Ele constitui o primeiro caso conhecido de ações de urbanismo na maior parte da encosta, sem total demolição (Santos, 1979). Lá construiu-se um prédio para abrigar parte dos moradores e descongestionar a favela.

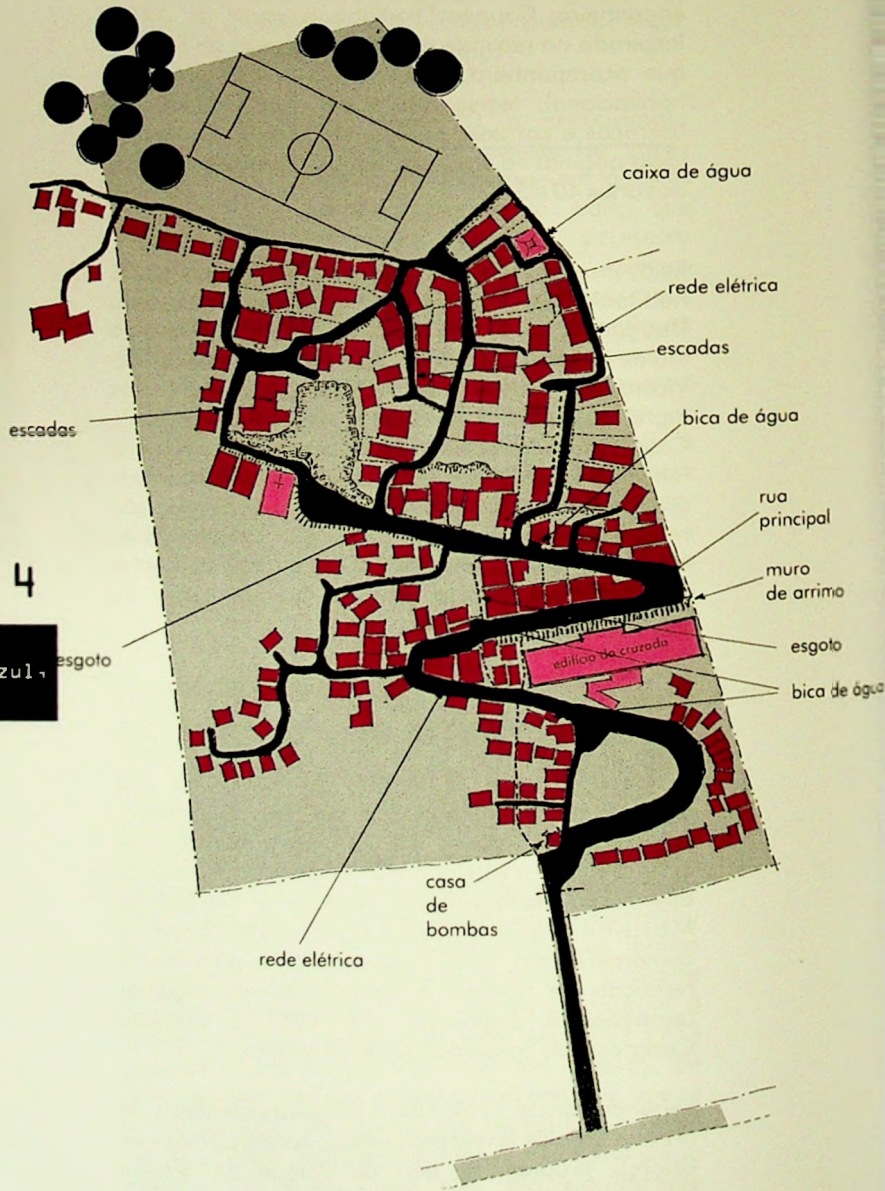


Figura 4.4

Urbanização da favela Morro Azul, Rio de Janeiro

Na favela Morro Azul implementou-se uma proposta mista. FIGURA 4.4 Desenvolvido pela Igreja no Rio de Janeiro, é um caso particular onde, em 1958, um padre (com o apoio da Cruzada São Sebastião, criada por D. Helder Câmara) construiu uma comunidade que conseguiu resistir a incêndios e executar muitas melhorias. Foi construído o Edifício da Cruzada, apartamentos para onde mudaram pessoas que estavam em situação de risco, para abrir esse sistema viário. As melhorias (escadas, esgoto, bicas de água) foram sendo construídas em mutirão, com dinheiro de entidades estrangeiras. "A evolução da Cruzada é significativa: no decurso dos anos, passa-se da entrega de apartamentos a favelados para obras de melhoria coletiva que realizam os próprios interessados." *Parisse, 1969:184* Essa favela, localizada no Flamengo, escondida, foi sendo urbanizada e subsistiu ao ataque do setor imobiliário, até que, em 1976 foi removida pelo Metrô do Rio.

- Havia também, desde o início dos anos 60, uma série de intelectuais brasileiros e estrangeiros que recolocava a questão valorizando os espaços ocupados por favelas sob o aspecto estético e sócio-econômico. Esse movimento, que influenciou muitas ações e políticas públicas em todo o mundo teve, no Brasil, o Rio de Janeiro como origem. •

Um fato marcante na postura de respeito aos direitos dos favelados é a publicação, em 1976⁶, do livro de Janice Perlman, *O mito da marginalidade*. A socióloga americana (que atuava com os arquitetos da Quadra) havia pesquisado 4 favelas do Grande Rio, entre 1970 e 1973 (uma delas, do Esqueleto foi removida logo depois, dando lugar a um conjunto para o Clube dos Militares). Suas conclusões colocavam em cheque a "marginalidade" dos favelados, que ela encontrou social e economicamente integrados à cidade e à economia urbana. "Em resumo, têm aspirações da burguesia, a perseverança dos pioneiros e os valores do patriotas. O que eles não têm é uma oportunidade de satisfazer suas aspirações....Quando os favelados tentam organizar-se para se defender, como fizeram para impedir a remoção, levaram tiros, foram presos e tiveram seus lares incendiados." pp. 286/287

O escritório Quadra Arquitetos Associados, formado por Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Maria L. Wanderley e Sueli Azevedo, inicia de maneira pioneira o trabalho de assessoria a favelas. Em 1966 a Quadra é contratada pela FAFEG para assuntos de arquitetura e urbanismo, estudando as favelas do Catumbi e Brás de Pina.

⁶ Perlman, 1976. A pesquisadora conta na apresentação que teve que sair do Brasil com os dados escondidos, em função da repressão militar no período. O prefácio é de Fernando Henrique Cardoso. Interessa também destacar o seguinte comentário de suas conclusões pág. 287 "Estas conclusões não se aplicam ao caso do Rio de Janeiro, ou tão-somente a este trabalho. Onde quer que se tenha levado a cabo pesquisas empíricas na América Latina os dados não comprovam as proposições da marginalidade. Estudos feitos no Rio de Janeiro (Leeds), Salvador e São Paulo (Berlinck), Santiago (Castells, CIDU, Kuznetzoff), Buenos Aires (Margúlis), Lima (Turner), Bogotá (Cardona), Cidade do México (Munoz, Oliveira, e Stein), e Monterrey (Balan, Browning e Jelin) todos parecem apontar a direção oposta. Em trabalhos publicados na década de 60, Mangin e Morse já tinham começado a contestar as crenças generalizadas de então, e as pesquisas mais recentes não têm deixado margem a dúvidas".



Figura 4.5

Processo de urbanização a favela Brás de Pina, 1968 - 1969



O projeto pioneiro em que se passou uma nova postura em relação à questão da comunidade favelada é de Brás de Pina, desenvolvido pela Quadra para a FAFEG, que obteve apoio do Governo Estadual para sua execução, sendo o escritório então contratado pela recém criada CODESCO-Companhia de Desenvolvimento em Comunidade. A favela Brás de Pina foi a experiência mais bem sucedida da CODESCO. Esta instituição também patrocinou uma intervenção anterior na favela Jacarezinho, onde foi aberta uma rua atravessando de ponta a ponta a encosta.

Conforme a Figura 4.5, a partir do levantamento do assentamento original de Brás de Pina, o projeto foi elaborado considerando estudos de relocação de casas para abrir ruas e para saneamento, tirando-se partido de um terreno vago que existia ao lado da favela, o que serviu como pulmão para as primeiras relocações. As casas, que eram todas de madeira, eram desmontadas e transferidas para o local definitivo, onde haviam sido feitas as obras de aterro, drenagem e esgotamento.

Novas estruturas de
gestão para a favela e
as novas soluções urbanísticas

A percepção de que a questão da favela exigia urbanismo e tecnologia diferenciados, que não haviam ainda sido formulados, atraiu as universidades, que desenvolveram muitos projetos-piloto visando urbanizar, reurbanizar, remodelar, enfim, melhorar as condições urbano-habitacionais de favelas. FIGURAS 4.6 e 4.7

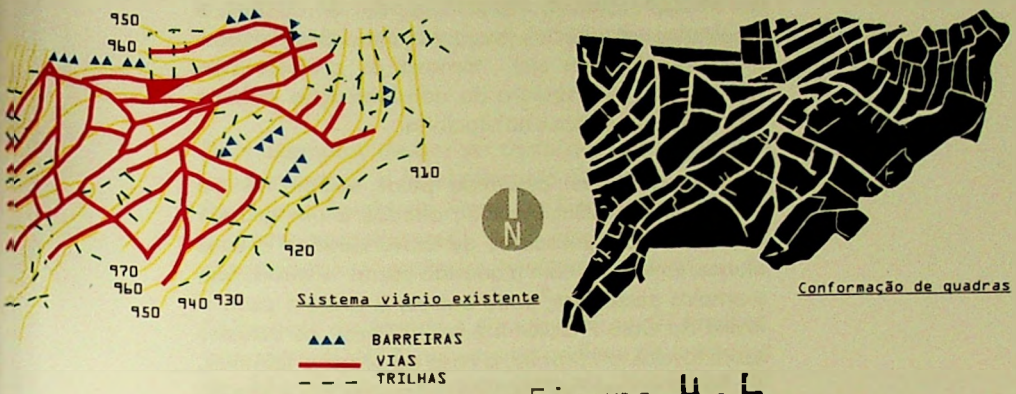
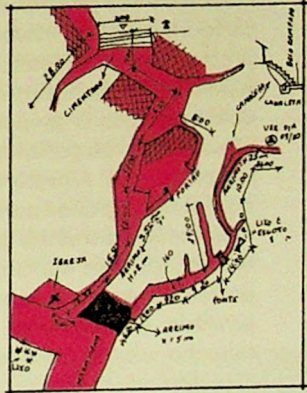


Figura 4.6

Projeto da Favela do Gato em Niterói, UFF, 1982



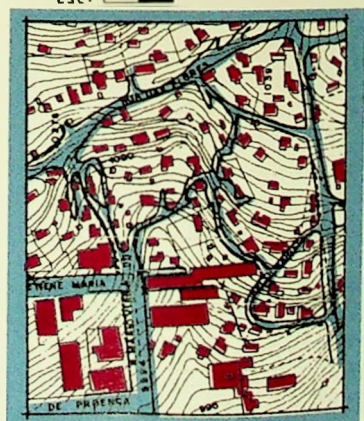
1) TRECHO DO MAPA DE RESTITUIÇÃO AEROFOTOMÉTRICA.
 0 20 40
 ESC.



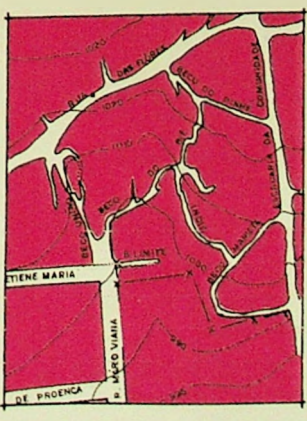
2) CROQUI FEITO EM CAMPO SEM ESCALA.

Figura 4.7

Projeto para a favela Cafezal em Belo Horizonte, Plambel, 1984



3) LANÇAMENTO DO CROQUI FEITO EM CAMPO SOBRE O MAPA DE RESTITUIÇÃO AEROFOTOMÉTRICO.
 0 20 40
 ESC.



4) MAPA BASE SIMPLIFICADO.
 0 20 40
 ESC.

Discutia-se a questão do desenho urbano das favelas, e alternativas de remodelação menos impactantes que a remoção. Mas a impossibilidade de seguir a legislação urbanística (tamanho dos lotes, recuos, dimensão das vias etc) tornava os projetos não reprodutíveis na estrutura da administração pública de gestão urbanística e habitacional.

- O tema favela foi assumido pelas secretarias ou divisões de assistência social, aliados a um grande número de pesquisadores de universidades e seus alunos, envolvidos com a questão social urbana. São exemplos dessa fase, entre outros, o projeto para a favela do Gato FIGURA 4.6, em Niterói, os estudos sobre favelas em Brasília, o caso de Brasília Teimosa, em Recife, o caso de Alagados, na Bahia. Foi a junção entre profissionais da arquitetura e da engenharia mais arrojados, vinculados a grupos de pesquisa nas universidades, e os setores de assistência social.

Em Belo Horizonte há já diversas ações mais sistemáticas nas favelas, com obras de abertura de arruamentos e dotação de infra-estrutura FIGURA 4.7. À exceção dos projetos da PLAMBEL e da SETAS para as favelas de Belo Horizonte - que já nesse período propunham mecanismos legais para a regularização fundiária e urbanística de favelas - na maioria dos outros estudos o preponderante era a questão da remodelação do parcelamento do solo, demolindo-se as construções. A precariedade das casas da maioria das favelas, grande parte ainda de madeira, tornava importante a discussão sobre a unidade habitacional. A demolição dos barracos subordinava as opções de parcelamento, e portanto, subordinava a questão sanitária e urbanística. Vê-se já indícios de um desenho urbano mais solto da grelha convencional, com dimensionamentos mais adensados, mas a regra é a reorganização espacial quase completa dos lotes existentes nas favelas.

- Esse novo período, que consagra o interesse social pela manutenção da localização daquelas populações, apresenta um viés assistencialista relacionado à forma de encarar o uso do solo dos locais. Os trabalhos experimentais, sempre apoiados em pesquisas sócio-econômicas e levantamento s da implantação existentes, feitos pelos estudantes e professores, indicavam também uma diversidade de usos de solo, alguns bares, quitandas, cabeleireiro, que corroborava a inserção dos moradores entre si e da área à cidade. Vista entretanto pelo poder público (no período é sempre o setor de assistência social o responsável pelas favelas), esse fenômeno tornava mais complexo o problema. Defendia-se a regularização apenas do uso habitacional, propondo-se o fechamento de todas as atividades de comércio e serviços particulares existentes nas favelas que fossem reurbanizadas e regularizadas. Colocava-se a

Ver Cadernos Brasileiros de
Arquitetura Desenho Urbano I
, II e III, que publicaram os
resultados do I Seminário
sobre Desenho Urbano no
Brasil, de 1984, que traz
diversos desses trabalhos.

incompatibilidade (muito mais ideológica do que urbanística) entre pessoas necessitadas, que invadiram terras para morar, e pessoas que tinham bares, vendas, etc, "explorando" áquelas populações pobres. •

Dois exemplos devem ser destacados nesse período experimental: a favela Recanto da Alegria, em São Paulo e a favela da Maré, no Rio de Janeiro, com origens semelhantes, mas opções políticas e operacionais, e resultados, totalmente diversos.

O Recanto da Alegria é uma favela com 37 famílias, iniciada em 1972, na extrema periferia da região sul de São Paulo. O Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura Belas Artes foi quem desenvolveu o projeto, coordenado por Nabil Bonduki. Os moradores do Recanto da Alegria, cujas lideranças participavam dos movimentos da carestia e de moradia da região, apresentaram seu projeto de urbanização à Prefeitura em outubro de 1982, mas as obras somente se iniciaram em 1985. FIGURA 4.8 A urbanização do Recanto da Alegria é parte de um conjunto de projetos piloto que a Prefeitura de São Paulo executou em favelas, naquele momento. Todos os projetos demoliam todas as casas, reparcelavam o local e reconstruíam as casas com infra-estrutura. Somente o Recanto da Alegria apresentou um desenho urbano e processo de execução diferenciados, mas também partindo do mesmo modelo de demolição- reconstrução, já que grande parte das casas era bem precária, havendo inclusive casas de pau a pique.

• Nabil Bonduki, arquiteto e pesquisador, desde então atua na questão da habitação, e defende o usos do processo de mutirão "auto-gerido" como uma das soluções para a questão no Brasil. Bonduki atuou no governo de Luiza Erundino em São Paulo, quando criou, entre outros (inclusive Urbanização de Favelas), o programa das mutirões, que atendia a demandas do movimento dos sem-teto. O Laboratório da Belas Artes foi a escola de muitos profissionais hoje atuantes na área, como os arquitetos João Marcos Lopes e Reginaldo Ronconi, entre outros.



Figura 4.8



Bonduki, 1986:75/76 explica como as estruturas administrativas de assistência social eram mais sensíveis e maleáveis a projetos de urbanização de favelas do que os órgãos habitacionais: "A ação da COHAB foi de tentar sistematicamente negar ou obstacularizar as propostas mais auto-gestionárias dos movimentos, procurando tratá-los como uma clientela de programas definidos por ela própria. A Secretaria da Família e do Bem Estar Social - FABES, que na administração Covas se encarregou dos projetos de urbanização das favelas, esteve mais aberta para aceitar alternativas. Implementou um plano de financiamento - utilizando recursos do FUNAPS - Fundo de atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal, que privilegiava critérios sociais e aceitou a introdução de práticas coletivas, desde que partissem de reivindicações dos movimentos, como foi o caso do Recanto da Alegria."

O Recanto da Alegria foi um dos 17 projetos-piloto de reurbanização executados na gestão Covas, com demolição dos barracos, reparcelamento e reconstrução das unidades.

O que o diferencia é o processo de participação, inclusive na obra. O projeto padrão da habitação foi readaptado para as necessidades de cada família pelo Laboratório e as obras foram em grande parte, em mutirão. Bonduki, 1994

- Descrevendo o desenvolvimento do projeto, Bonduki, 1986:106/107 destaca, por um lado, a participação dos moradores no projeto, e por outro, a leitura criativa que a equipe técnica fazia do espaço da favela: "Por vias diversas, equipe técnica e moradores concordaram com a diretriz básica do plano de urbanização: não destruir totalmente as características espaciais pré-existentes. Estas eram fruto da espontaneidade da ocupação do local e da não definição rígida entre o espaço privado e o coletivo. Os becos, os cantos, e recantos, o estreitamento e alargamento das vielas configuradas pelas construções e a irregularidade dos alinhamentos criavam uma morfologia urbana muito rica, que não devia desaparecer apesar da necessidade de reconstruir todas as casas, de estruturar o sistema viário e redes de infra-estrutura e definir o lote de cada um, exigência reivindicada por todos".

DRE

A favela da Maré, no Rio, foi a ação mais importante do ProMorar. Foi iniciada em 1979. Segundo Del Rio, 1990, essa favela FIGURA 4.9 tinha 12 mil unidades residenciais (cerca de metade já de alvenaria), fazendo parte de uma "conurbação" de 6 assentamentos diferentes, desenvolvidos através de aterro de vias de penetração na Baía. Estimava-se que havia 1200 casas sujeitas à ação da maré. Por outro lado, estando a cerca de apenas 10 quilômetros da Avenida Brasil, no centro do Rio, possuía, mais de mil unidades comerciais.



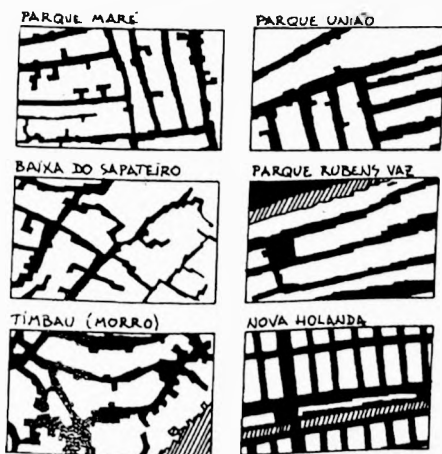
Figura 4.9



O Ministério do Interior, com apoio do Banco Mundial e do BNH, implementou uma imensa obra, incluindo 130 hectares de aterro na Baía da Guanabara, visando sua recuperação ambiental. Mas, fato inédito, o Banco decidiu manter os moradores no local, propondo reaterro e construção organizada de casas, com financiamentos altamente subsidiados, pois as obras foram de grande porte.¹⁰ Foi desenvolvido o Projeto-Rio, que incluía o projeto desenvolvido pela ENGEVIX, financiado pelo Programa Promorar. A par de reconstruir as moradias, criou um terreno de 22 km²,¹¹ para a incorporação imobiliária, em importante local do Rio de Janeiro. (Bredariol, 1988)

10 Segundo Del Rio, 1990: 124/125. A obra tinha "...uma escala que, evidentemente, representou imensos custos ao BNH, que não poderia repassá-los aos mutuários pois isso significaria uma prestação muito acima de sua capacidade de pagamento. ... estes fatores, ao moldar a ação do BNH no caso Maré, representaram fardo significativo na falência institucional do sistema e, principalmente, que está experiência serviu para demonstrar o despreparo do órgão para atuação em primeira linha e como agente promotor."

11 Também Del Rio, 1990: 124 afirma: "...decidiu-se, ao contrário da opinião de inúmeros ambientalistas, promover o aterro hidráulico de uma enorme área já bastante comprometida com os processos de assoreamento..." ou seja, tratava-se de área não ocupada por moradias.



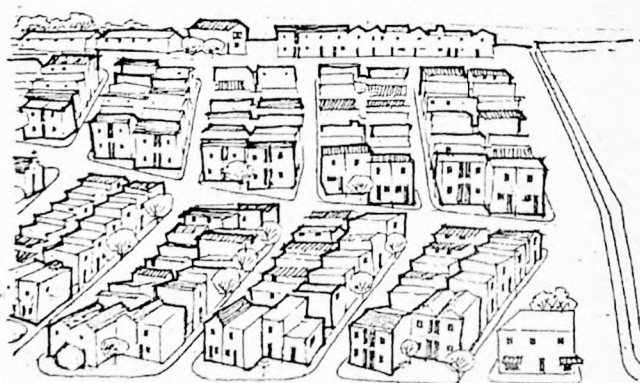
Exigências
ideológicas
e fisiográficas da
reurbanização
demolição/
reconstrução

A exigência da demolição/reconstrução total está também ligada ao preconceito em relação à paisagem da favela, relacionando a casa, unidade habitacional horizontal precária, com o ambiente rural, decadente. Contraposto, o apartamento é uma solução mais adequada, porque mais moderna. Outra imposição é a regra urbanística, a exigência do acesso ao carro, do ângulo reto e das larguras contínuas no parcelamento do solo, que reorganiza o aglomerado comunitário, tornando-o um loteamento convencional, sujeito à legislação urbanística.

Um exemplo deste espírito, que impregnava boa parte das intervenções, é o folheto distribuído aos moradores da favela Calux, em São Bernardo do Campo, pela Prefeitura, em 1991. FIGURA 4.10. Segundo Tomé, 1992:24, os desenhos "Na realidade, prestavam-se mais a vender a imagem da favela reurbanizada como a de um "bairro normal" de classe média."



CALUX HOJE



CALUX AMANHÃ

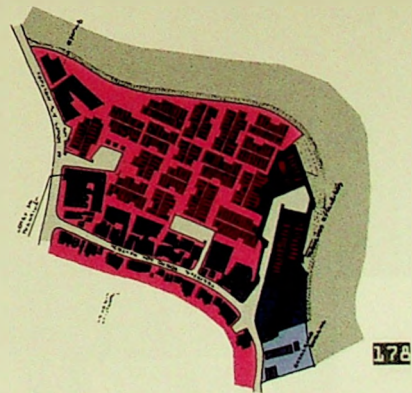
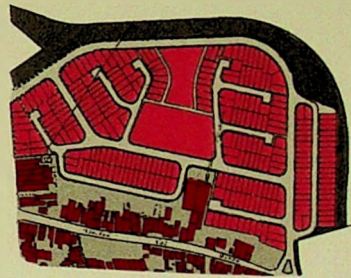
Figura 4.10

Em São Paulo, nos anos 80, na administração do prefeito Mário Covas, tentou-se fazer da demolição e reconstrução total uma opção de política para favelas.¹² A experiência foi executada em doze favelas pequenas, de cerca de 50 barracos (o Recanto da Alegria, já relatada é uma delas).

O resultado não foi muito positivo, porque obrigava as famílias a demolirem (muitas vezes onde não era necessário) e reconstruírem as casas, o que demorava anos. O custo da reconstrução foi social e economicamente muito alto (de fato, mais para o Estado, que financiava tudo e muitas vezes, não recebia as prestações, ou não as conseguia, ao menos, cobrar devido a problemas burocráticos e operacionais), sendo que em alguns casos a Prefeitura acabou por contratar uma empreiteira para terminar as infundáveis obras.

Essa linha de intervenção de favelas, de demolição, reparcelamento e reconstrução total, aparece em função da precariedade dos barracos, feitos de madeira e restos de materiais da maioria das favelas, que até os anos 80 também induzia a uma tentativa de desenvolver soluções como as unidades mínimas de apartamento para o desfavelamento. Mas algumas invasões tinham que ser demolidas e reconstruídas pelas condições fisiográficas. É o caso das favelas em mangues e várzeas (como a da Maré, já citada). Aqui a condição hidrológica e geotécnica indica como solução as ações de demolição, aterro, infra-estrutura e, finalmente, a reconstrução das casas.

A famosa favela de Alagados, em Salvador, é um exemplo da imposição de obras de reaterro por necessidade fisiográfica. O escritório do arquiteto Maurício Roberto, ganhou o concurso de urbanização de Alagados em 1973. Onde havia palafitas, após o reaterro, foram propostos grupos de casas semelhantes a comunidades de vizinhança e casas geminadas. Em 1980, quando se efetivaram obras no local, o projeto executado pelo governo estadual simplificou extremamente o projeto de urbanização proposto anteriormente FIGURA 4.11.



Alagados - Vista geral e projeto de um trecho, de M.M. Roberto, 1973 e o executado, de 1980

Figura 4.11

¹² Ver Capítulo 3 "A Ação do Governo Municipal em Favelas de São Paulo entre 1989 e 1992"

Abandonou-se o conceito de vila, com acesso limitado aos lotes, e optou-se por um loteamento mais regular, com largura de vias e dimensões e formatos de quadras e lotes, mais uniformes. Alagados, como a Maré, no Rio de Janeiro, era parte de um fenômeno de invasão do mar mais amplo, sendo parte do problema de contaminação da Baía de Todos os Santos.

13 A AVSI atua no Brasil desde 1985 em Salvador e em Belo Horizonte, desenvolvendo projetos que uniam inovações técnicas no projeto (uso de geoprocessamento, CAD, por exemplo) e geração de renda e emprego, buscando implementar o "empowerment" dos moradores de áreas de favela.

Um projeto de características semelhantes, mas já utilizando técnicas de levantamento planialtimétrico e projetuais mais modernas, além de uma pesquisa detalhada sobre as características sócio-econômicas da famílias, é Nova Alagados, também em Salvador. Figura 4.12

O crescimento das áreas de invasão não parou, surgindo essa outra favela de grande porte na Baía. O projeto foi desenvolvido pela entidade AVSI - Associazione Volontari per il Servizio Internazionale¹³, com apoio do governo estadual e federal.

Em Vitória, na região de São Pedro, tem-se um caso impressionante de invasão de área de mangue, iniciada na década de 70. O local era utilizado pela Prefeitura como despejo de lixo, aterrando o mangue, o que facilitou a ocupação paulatina. No início dos anos 80 a pressão pela urbanização ganhou força, iniciando-se as primeiras obras remoção, consolidação do aterro e reocupação. Em 1989 foram integradas ações de gestão ambiental, com a implantação de uma via que serve de limite da área de preservação do mangue (e portanto uma barreira que impediu a continuidade da ocupação do mangue). Criou-se a Estação Ecológica da Ilha do Lameirão e uma usina de tratamento do lixo, no mesmo local, empregando os moradores, que já viviam do lixo. A área é ocupada por 15000 famílias.



Nova Alagados, levantamento e projeto da AVSI, 1994

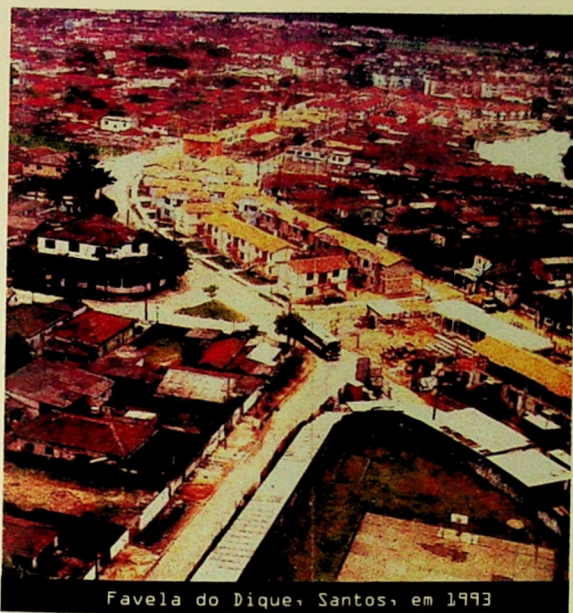
176

Figura 4.12

14 O projeto foi desenvolvido pela empresa DIAGONAL, uma das poucas que, já naquele período, procurava esse nicho do mercado. A empresa desenvolveu uma sistemática inovadora de abordagem dos projetos, em três níveis "urbanístico-ambiental, sócio-econômico-organizativo e jurídico-legal". MELLO et alii, 1995 A DIAGONAL também atuou no Nordeste, e vem atuando em Belo Horizonte, Santo André e, recentemente, em São Paulo, onde desenvolveu trabalho social em favelas que seriam urbanizadas pelo Programa Guarapiranga.

15 Tratava-se de mais uma gestão local diferenciada, do Partido dos Trabalhadores.

Um outro exemplo importante desse tipo de intervenção é a favela do Dique, em Santos, obra já dos anos 90. A proposta foi aterrar a área da favela, de forma a reforçar o dique que ela ocupou, e reconstruir as unidades, propondo-se tipologias sobrepostas FIGURA 4.13. A inovação, indício de um novo momento,¹⁵ é no processo de gestão da obra por cooperativas de trabalho, procurando-se garantir a integração social dos moradores e uma melhoria geral de suas condições de vida.



Favela do Dique, Santos, em 1993

Figura 4.13

16 Luís Fingerman é o pioneiro paulista na criação de um método de urbanização de favelas, desenvolvido e aplicado em Diadema. Primeira prefeitura paulista onde o Partido dos Trabalhadores ganha as eleições municipais (1982), Diadema era uma das mais pobres e desassistidas cidades do chamado ABCD paulista. Mais de 30 % de sua população morava em favelas, espalhadas pelos loteamentos precários, sem infraestrutura, que representavam o padrão urbanístico da cidade. Como em Brás de Pina, os barracos são reorganizados. FIGURA 4.14 São desmontados, é feita a terraplanagem, instala-se a infra-estrutura mínima, e se reparcela o terreno. O morador então remontava seu barraco. A questão complexa é que Diadema apresenta terrenos mais íngremes, e não áreas planas, como Brás de Pina.

16 Luís Fingerman, arquiteto formado pela FAUUSP em 1972, em 1973 já atuava em Diadema, projetando obras de unidades habitacionais em mutirão e também, levando a estrutura da Prefeitura homens, máquinas e materiais, para as favelas.



Reparcelamento dos barracos em Diadema, 1984

180

Figura 4.14

Em Diadema, ao longo de anos, foram sendo promovidas muitas obras, o que possibilitou aprimoramento de processos, a aquisição dos equipamentos e ampliação da equipe da Prefeitura. Foi a primeira cidade a regularizar a posse dos favelados com registro em cartório da planta de concessão de direito real de uso.

A Prefeitura manteve sua ação nas favelas desde aquele momento.¹⁷ Passou-se a financiar material de construção para reconstrução dos barracos relocados, e padronizou-se o lote de terreno a 45 metros quadrados, criando-se tipologias arquitetônicas de sobrados. FIGURA 4.15 Ao mesmo tempo, os loteamentos populares receberam obras de esgotamento, drenagem e pavimentação, conseguindo uma melhora da qualidade de vida em toda a cidade.

Figura 4.15



Núcleo Habitacional Barão de Uruguai, 1999

Herda, 1997 afirma 17 que até 1996 51% dos 192 núcleos habitacionais (denominação das favelas urbanizadas) já foram urbanizados e 38% estavam em obras. Diadema também se diferencia por já ter regularizado, através da concessão de direito real de uso, 62 favelas.

181

Mais recentemente, já dentro de política de atuação mais ampla, intervenções de demolição e reconstrução ocorreram no município de São Paulo, durante a administração de Luíza Erundina, entre 89 e 92. Os exemplos de verticalização são as favelas Água Branca e Setor Delamare da favela Heliópolis (ver figuras 3.4 e 3.5). Água Branca tinha densidade muito alta e localização privilegiada na cidade. Em Heliópolis, um complexo de mais de 5000 moradias, essa obra fazia parte de um projeto mais amplo. A opção foi a verticalização para manter a densidade e para garantir que as pessoas ficassem no mesmo local da cidade, mantendo-se os laços sócio-econômicos já existentes.

Já na favela Vila Bela (ver figura 3.3), na avenida do Estado, em São Paulo, no mesmo período, optou-se por outra forma de intervenção. A área sofria contínua inundação e por isso teve que ser aterrada. A obra foi feita em etapas. Cada trecho de favela era demolido, se executava aterro e infra-estrutura (por empresa contratada) e se construíam sobrados geminados em mutirão. A cada conjunto de casas pronto, as pessoas mudavam e se demolia outro trecho.

Como os casos de risco de inundação, a ocorrência de riscos de deslizamentos de monta também pode indicar a necessidade de demolição/reconstrução. Foi assim no trecho de encosta da favela Maria Luísa Americano FIGURA 4.16, na zona Leste de São Paulo, onde foram reconstruídas casas sobrepostas no mesmo local, após obras de drenagem e retaludamento.



Favela da Avenida Maria Luiza Americana, antes e depois das obras

Figura 4.16

Em 1993 o Prefeito Paulo Maluf passou a implementar o chamado Programa Cingapura,¹⁸ com a construção de edifícios em terrenos antes ocupados por favelas. Os projetos contemplaram numa primeira fase edifícios de até 5 andares, e depois chegou-se à propostas de 12 andares com elevador e edifícios escalonados. A avaliação da SEHAB na administração Pitta fez recuar os projetos de novos prédios altos, em função de problemas detectados pelo setor social da Prefeitura. O maior problema é o não pagamento mansal da permissão de uso, de taxas de condomínio e serviços públicos.

¹⁸ Ver Capítulo 2. A Favela no município de São Paulo dos anos 50 aos 90

4.5

As novas tecnologias

A partir dos anos 70 o crescimento das favelas é vertiginoso nas grandes cidades brasileiras. A urgência de ações de maior abrangência social fez desenvolver muitas soluções criativas e apropriadas (em maior ou menor grau) para a consolidação das favelas como espaço urbano habitável.

A experiência de Brás de Pina havia indicado que a criatividade era o caminho. A partir daí, foram muitas as ações de introdução de infra-estrutura parcial nas favelas, como forma de amenizar a precariedade dos assentamentos: água, drenagem, energia, acessos. Foram se desenvolvendo técnicas de projeto e de obra, que vieram alimentar a linha mais recente de urbanização e consolidação de favelas.

Rio de Janeiro e Belo Horizonte foram os pioneiros, já nos anos 60-70, na criação de novos padrões de infra-estrutura básica para favelas, como forma de incluí-las no atendimento de água da rede pública e de energia elétrica.

A criação do Kit ou padrão de ligação de energia para favela - FIGURA 4.17 - com poste metálico mais leve e barato, muitas vezes sem medidor de consumo e com baixa cargas - foi um marco iniciado em Belo Horizonte. Rapidamente, desde o início dos anos oitenta, espalha-se a energia em todas as favelas do país, através do Kit. Sendo a rede de energia, aérea, distribuir essa energia nos barracos das favelas foi mais fácil (assim que foram ultrapassados os obstáculos político-ideológicos) do que distribuir água do sistema público.

Nesta busca de novas tecnologias em saneamento, talvez a mais importante tenha sido a descoberta do PEAD, tubo de polietileno flexível, para a distribuição de água. No fim dos anos 70 os sanitaristas que (nas empresas estatais de saneamento) procuravam atender as favelas, buscando uma melhoria sanitária nas cidades, conseguiram um meio de introduzir o abastecimento de água com o uso do PEAD. Essa tubulação, por ser flexível, permitiu a execução de uma rede sinuosa e de pequena profundidade, facilitando enormemente a urbanização das favelas. Isso trouxe uma consolidação dos assentamentos, com a definição das ruas e vielas onde se implantava as redes.



Kit ou padrão de energia, favela Monte Azul, São Paulo

Figura 4.17

Alternativas para tratamento 19
de esgotos autônomas aos grandes sistemas projetados, mas nunca executados, são ainda um desafio. Os projetos de urbanização de favela, devido à alta densidade e ausência de terrenos vagos, não conseguiram ainda inserir estruturas para tratamento.

DBE

O PEAD possibilitou que os órgãos de saneamento tornassem mais maleáveis suas exigências técnicas para a introdução da água do abastecimento público em favelas - vielas com menos de 4 metros de largura, com angulosidades e sinuosidades podiam ser abastecidas. Isso significou uma revolução para a saúde pública das cidades, tendo certamente contribuído para a diminuição da mortalidade infantil a partir do fim dos anos 70.

Contraditoriamente, o acesso à água tornou as favelas áreas de grande impacto negativo na qualidade da água da rede hidrográfica das cidades. As favelas, antes pontos secos, tornavam-se produtoras de esgotos diluídos em água. Córregos e rios passaram a receber a contribuição dos esgotos das favelas "in natura", geralmente através de redes auto-construídas com materiais inadequados.¹⁹

O sistema de esgoto condominial FIGURA 4.18 procurou desenvolver um sistema de esgotamento sem praticamente modificar o parcelamento do solo e a disposição da casa no lote. Cada ramal da rede condominial constitui um condomínio, onde os moradores devem gerir e manter a rede em comum acordo, já que, para viabilizar a instalação, as redes de esgoto passam no quintal das casas (não só em vielas ou ruas), de forma a garantir o esgotamento de 100% do assentamento.

Figura 4.18



Esgoto condominial - material de divulgação da CAERN, 1983

Os engenheiros Aldo Tinoco, no Rio Grande do Norte, e José Carlos Melo, em Pernambuco, promoveram o atendimento de muitas áreas com esse sistema nos anos 80. Tinoco, atuando na CAERN, Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte, ampliou o atendimento por rede de esgotos em grande número de comunidades carentes, inclusive aldeias de pescadores e pequenas cidades do interior, utilizando esse sistema.

No Rio de Janeiro também o esgoto condominial (também chamado de comunitário, especialmente quando executado em mutirão) tem sido utilizado, assim como em muitos locais. Sabe-se de sistemas executados já em, pelo menos, dez estados brasileiros. (Xavier, 1996).

184

José Carlos Melo fundou a empresa de Consultoria Condominiun em 1992, que procurou popularizar a solução e até ampliá-la para o sistema de abastecimento de água. A proposta, que chegou a seu implementada pela CEDAE no Rio de Janeiro, consistia, de maneira semelhante ao esgoto, na organização de grupos de casas de determinada favela com ramal, registro e hidrômetro coletivos, e nos quais os moradores devem gerir a rede, ratear e pagar suas contas em conjunto, sendo o sistema de distribuição executado e assumido pela empresa

As redes condominiais têm sido executadas em muitas áreas, especialmente no Nordeste, em vilas e pequenas cidades, bem como em áreas de favela nos grandes centros urbanos. Há casos de sua utilização em condomínios de alta renda, diminuindo a extensão e portanto, o custo das redes. Em locais onde não há um desenho urbano claro, onde as densidades são baixas ou onde há recuos amplos entre as edificações, as redes obtêm sucesso, pois os entupimentos são facilmente detectados e resolvidos.

Em áreas mais densas e socialmente frágeis, os resultados são menos promissores. Há redes de esgoto condominial executadas com apoio municipal que não têm sido aceitas pelas empresas concessionárias para manutenção, o que tem comprometido sua eficiência. Em muitos locais o sistema é entendido como uma obra provisória, paliativa. Deve-se reconhecer também a dificuldade, para comunidades de baixa renda, com seu grau de educação formal, politização e organização, de garantir que um morador não amplie sua casa sobre as redes condominiais, ou que permita serviços de desobstrução em seu quintal, sempre que necessário.

FIGURA 4.19



Figura 4.19

O desenvolvimento de sistemas construtivos para infra-estrutura em favela é um dos mais importantes passos no desenvolvimento de tecnologias apropriadas para o espaço das favelas. O arquiteto João Filgueiras Lima - Lelé desenvolveu e aprimorou um sistema de produção de peças de alta qualidade, com fôrmas duplas ou envolventes em aço, e todo um processo de produção - usinagem, cura e pré-montagem - de componentes e sistemas de argamassa armada. Ele buscou respostas de grande abrangência²⁰ aos problemas sociais. Suas obras de argamassa armada para escolas, creches, e habitação, sempre realizadas através de empresas públicas em diferentes estados, são as mais conhecidas. Mas Filgueiras desenvolveu também sistemas específicos para a intervenção em áreas degradadas da periferia, iniciando essa experiência em Salvador, a partir de uma profunda reflexão sobre as necessidades brasileiras e as respostas da construção civil.

Em entrevista a Hanai, 1992:166, Filgueiras afirma :
"...não obstante esse aprimoramento tecnológico específico (da construção civil brasileira), pouco se tem caminhado na solução de problemas de infra-estrutura das áreas de baixa renda da periferia dos grandes centros urbanos. A complexidade das intervenções nessas áreas envolvendo aspectos econômicos, sociais e fundiários exige um posicionamento independente e desvinculado da ortodoxia técnica consagrada. No plano físico das favelas, por exemplo, a precariedade e singularidade na organização dos assentamentos e a peculiaridade geográfica e topográfica de cada local inviabilizam "a priori" o aplicação de métodos tradicionais de drenagem e saneamento básico, quer pelos altos custos econômicos, quer pelos problemas sociais gerados pelo próprio trânsito de equipamentos pesados que determina a remoção de um grande número de habitações."

Em Salvador foram desenvolvidos sistemas de peças que serviam para canalização de córregos, muros de arrimo e escadas de pedestres com sistema de drenagem integrado - as chamadas escadas drenantes.

Em 1979 o engenheiro Robério Ribeiro Bezerra apresentou à Prefeitura de Salvador os primeiros estudos para obras de saneamento (galerias drenantes, planas ou em degraus, construídas com tijolos e encimadas por placas de concreto armado, segundo Bezerra, 1999:7) para o bairro do Calabar. A proposta foi aperfeiçoada por João Filgueiras Lima e Frederico Schiel, especialista em argamassa armada, criando-se o modelo arquitetônico das galerias drenantes e dispositivos estruturais, pré-moldados em argamassa armada. O modelo hidráulico foi

20 Essa postura crítica sobre a sociedade pode ser percebida na declaração de Lelé: "Na verdade, encaro os projetos de residências burguesas apenas como exercício eventual da profissão já que tendem a desaparecer e serem substituídas por soluções coletivas nas estruturas sociais mais equilibradas que virão." IN, Módulo n. 57, p. 79, fev. 1980, citado por Peixoto, 1996:28.

formulado pelo Setor de Drenagem da Prefeitura de Salvador. (Bezerra, 1999:7) Foi montada então uma Usina de Pré-moldados, conseguindo-se recursos do Programa Promorar, do BNH. Em 1982 o programa passou a ser desenvolvido pela RENURB - Companhia de Renovação Urbana de Salvador, dirigida por Bezerra.

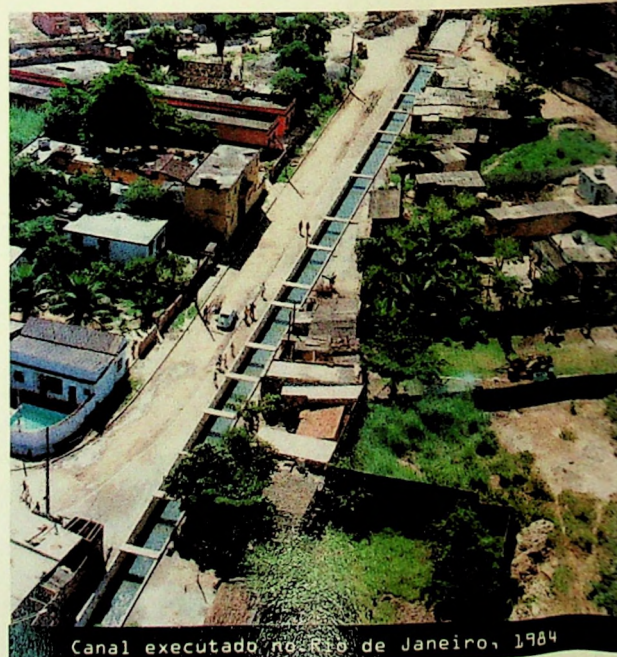
A experiência mais abrangente em Salvador foi a do Vale do Camarujipe. Segundo Bezerra, 1999:49/50, "Considerando que neste vale residem 800 mil habitantes, dos quais 500 mil (um terço da população de Salvador) possuem renda familiar inferior a 2,5 salários mínimos, localizados em áreas de características assemelhadas às descritas anteriormente, procurou-se solucionar o problema como um todo. Elaborou-se um programa, apoiado em pesquisas sócio-econômicas desencadeadas em todo o vale, detectando-se 34 localidades, envolvendo 22 bairros distintos, ocupados por populações de baixa renda carentes de serviços de saneamento básico e de uma infra-estrutura de apoio. ...A prefeitura criou um escritório de projetos para estudar cada situação, de modo a oferecer uma solução que permitisse a intervenção maciça e em larga escala, de modo a erradicar de vez o problema."

A experiência de Salvador alimentou outras ações, sempre com a participação de Lelé. A argamassa armada em obras de infra-estrutura urbana foi usada no Município de São Paulo, em Itapevi, SP, no Rio de Janeiro, seja na capital, seja na Baixada Fluminense. FIGURA 4.20

Figura 4.20



187



Canal executado no Rio de Janeiro, 1984

Essa tecnologia consiste na fabricação e pré-montagem de peças de secção quadrada e a céu aberto, de dois metros de lado de argamassa armada.

O sistema para a canalização de pequenos córregos também foi adaptado para vazões maiores - até quatro metros de largura na Baixada Fluminense - onde se instalou em 1986 a Fábrica de canais da CEDAE. A grande adequação desta tecnologia para favelas está na possibilidade de construção do canal com a abertura de faixa de 8 a 10 metros entre os barracos, pois as peças são pequenas e leves. Dois trabalhadores podem carregar sem muito esforço a peça através das vielas da favela e faz-se a escavação em boa parte através de processos manuais. Assim, era possível canalizar o córrego, direcionando a drenagem local e instalar o coletor de esgotos na favela derrubando poucos barracos.

Em São Paulo, durante o governo de Luiza Erundina, foi criado na EMURB o CEDEQ - Centro de Desenvolvimento de Equipamentos Urbanos, dirigido pela arquiteta Mayume Watanabe Souza Lima, que utilizava a tecnologia de peças pré fabricadas de argamassa armada em formas metálicas para a construção de edificações para serviços de educação, saúde, mobiliário urbano como pontos de ônibus, lixeira e também para canalização de córregos. O CEDEQ contou com a assessoria do arquiteto Lelé.

21 ver Capítulo 3 A ação do governo municipal em favelas entre 1989 e 1992.

Figura 4.21



Favelas Jardim Esperantinópolis, Penha, e Jardim Rubilene, Santo Amaro, em São Paulo, 1992

Foram selecionadas apenas três favelas Miranguaba, Esperantinópolis e Jardim Rubilene FIGURA 4.22, no trecho que a vazão do córrego era compatível com as peças de dois por dois metros. Na favela Miranguaba, (ver figura 3.3) a primeira experiência, estavam em andamento ações de remoção de barracos em risco de um trecho em encosta pela SAR, a obra de canalização do córrego pelo CEDEQ e a obra de urbanização pela HABI. Houve complicações no canteiro relacionadas à irracionalidade de o CEDEQ executar as escavações para o canal e reaterrá-lo e depois a empreiteira da HABI executar novas escavações para rede coletora de esgotos. Havia também diferenciação entre as condições de trabalho dos empregados pela empreiteira privada e os do CEDEQ, que tinham uniformes, equipamentos de segurança adequados etc. A partir desta experiência o CEDEQ

desenvolveu caixas de ligação de esgoto em argamassa armada e passou a executar a canalização do córrego juntamente com a rede coletora de esgotos paralela. Assim, nas favelas Jardim Rubilene e Esperantinópolis o CEDEQ executou também a rede coletora de esgotos principal, paralela aos córregos, utilizando a argamassa armada na pré moldagem das caixas de ligação aos ramais das vielas e redes domiciliares.

O sistema estrutural dos muros de arrimo executados no Vale do Camurujipe é de elementos independentes e justapostos, em forma de L, formando o paramento da contenção. FIGURA 4.22 O maior desnível apropriado é de dois metros, tendo cada peça 0,30 metros de largura frontal. O sistema foi desenvolvido para o transporte manual das peças por dois trabalhadores. Miglione, 1991.

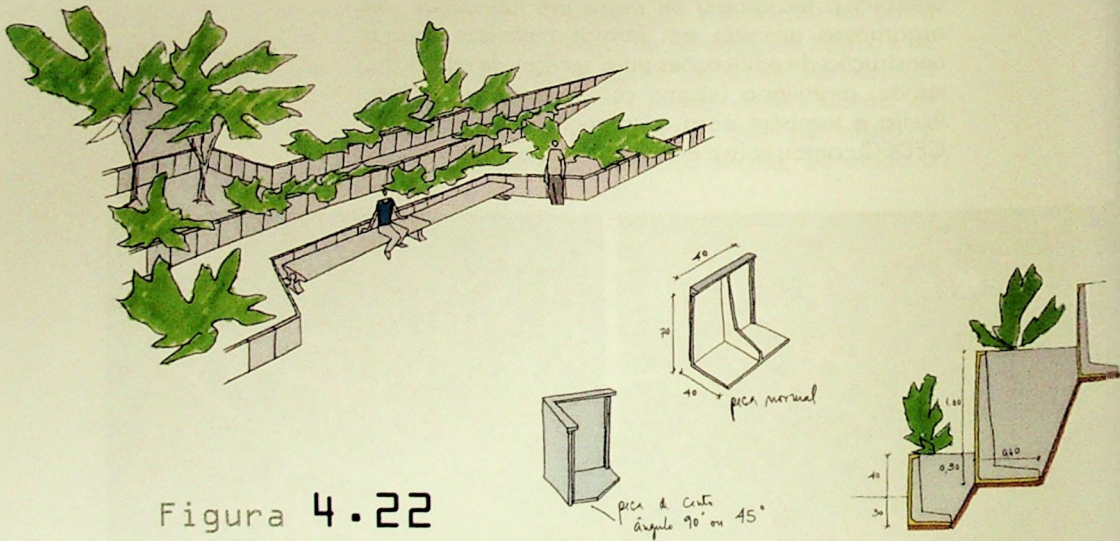


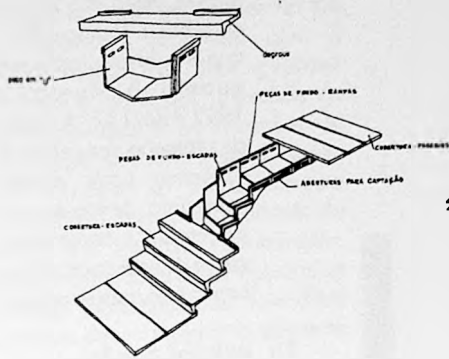
Figura 4.22

Projeto dos muros, desenho de Lelé

189

As escadas drenantes desenvolvidas e executadas em Salvador são uma solução para o sistema de drenagem das águas pluviais em áreas íngremes e ocupadas, onde devem conviver no mesmo espaço, o fluxo das águas e o trânsito de pedestres, e onde é difícil executar vala, ou usar tubos de diâmetros grandes, devido ao peso e dificuldades de transporte. Fechados na parte superior por peças de rampa ou escadarias em concreto armado, os canais secundários são compostos de peças que se encaixam entre si formando uma escada hidráulica e lateralmente, deixam frestas, que foram chamadas de "guelras de peixe", por funcionar como um "respiradouro", por onde as águas pluviais entram na galeria. FIGURA 4.23

O solo lateral é compactado ou, se necessário, estabilizado com solo-cimento, dirigindo as águas para as "guelras". Foram também previstos orifícios laterais por onde os moradores poderiam lançar seus esgotos domésticos. Hanai, 1992:59 defende essa solução afirmando "...com isso, resolveram-se vários problemas com um único subsistema construtivo: a drenagem, a circulação de pedestres e o esgotamento sanitário, que por razões econômicas foi realizado no mesmo sistema." Além do Vale do Camurujipe, grande número de invasões l de Salvador, em encosta, recebeu obras com as escadas drenantes em argamassa armada em meados dos anos 80, diminuindo a ocorrência de deslizamentos na época de chuva e melhorando as condições sanitárias, já que os esgotos foram afastados dos moradores.



22 Esse é o sistema adotado, pelo menos formalmente, no Brasil, desde, no início dos anos 70, da implantação do Sistema Nacional de Saneamento. Temos que destacar, entretanto, que essa regra não é respeitada pelas próprias concessionárias, responsáveis pelo lançamento de esgotos "in natura" na drenagem, misturando as águas de chuva com o esgoto, sem tratamento prévio.



Figura 4.23

Assim como no canal e no muro, a escadaria drenante demonstra que "a tecnologia de argamassa armada teve o importante papel de catalisar a combinação de uma produção industrial de elementos de baixo peso unitário, com operações de movimento de terra, transporte e montagem efetuados manualmente, possibilitando a intervenção rápida, sem interferir nas características essenciais do assentamento existente." Hanai, 1992:166



190

Entretanto, tem-se que reconhecer que, ao deixar de assumir o sistema de esgotamento separador absoluto²² em sua concepção, a escadaria drenante torna-se um obstáculo à integração da favela ao bairro e à cidade, pois estará comprometendo os córregos urbanos quanto às condições sanitárias, de poluição do ar, da água e da paisagem. Criou-se um padrão diferenciado e de resultado ambiental inferior para a favela, apesar de todos os outros ganhos.



Por outro lado, a avaliação da adequabilidade tecnológica da argamassa em relação a outros fatores, além das facilidades de execução das peças na fábrica, rápida e fácil montagem no canteiro difícil que é a favela, apresentou também bons resultados quanto à durabilidade. Segundo Hanai, 1992:136/137 "A recomendação de meios especiais de proteção das peças de argamassa armada em meio agressivo pode parecer um tanto conservadora, sobretudo tendo-se em vista que existem peças projetadas e construídas por João Filgueiras Lima há cerca de sete anos, em ambiente marinho e em contato com o solo, que se apresentam em bom estado".

Da urbanização

parcial à

urbanização

integrada

Nos anos 80 muitas prefeituras passaram a atuar de forma sistemática na consolidação de favelas, seja através de obras, seja através da aprovação de legislação para regularização, ou mesmo pela simples mudança de postura, de não mais tentar remover os barracos ou impedir a ligação de água e luz.

Além das experiências-piloto citadas, em termos quantitativos, são significativas as obras de melhoria FIGURA 4.24 feitas no interior de favelas em todo o Brasil. Como já comentado, os setores de assistência social acabam por promover formas de diminuir o desconforto e a insalubridade, através de obras pontuais (pinguelas, escadas, muros), ou de qualidade diferenciada (água e luz coletivos, esgotos com redes simplificadas) e experimentando tecnologias alternativas, como já apresentado. Analisando-se Rio de Janeiro e São Paulo, vemos que a maioria destas obras era feita em mutirão, pelos moradores com assistência de técnicos das prefeituras. Ao mesmo tempo, não se tinha um visão geral de cada favela, sendo as obras de caráter

Filgueiras (IN Peixoto, 1996) **23**
atribui a desativação destas fábricas (no caso de São Paulo, o governo Maluf em 1993 procurava estudar sua privatização, segundo a revista Construção São Paulo (ROCHA, 1993) à pressão de empreiteiras que queriam manter o mercado de obras públicas por encomenda, que seria restringido com a continuidade de produção das obras pelo Estado.

Figura 4.24

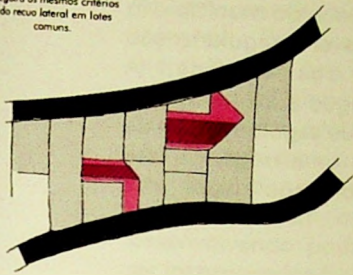
199



Obras pontuais nas favelas Camargo Novo e Capitão Ulisses, favela precária, urbanização parcial, São Paulo, 1990

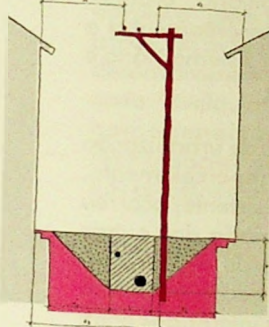
Para poder deslizar da conjugação de recuos de fundo, para lotes encaixados será sempre obrigatório recuo de 1,20m no mínimo em relação às divisas que correspondem às divisas "de fundos" dos lotes seus vizinhos. A alongabilidade de recuo nas outras divisas do lote seguirá os mesmos critérios do recuo lateral em lotes comuns.

A classificação das divisas em "de frente", "lateral" e "de fundos" será feita por analogia com as das lotes lineares ao lote encaixado, que tenham a testada para rua (vide croqui).



Recuo no caso de lotes encaixados

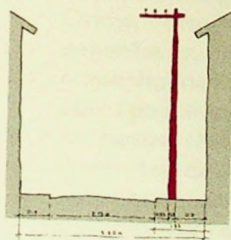
REQUISITOS DA VIA ENCLANTO "CANAL" PARA PASSAGEM DE REDES DE INFRAESTRUTURA



- 1. ESTRUTURA DE CONCRETO ENTRE PÓLEAS E REFORÇADA: 0,30m x 0,30m
- 2. LAMINA DE PVC ENTRE PÓLEAS E ALIAS: 0,01m x 0,30m
- 3. REFORÇAMENTO DA CIMA, COM CORTA E ALIAS: 0,01m x 0,30m
- 4. REFORÇAMENTO DE SEGURANÇA ENTRE PÓLEAS E REFORÇADO: 0,01m x 0,30m
- 5. REFORÇAMENTO ENTRE PÓLEAS E REFORÇADO: 0,01m x 0,30m
- 6. REFORÇAMENTO ENTRE PÓLEAS E REFORÇADO: 0,01m x 0,30m

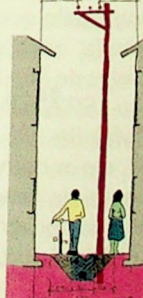
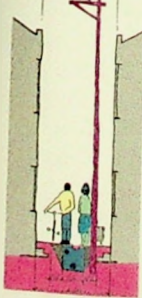
VIA DE ACESSO LOCAL TIPO B

seção padrão



VIA DE ACESSO LOCAL TIPO C - LARG. DE 2m

VIA DE ACESSO LOCAL TIPO C - LARG. DE 2,5m



Tolerável se o terreno for firme.
Necessário proibir janelas basculantes para fora no Pavimento Ruído e no primeiro piso do lado das Postes.

Tolerável mesmo em Terreno pouco firme

24 A contínua ação em favelas no Rio de Janeiro é ampliada com a democratização das gestões estadual e municipal e evoluiu de ações pontuais e às situações de risco no período de chuvas ao que se denominou a urbanização simplificada, com grande difusão de obras em mutirão remunerado. Nesse momento já se verifica que as grandes aglomerações faveladas precisam de um programa diferente das pequenas favelas.

Em 1982 o CEPAM Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal/Fundação Faria Lima apresenta o trabalho "Estudo de normas legais de edificação e urbanismo adequado às áreas de assentamentos sub-normais ou de baixa renda". O estudo havia sido encomendado pelo BNH para "apresentar subsídios aos governos locais para a elaboração de normas específicas e adequadas aos projetos de recuperação e urbanização de aglomerados de subabitação, através da aplicação do programa Promorar." (CEPAM, 1982:15) Seus resultados representam uma ruptura na postura dos urbanistas. O documento apresentou e defendeu diversos padrões mínimos dimensão de lote, ruas e vielas, distâncias entre postes, fiação e edificação etc. FIGURA 4.25.

24 Em São Paulo, há um hiato no governo Jânio Quadros, de 85 a 88, quando somente essas pequenas melhorias são realizadas, e se terminam as poucas obras de demolição reconstrução da administração anterior. No Rio de Janeiro, o enfrentamento das grandes questões de risco e de integração urbanística, levam, à consolidação da urbanização integrada, com participação da iniciativa privada, que embasa o Programa Favela-Bairro.

Figura 4.25

192

As ilustrações de CEPAM, 1982 demonstram a procura de referenciais mínimos funcionais para as vias, desconsiderando-se as códigos e convenções

Ao mesmo tempo, afirmava que havia condições de criação de mecanismos legais para a regularização urbanística de favelas urbanizadas, desde que se utilizasse criatividade e maleabilidade, conforme na pág. 33 "Assim, uma interpretação muito estreita da lei 6766, de 1979, tornaria inviável qualquer oficialização de assentamentos nos sítios disponíveis para a habitação de baixa renda. Felizmente, a lei deixa aberturas para os casos de urbanização e edificação de interesse social."

Além dos citados, muitos outros municípios também têm desenvolvido programas significativos, como Recife, Belo Horizonte, Betim, Vitória, Santo André, Santos, São Vicente, Volta Redonda, entre muitos outros. Destacamos São Paulo e Rio de Janeiro pelas dimensões do problema e das intervenções e pelas implicações mais claras com outras políticas públicas.

Ver também Capítulo 3 "Ação do Governo Municipal em favelas de São Paulo entre 1989 e 1992".

Ver também Capítulo 5 "Condições de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas".

Ver também Capítulo 5 "Condições de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas".

O Programa Cingapura, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo a partir de 1994 tem outra concepção, de demolir o favela, remover os moradores para alojamentos provisórios, e construir edifícios para os favelados no local. Ver capítulo 2

• A grande mudança na política para as favelas nos anos 80, consolidada nos anos 90, é a de que deve ser viabilizada a integração total dos domicílios da favela à infra-estrutura urbana: acessos, transporte, água, esgoto, drenagem, coleta de lixo, sem que necessariamente a legislação urbana do município já tenha criado condições de promover a regularização fundiária ou urbanística das favelas. A individualização das contas de água e luz, a ligação de 100% dos domicílios às redes de esgotamento e de acesso à coleta de lixo torna-se uma exigência dos projetos, independente da condição legal dos assentamentos. •

• Na urbanização integral, além do chamado saneamento básico, que é condição mínima de vida urbana, passou-se a trabalhar com acessibilidade, pavimentação, paisagismo e mobiliário urbano. Quase sempre é necessário fazer reassentamentos e reparos de habitação para poder abrir sistema viário e integrar a área aos serviços urbanos. •

De modo geral, a ampliação de obras de urbanização de favelas (seja com demolição e reparcelamento, seja respeitando o desenho urbano existente) ocorreu nas regiões metropolitanas e na maioria das outras grandes cidades de todo o país desde meados da década de 80. Os projetos de urbanização passaram a ser desenvolvidos em práticas mais integradas entre urbanismo e saneamento. As prefeituras passaram a contratar empresas privadas para o desenvolvimento dos projetos de urbanização, abrindo-se um novo mercado de projetos para os arquitetos e engenheiros e também uma nova frente de obras públicas.

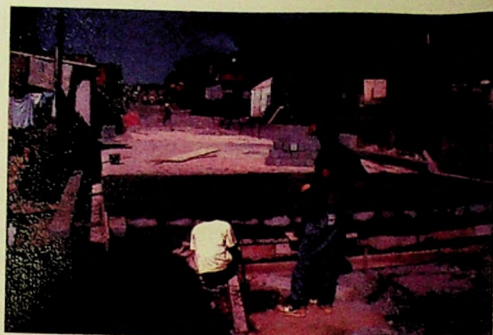
Urbanização de favelas como política urbana e social

Três programas de políticas públicas de urbanização integral ou integrada são importantes em função da prática experimental mais arrojada e pela quantidade de projetos, obras e profissionais envolvidos: o Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo no governo Luiza Erundina de 1989 a 1992,²⁵ o Programa Favela-Bairro²⁷ iniciado pela Prefeitura do Rio de Janeiro por César Maia, em 1993, em andamento, e o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga,²⁸ com um grande subprograma de urbanização da favelas na Grande São Paulo, iniciado em 1992, paralisado e retomado em 1995.²⁹

Na gestão de Luisa Erundina a Prefeitura de São Paulo, fez um grande número de obras de urbanização integral. Procurou-se inovar o processo de atendimento às favelas, visando responder à necessidade global dos assentamentos de terem acesso à infra-estrutura e saneamento básico, com o atendimento o mais amplo o possível. O que se queria era expandir o atendimento para fazer obras de urbanização em muitas favelas, a baixo custo e desenvolvendo padrões urbanísticos que pudessem ser incorporados à manutenção urbana. Consolidada a diretriz de urbanização mantendo o máximo possível a ocupação existente, os profissionais envolvidos foram muito felizes em montar uma estrutura gerencial que conseguisse multiplicar as ações, através da descentralização dos contatos e do desenvolvimentos do programas de necessidades de cada favela, mas garantir qualidade técnica, certa homogeneização de soluções, através da centralização das licitações e do acompanhamento dos projetos e obras.

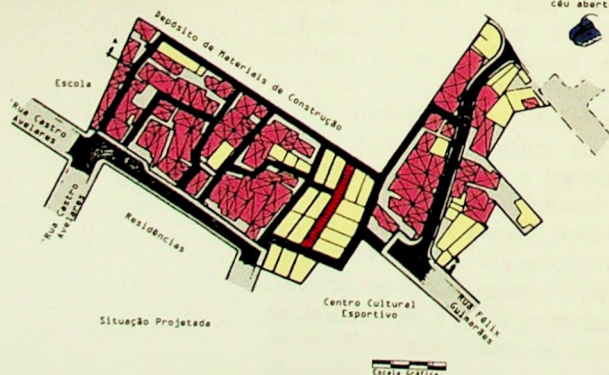
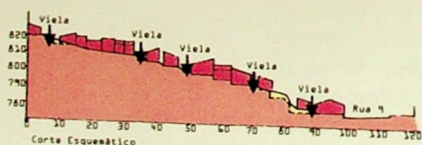
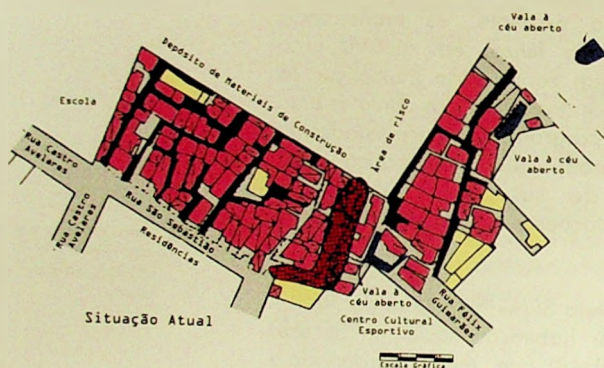
30 Como vimos no capítulo 3 essa diretriz não foi apoiada com unanimidade no início da gestão.

• Nabil Bonduki, arquiteto Superintendente da HABI - setor responsável por habitação social na SEHAB, (independente da COHAB), que, tendo coordenado o projeto pioneiro do Recanto da Alegria, definiu a diretriz básica de consolidação sem demolições. Jorge Hereda, arquiteto baiano responsável pelas obras da favela de Alagados, em Salvador, era o diretor técnico da HABI e, graças à sua experiência anterior, orientou e respaldou as decisões sobre a melhor forma de contratação de projetos e obras. O setor responsável pelas favelas e as HABIs regionais foram os autores das diretrizes de todos os projetos. Destacam-se Nina Orlow, arquiteta e Maria Lúcia D'Alessandro, engenheira, ambas funcionárias da Prefeitura, empenhadas em reforçar uma visão crítica sobre as obras paliativas e mal feitas, e que defenderam (junto às novas chefias, aos antigos funcionários e às comissões de moradores) o direito à arquitetura e engenharia para os favelados, através, inclusive, de contratos com a iniciativa privada. Coordenei o setor responsável por intervenções em favela no município, e passei a exigir, para a contratação das obras, que o projeto avaliasse o interesse urbano, do restante da cidade, na urbanização de cada favela. Assim, eram estudadas as sub-bacias de drenagem e áreas de esgotamento onde a favela estava inserida e a integração da favela ao seu entorno. O resultado foi que os contratos de urbanização passaram a incluir projetos e obras para complementação da infra-estrutura (especialmente drenagem, esgotamento, acessos e pavimentação) das áreas limitrofes às favelas. FIGURA 4.26 •



Rua Côrrego dos Mello, limite entre o loteamento e a favela N. Sra. Aparecida, que recebia os esgotos do bairro, São Paulo, 1992 antes e depois das obras

Figura 4.26



195

Figura 4.27

Planta de situação e projeto favela Walter Ferreira PUPPO e LOPES, 1992

Nelson Fujimoto e Marco Antônio Fialho, geógrafos, desenvolveram um acompanhamento das ações em favela, integrando as ações relacionadas a risco urbano e à urbanização. Acompanharam a realização dos laudos geotécnicos para verificar o risco de acidentes e sua gravidade, discutiam com a SAR (Secretaria das Administrações Regionais e seus contratados, e com as HABLs. Regionais os projetos e obras de contenção de risco e os de urbanização, que estavam sendo desenvolvidos para muitas favelas ao mesmo tempo. Esse diálogo permitiu que a engenharia geotécnica incorporasse a dimensão urbana e habitacional da favela, e que os urbanistas considerassem e integrassem as obras de risco no projeto.

Isso é demonstrado em trabalho apresentado no 7º Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia, quando Pupo e Lopes, 1992:194 afirmam, comentando projeto de urbanização da favela Walter Ferreira FIGURA 4.27 por eles executado: "Foram estudadas três alternativas para a consolidação geotécnica da área de risco Posteriormente durante o projeto básico optou-se por uma solução em que os muros de alvenaria armada com alturas variáveis associados a pequenos retalhamentos, formaram diversos patamares, possibilitando a criação de novos 15 novos lotes. A área de risco está sendo eliminada, mediante adoção de solução de menor custo, que, ao mesmo tempo, evita o grande número de remoções anteriormente previsto."

• Analisando-se o conceito de urbanização de favelas na gestão petista, vemos que ela tem grande inspiração em ações anteriores. Boa parte dos procedimentos adotados partiram da avaliação de experiências realizadas,³¹ especialmente do Rio de Janeiro. Na tentativa de agilizar e aprimorar a ação em São Paulo, foram contratados alguns profissionais cariocas, que tinham sido justamente os pioneiros no desenvolvimento de projetos e obras de urbanização de favelas no Rio de Janeiro. •

A Prefeitura de São Paulo consolidou esse enfoque através de uma normatização para projetos, medição e pagamento de obras de urbanização de favelas, realizado com a consultoria do arquiteto carioca Paulo Saad. Essas normas passaram a orientar os contratos firmados a partir de 1992. Assim, todos os contratados receberam esses documentos, o que popularizou e democratizou uma série de ganhos técnicos acumulados.

A favela da Rocinha, a maior do Rio de Janeiro, encravada na zona sul, foi um grande laboratório para a ação carioca em favelas. Essa foi uma das primeiras favelas a receber água e luz das concessionárias. Em 1979 foi realizado um grande mutirão de obras de melhorias, envolvendo Prefeitura, comunidade e a UNICEF, com repercussão nacional, já que colocava em cheque a política da remoção. Em 1983 foi feita a canalização de um valão e a Prefeitura comprometeu-se, pela primeira vez com a relocação de 75 famílias na própria favela. Segundo Bredariol, 1988:21, "O trabalho conjunto na Rocinha com o UNICEF órgão das Nações Unidas gerou o modelo básico de ação da SMDS: mutirões de obras (com mão de obra local remunerada, assistência técnica e doação de material) educação pré-escolar (em escolas e creches comunitárias) e ações de saúde e de educação sanitária (em ambulatórios também geridos por agentes comunitários)."

A SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social- foi criada pela Prefeitura em 1983, tentando assim estruturar uma ação permanente nas favelas. Buscou-se, com inspiração nas experiências especialmente da Rocinha, desenvolver o conceito de uma ação planejada e ampla em favelas, que Bredariol, 1988:24, chama de "Urbanização simplificada: tratamento urbanístico da própria área ocupada, de modo a adaptar às próprias condições locais a implantação de serviços públicos, a construção de um sistema viário e a melhoria das habitações, com eventuais remanejamentos de moradias para viabilizar obras e eliminar situações de risco." •

A favela Pavão/Pavãozinho foi o palco para a aplicação deste conceito, com um projeto de urbanização modelo desenvolvido pelo governo

31 Apesar de não se ter conhecimentos de encontros temáticos realizados pelos sindicatos estaduais de arquitetos, percebe-se que o contato através da atual sindical alimenta essa traca de experiências: Nabil Bonduki em São Paulo, Paulo Saad no Rio de Janeiro e Jorge Hereda em Salvador foram de direção sindical nos anos oitenta.

estadual integrado à Prefeitura, a partir de um acidente geotécnico com a ocorrência de desabamentos e mortes.

Segundo Bredariol, 1988:23 "Pavão/Pavãozinho define novas diretrizes, onde se destacam a garantia de permanência do morador no local onde se situa a favela, a implantação regular de todos os serviços públicos através de tecnologia apropriada, a titulação do que já é de posse de cada uma das famílias, a subordinação das leis e dos códigos ao interesse social... Ficou demonstrado que, com a melhoria nos acessos, com habitações mais bem construídas, torna-se satisfatória a qualidade dos serviços públicos prestados a uma comunidade, com efeitos bastante nítidos sobre a qualidade de vida." Entretanto, a experiência foi pontual e excepcional, com o governo estadual tomando a si a direção do projeto, sem a criação de uma estrutura de reprodução da ação para outras favelas.

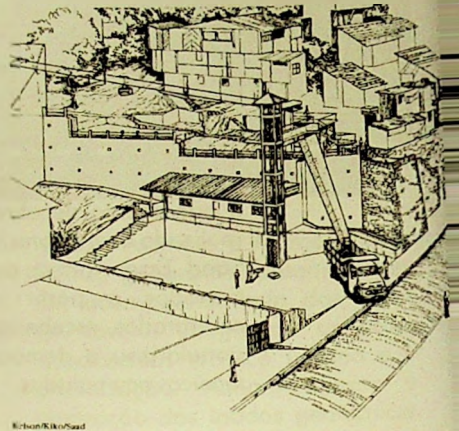


Figura 4.28

32 É interessante perceber que desde os anos 70, no Rio a mão de obra de mutirões é remunerada. Já em São Paulo os mutirões desenvolvidos na administração municipal de Covas em 1983 e da administração de Luiza Erundina, os mutirões eram quase totalmente baseados em trabalho gratuito.

33 O corpo técnico da área de geotecnia do Rio de Janeiro é realmente um dos melhores do Brasil. Em 1989/90, quando a Prefeitura de São Paulo contratou cerca de 300 laudos geotécnicos para favelas, teve a sabedoria de mobilizar equipes do Rio, que colaboraram enormemente para a execução rápida do trabalho e o indicação das obras adequadas.

A SMDS sediou a experiência mais estruturada em favelas, no governo do prefeito Roberto Saturnino Braga. Foi pensada, pela primeira vez no Rio, uma política completa para favelas, que incluía diagnósticos e obras de contenção de risco geotécnico, urbanização integrada e regularização fundiária. Esse tipo de ação ficou conhecido como "Projeto Mutirão".³²



Lixiduto de argamassa armada Rio de Janeiro

197

- O quadro político era propício, com Brizola no Governo Estadual, reforçando as discussões sobre regularização fundiária, e as ações da LIGHT e CEDAE.

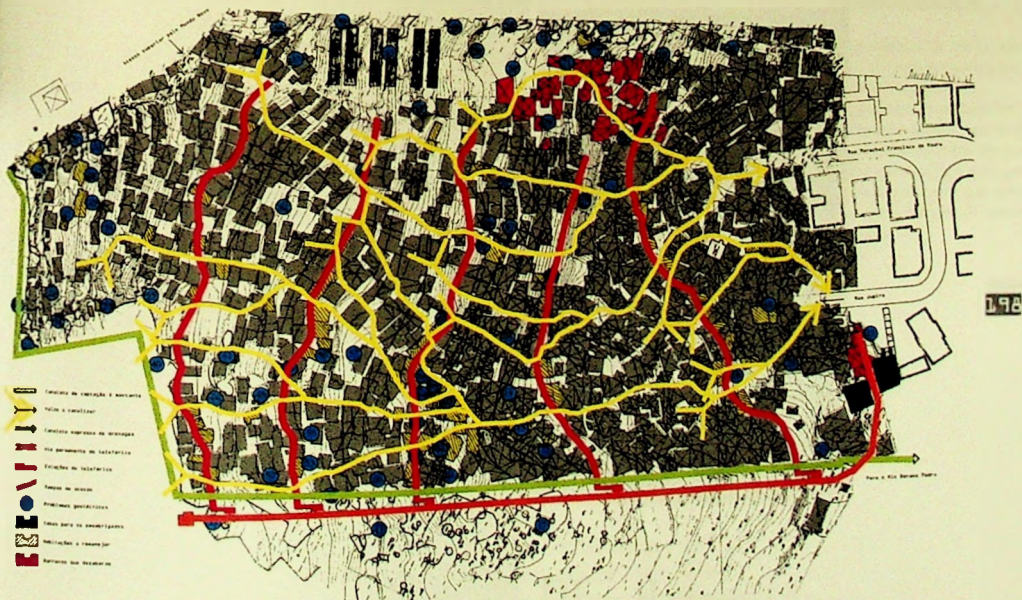
Além da SMDS, o Departamento de Parques e Jardins iniciou um projeto até hoje em vigor, de reflorestamento das áreas de risco com participação e trabalho remunerado da população moradora das favelas, especialmente próximas às reservas florestais (morros) do Rio de Janeiro. A Diretoria de Geotecnia (GEORIO), da Prefeitura, que antes trabalhava quase que apenas nas áreas de risco da Lagoa e Copacabana, passou a atuar na solução dos problemas das áreas densamente habitadas, em especial, as favelas.³³

☛ A COMLURB também passou a atuar de maneira mais abrangente e ousada sobre como coletar o lixo de dentro das favelas, iniciando-se as experiências de garis comunitários, obras de teleféricos ou lixodutos.
FIGURA 4.28 ☛

A SMDS criou o Programa de Urbanização Integrada, procurando captar recursos externos à Prefeitura e planejar, pela primeira vez, não uma ação "obra a obra", mas ações plurianuais de urbanização. Esse programa incluía também obras de complementação da urbanização dos loteamentos irregulares. Estimava-se que em 1988 1600000 pessoas, 28% da população do Rio, morava nas 480 favelas (1055000 pessoas) e 487 loteamentos clandestinos e irregulares (545000 pessoas). (Bielschowsky, 1988:11)

Em 1988, a Prefeitura negociava com o Banco Mundial e com a Caixa Econômica Federal empréstimos de cerca de 160 milhões de dólares. Esse empréstimo foi agilizado em função das chuvas torrenciais que ocorreram no início daquele ano, causando inúmeros deslizamentos, desalojamentos e mortes.

A favela de Santa Marta, em Botafogo, na época com cerca de 1400 unidades habitacionais, foi objeto de um projeto exemplar de urbanização, coordenado pelo arquiteto Paulo Saad, dentro deste programa.
FIGURA 4.29



Sistema viário com drenagem e casas em risco, projeto de urbanização de Santa Marta, Rio de Janeiro, 1988

Figura 4.29

A gestão do prefeito Marcelo Allencar realizou muitas obras de recuperação, de estabilidade geotécnica e de drenagem. Foi-se desenvolvendo um planejamento de ações em favelas que diferenciava as favelas grandes (mais de 2500 famílias), as médias, e as pequenas (menos de 500 barracos), dentro da SMDS, em trabalho integrado com o IPLAN Rio, que há muitos anos fazia o trabalho estatístico e cartográfico para as favelas, primordial para esse planejamento.

Em 1993, o prefeito César Maia reorganizou a Prefeitura, criando a Secretaria Municipal de Habitação e estruturando o Programa Favela- Bairro,³⁴ que consolidava o caminho do Rio de Janeiro para o enfrentamento das favelas.

- Retomando uma participação³⁵ na gestão da cidade, o IAB organizou um concurso para 16 favelas, a pedido da recém criada Secretaria de Habitação, e os ganhadores foram contratados. O concurso teve como questão central o processo social de construção de cidadania (no sentido de ter os serviços, ser cidade) associado à urbanização, e assumia, além das obras de urbanização, melhoria habitacional. Ao mesmo tempo, tanto as equipes de projeto quanto os técnicos da secretaria buscavam a complementação dos equipamentos sociais e as ações de geração de renda e emprego.⁹

34 O programa está no centro da disputa política-eleitoral de 2000, em que César Maia tenta reeleição, contra o atual prefeito, Luís Paulo Conde, do PFL, que ajudou o eleger em 1996. Conde era o Secretário de urbanismo de Maia. Os dois candidatos se apresentam como os criadores do Favela-Bairro em propaganda na rede nacional de tv. O candidato a vice de Luis Paulo Conde é Sérgio Ferraz Magalhães, secretário da Habitação. Uma possível candidata a vereadora, apoiando Maia é Maria Lúcia Petersen, que se demitiu do cargo de coordenadora do programa.

35 O resultado do concurso, com as propostas apresentadas para cada favela, foi publicado em DUARTE, Cristiane Rose, SILVA, Oswaldo Luiz Silva e BRASILEIRO, Alice, orgs. "FAVELA, UM BAIRRO: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro", PRO Editores/Grupo Habitat, Rio de Janeiro, 1996

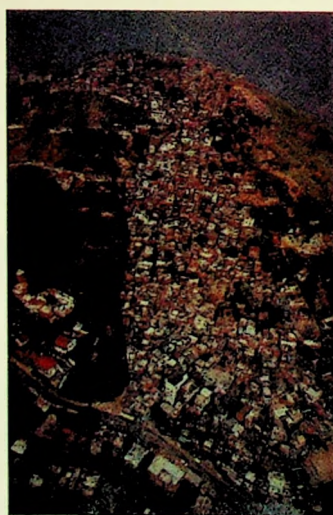


Figura 4.30

Situação atual e projeto para o Escondidinho, 1995 de Arplen Arg. Constr.



Figura 4.31

• O Programa Favela-Bairro consolida a Urbanização Integrada como a principal política para as favelas cariocas, incorporando ações concretas de ampliação das oportunidades de melhoria das condições sócio-econômicas das favelas, através dos programas de geração de renda e emprego e de construção de equipamentos sociais dentro das favelas, que no Rio de Janeiro apresentam dimensões diferenciadas. ^a

O planejamento geral é dividido em ação entre Favela-Bairro para favelas entre 500 e 2500 domicílios, sendo algumas em encosta;³⁶ o Bairrinho, para favelas menores também iniciado, e projetos especiais para os complexos.

As favelas escolhidas para o concurso foram representativas da diversidade carioca, como encostas íngremes, como Escondinho, ou áreas de baixada como Fernão Cardim. Entretanto as obras se iniciaram pelas situações geotécnicas, financeiras e sociais mais fáceis, já que as encostas exigem mais remoções, como mostra a Figura 4.30.

O Programa tem grande amplitude (em 1998 estavam em obras 53 favelas) e, ao mesmo tempo, grande diversidade projetiva, decorrente da relação entre as equipes de projeto, empreiteiros e, sobretudo, os líderes comunitários.³⁷

• As obras do Favela-Bairro são contratadas com empresas de médio porte. Muitas vezes elas tem dificuldades financeiras devido a imprevistos na obra, muitas vezes causados por obra mal feita, mau uso, ou mesmo conflitos com marginais.³⁸ •

36 O Favela-Bairro também possibilitou à Prefeitura executar obras de interesse geral, na Linha Amarela, Projeto de Recuperação Urbana do Caju e alguns trechos da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista. Firme e Xavier, 1999, IN LABHAB, 1999a

37 O Rio de Janeiro há muito assume a entrada do Estado nas favelas mediada, no que se refere à obtenção de serviços, pelos líderes locais, muitas vezes contratados como agentes de saúde, agentes comunitários ou garis, além da contínua ação de mutirão remunerado.

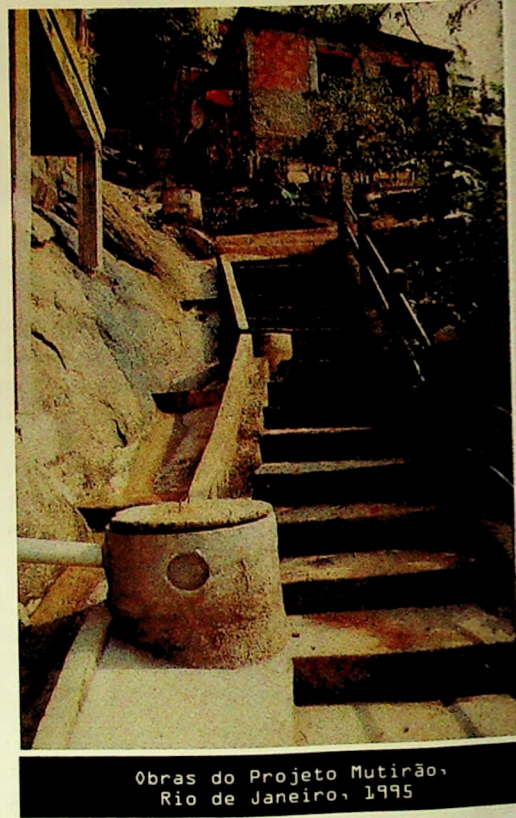
38 Engenheiros de obras afirmam que os marginais chegam até a intervir no projeto, impedindo a remoção de lixo de grande porte, que serve de barricada, ou exigindo que a drenagem se faça com grades móveis, para que sua retirada impeça o trânsito de carros da polícia.

O Programa Favela-Bairro incorpora em seus projetos equipamentos públicos, áreas verdes e de esportes. No caso da Comunidade Ladeira dos Funcionários³⁹ e São Sebastião, a terra para os equipamentos foi conseguida com os proprietários (todos estatais) do entorno, sem remoções. Em alguns locais também são feitas unidades que podem ser alugadas como pontos comerciais, inclusive para comerciantes de fora da área, visando também uma integração do bairro à favela.

Essa não é a única ação da Prefeitura em favelas.

O Programa Mutirão Remunerado apresenta continuidade, fato ímpar em administrações públicas brasileiras FIGURA 4.32. Segundo RIO DE JANEIRO (CIDADE), 1995, "Quase 600 mil moradores de áreas favelizadas já foram beneficiados com a implantação de 700 quilômetros de rede de saneamento através do

Mutirão Remunerado... Criado em 1984, nesses 10 anos, foram feitas obras de pavimentação, drenagem, escadarias, acesso, pequenas contenções de encostas e reflorestamento em 380 favelas. Também foram construídos por esse sistema creches e escolas."



Obras do Projeto Mutirão, Rio de Janeiro, 1995

Figura 4.32

Ver Capítulo 5 "Condições de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas". 39

Com base nesta Planta de Arruamento, é elaborado Decreto nomeando os logradouros públicos, o que torna legal a fiscalização pela Prefeitura. 40

207

- O Programa Favela-Bairro apresenta um componente diferenciado que é a implementação do POUSSO - Posto de Orientação Urbanística e Social. Essa ação busca enfrentar o principal "calcanhar de Aquiles" dos programas de urbanização de favelas, que é a ocupação dos espaços de uso público dentro da favela, com obras de ampliação ou construção de novas casas, e da deterioração das obras. FIGURA 4.33 Com o desenvolvimento das obras do Favela-Bairro, está sendo possível executar uma planta cadastral da comunidade,⁴⁰ definindo-se as áreas onde passam as redes de infra-estrutura, os terrenos com equipamentos executados ou a eles destinados. A presença diária de um funcionário da Prefeitura serve para encaminhar as reclamações quanto ao funcionamento das redes, mau uso dos moradores e possibilita paralisar reformas das casas que comprometam as áreas de uso público. 41



Escadas embargadas pelo POUISO, Ladeira dos Funcionários, 1999

Figura 4.33

Outra inovação importante é a implementação de um sistema de coleta de lixo diferenciado para as áreas de favela. Há o gari comunitário, que promove a coleta do lixo de maior porte, móveis velhos, entulhos etc, e a coleta do sistema público, seja porta a porta nas ruas acessíveis, seja nos pontos de transbordo, onde estão sendo usados os contêineres mais modernos, com rodas e tampa. FIGURA 4.34 A percepção de que a densidade habitacional das favelas é mais alta do que o restante das áreas residenciais da cidade, fez ver à Prefeitura/COMLURB a necessidade de promover um atendimento diferenciado na coleta de lixo domiciliar. Estudando o caso da favela Ladeira dos Funcionários verificou-se que há coleta diária em dois horários na favela. Assim, os pontos de depósito de lixo para a coleta são limpos duas vezes ao dia, o que acabou com lixo espalhado e a presença de vetores de doença.

41 O arquiteto, que desenvolveu projeto para quatro favelas do Programa, atribui sua contratação (por proposta técnica, e não preço do projeto), a sua metodologia de percepção dos valores sócio-culturais da comunidade para o desenvolvimento do projeto e para a de gestão pós-obra (que não foi implementada).

42 O arquiteto, entusiasta do Programa, desenvolveu já dez projetos.

Figura 4.34



Coleta de lixo duas vezes ao dia na Ladeira dos Funcionários, 1999

202

A Bienal Internacional de Arquitetura, realizada em 1999, em São Paulo, premiou dois projetos de urbanização de favelas. Paulo Mello Bastos⁴¹ foi premiado com o projeto da favela Jardim Floresta, em São Paulo, do Programa Guarapiranga. Jorge Mário Jauregui,⁴² recebeu o prêmio pelo projeto de urbanização das favelas Fernão Cardim, Vidigal, Salgueiro e Fubá-Campinho, no Rio de Janeiro, do Programa Favela Bairro.

Dos sete membros, 4 eram **43**
estrangeiros.

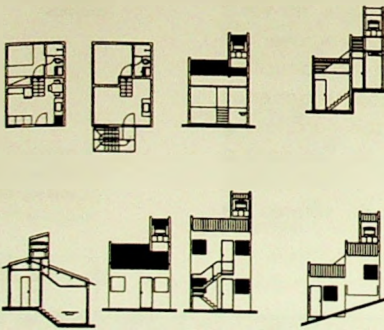
O programa, envolvendo hoje **44**
mais de 300 milhões de reais,
tem cinco subprogramas, com
a seguinte participação inicial
nos recursos financeiros:
Serviços de água e esgotos
(31%), Coleta e disposição
final do lixo (4%),
Recuperação urbana (inclui as
favelas) (35%), Proteção
ambiental (2%) e Gestão
(10%).



Fernão Cardim, projeto de Jauregui

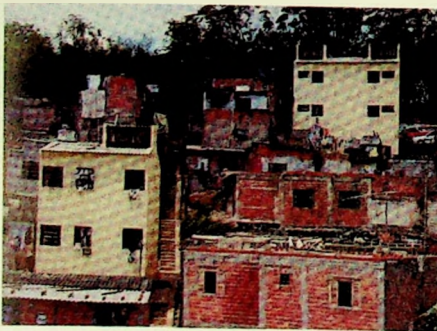
Figura 4.35

O prêmio de urbanismo concedido por esse júri internacional é a concretização do reconhecimento de que este tipo de projeto deve ser objeto da preocupação e ação da categoria, cuja produção e discurso têm estado mais voltados para os espaços da cidade legal.



Unidades habitacionais

O Programa Guarapiranga, que inclui o projeto premiado FIGURA 4.36, tem uma origem bastante diferente do Programa Favela-Bairro. No Rio de Janeiro, a favela é o centro do Programa, que busca sua integração à cidade, bem como o aumento do controle do Estado sobre a criminalidade, através da sua presença, em termos de obras e gestão. O Programa **44** Guarapiranga tem como objetivo direto recuperar o reservatório para o abastecimento de água da região metropolitana. A ação nas favelas que estão nesta bacia hidrográfica é decorrente do fato que elas lançam esgoto na represa, quando não impedem a implantação de redes para afastamento dos esgotos do bairros vizinhos.



203

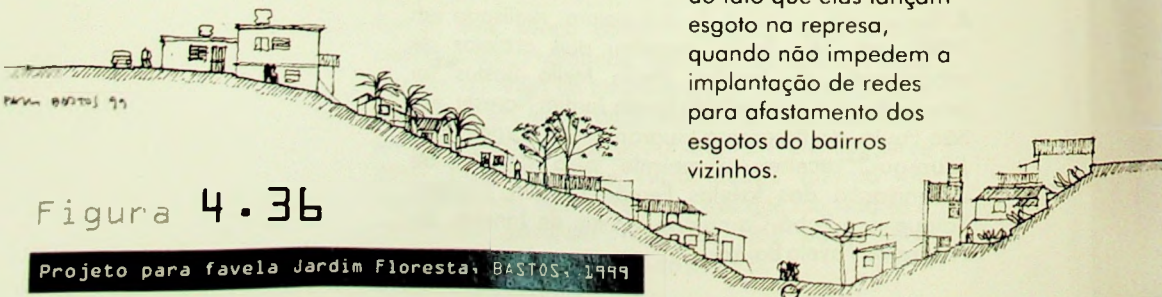


Figura 4.36

Projeto para favela Jardim Floresta, BASTOS, 1999

A inclusão de obras de urbanização de favelas e não de remoção ou simples esgotamento - dentro do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, foi também uma ação da equipe da Prefeitura de São Paulo na gestão petista. Entre 1991 e 1992 todas as favelas da bacia foram vistoriadas pela SABESP e a Prefeitura,⁴⁵ com o acompanhamento da empresa COBRAPE,⁴⁶ comprovando-se nossa tese de que a grande maioria delas era urbanizável.

A urbanização das favelas faz parte de um subprograma mais amplo, de Recuperação Urbana, que incluía obras nos bairros, como complementação e melhoria da circulação, pavimentação para a otimização da coleta de lixo e canalização de córregos. Como a bacia hidrográfica incluía os municípios de São Paulo (com quase 80% das 184 favelas) e Embú, Embú-Guaçu e Itapicirica da Serra) os executores para os programas de melhoria da coleta de lixo e de recuperação urbana foram, em seu território a Prefeitura de São Paulo e, nos outros municípios, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional⁴⁷ e Urbano - CDHU (empresa estadual com tradição em conjuntos habitacionais).

Numa tentativa bem sucedida de apressar a assinatura do contrato da Prefeitura e Governo Estadual com o Banco Mundial, a SEHAB agilizou os recursos as primeiras urbanizações de favela e recuperação de loteamentos em área de mananciais, que foram aceitos já como contrapartida ao financiamento, pelo Banco. Foram contratados e finalizados ainda em 1992 os projetos de urbanização e iniciadas as licitações de obras⁴⁸ em 7 favelas da bacia, que os Fóruns Regionais de Habitação da região sul haviam indicado Santa Lúcia II FIGURA 4.37, Jardim Souza, Imbuías, Presidente/Jordanópolis, Jardim Alpino I, Sete de Setembro e São José IV. Mas somente em 1995 os governos estadual e municipal retomaram as ações do programa, em função das mudanças das administrações. Os projetos foram atualizados e, junto com outras cinco favelas, as obras foram contratadas com a Construtora BETER.

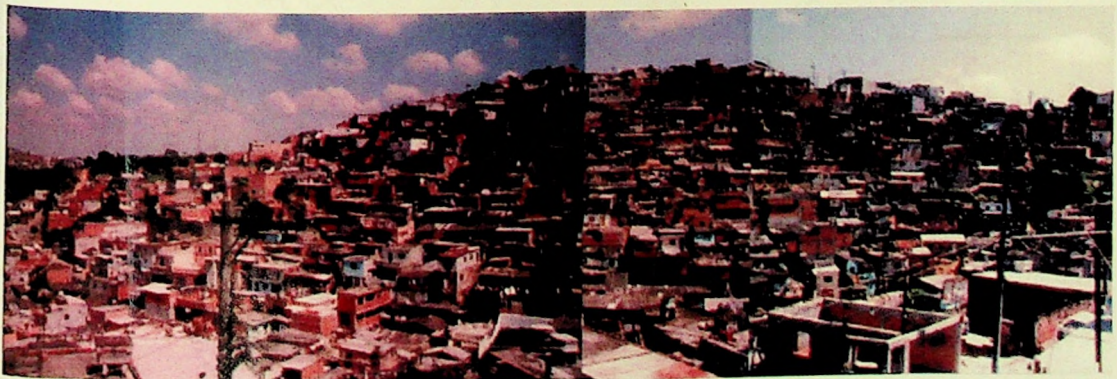
45 O engenheiro sanitário Eduardo Cesar Marques liderou essa discussão com a SABESP, em nome da equipe municipal.

46 Contratada pela Secretaria Estadual de Energia e Recursos Hídricos para elaborar o EIA-RIMA do Programa.

47 Infelizmente, também este programa sofre das irracionalidades da implementação das políticas públicas brasileiras. CDHU e Prefeitura não desenvolveram procedimentos conjuntos de intervenção em favela. A Prefeitura de São Paulo, mais experiente no assunto, avançou, como veremos. A CDHU, sem nenhuma experiência, desenvolveu suas ações sem a participação até dos municípios envolvidos, e sem controle sobre os resultados. As obras terminadas apresentam problemas de risco, má execução e não integração ao entorno (Uemura, 2000)

48 Essas licitações foram paralisadas em 1993 e retomadas em 1995.

204



Vista geral do entorno da favela Santa Lúcia II, 1999

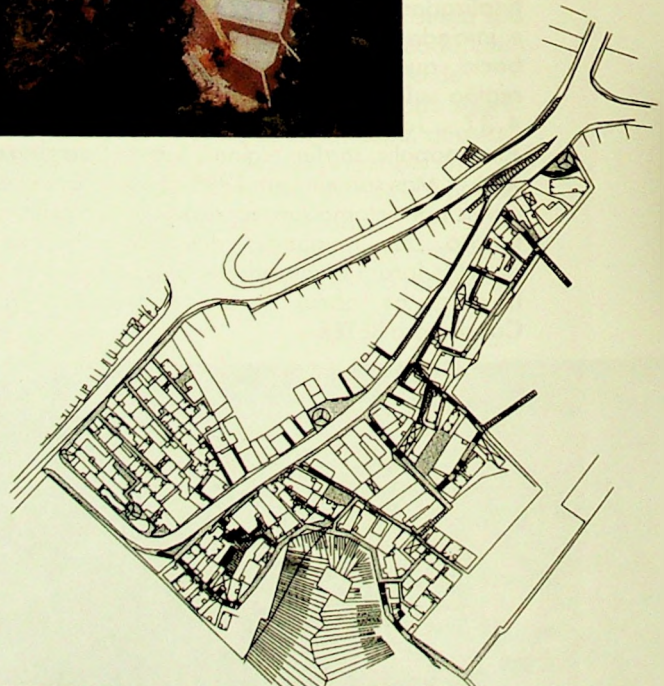
Figura 4.37

- Os projetos e obras foram sendo licitadas por grupos, o que possibilitou, especialmente no caso das obras, que grandes empresas se interessassem por esse tipo de contrato.⁴⁹ Os projetos foram contratados com base em proposta técnica, e não pelo menor preço, como infelizmente ainda é comum na administração pública.

A partir de 1995 a Prefeitura contratou gerenciamento privado para esse programa, e criou grande independência de sua ação à estrutura pública. Isso criou uma série de problemas de posteriores à obra, quando ocorre a saída da empreiteira.●

De 84 obras, 59 foram executadas por quatro empreiteiras: Construbase, Carioca Christian-Nielsen, Blokos e Beter.⁴⁹

Recentemente, a Prefeitura de São Paulo lançou uma publicação, valorizando suas ações nas favelas do Programa (França, 2000) Na página 24 afirma-se que "Ao longo dos últimos quatro anos, as urbanizações de favelas e a recuperação urbana nos loteamentos permitiram constatar um avanço qualitativo nas reivindicações dos moradores, que, no início, limitavam-se às questões básicas de infraestrutura e, agora, estendem-se para exigências de espaços de lazer com programas específicos e bem definidos, conforme necessidades particulares de cada coletividade



Urbanização da favela Jardim Boa Sorte

Figura 4.38



Praça nas favelas Alto do Riviera e Jardim Boa Sorte

Figura 4.39

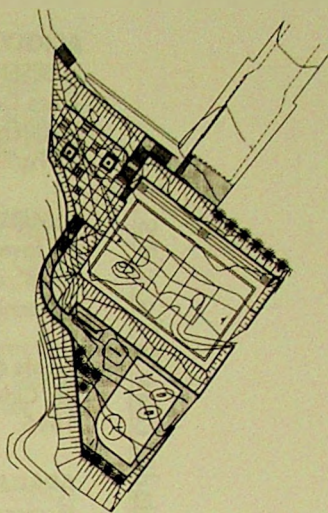


Figura 4.40

Praça na favela Jardim Vista Alegre

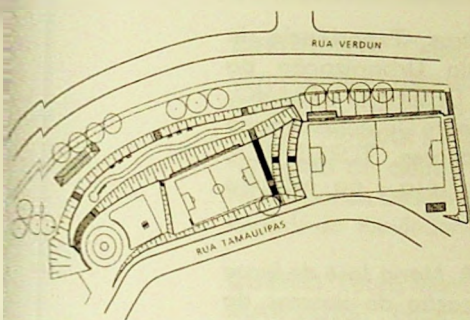
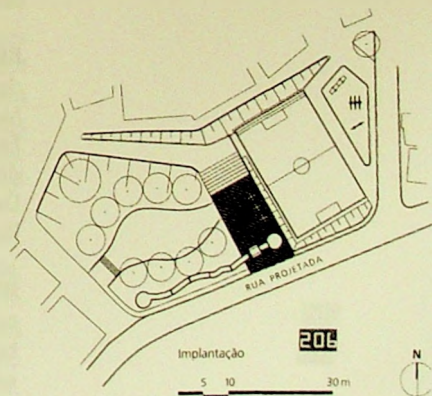


Figura 4.41

Praça na favela Parque Amélia



Nota-se uma evolução nas exigências de qualidade de acabamento das obras, com desenvolvimento de detalhes construtivos para adaptação, em canteiro. Por outro lado, a gerenciadora ampliou sua ação, passando a desenvolver projetos de obras complementares aos projetos contratados para as favelas, como a execução tratamento estético e de áreas de lazer e esporte em terrenos públicos vazios ainda existentes junto às favelas⁵⁰ (dentro do espírito de recuperação urbana através da melhoria das condições de vida preconizado na origem do Programa).

⁵⁰ Somente no caso do Jardim Floresta, premiado na 4ª Bienal, o mesmo escritório foi chamado para os projetos de praça e áreas de esporte e lazer.

ACIOLY JUNIOR, Cláudio e outros, "Vila Paranoá", in DESENHO URBANO: Anais do II SEDUR - Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Brasília, editores, TURKIENICZ, Benamy e MALTA, Maurício, co-edição CNPq/FINEP/PINI, fevereiro de 1986.

ALMEIDA, Marco Antônio Plácido de, "Urbanização de favelas em Diadema, no período de 1983 a 1988", dissertação de mestrado apresentada à Escola Politécnica da USP, São Paulo, 1994.

Anais do SEMINÁRIO INTERNACIONAL Desafios da Cidade Informal, Belo Horizonte, setembro de 1995.

ARAUJO, Ricardo Guilherme, et alli, "Normas técnicas de abastecimento de água em favelas da RMSP", in anais do XIII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, 1985.

ASSIS, Eleonora Sad de e outros, "Experiência de Planejamento Participativo na Urbanização de Favelas em Belo Horizonte", in DESENHO URBANO: Anais do II SEDUR - Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Brasília, 2/86, editores, TURKIENICZ, Benamy e MALTA, Maurício, co-edição CNPq/FINEP/PINI, 1986.

AZEVEDO, Luciana V., **SOUZA**, Maria José de Biase e **RANGEL**, Valéria, "Urbanização de morros do Recife - parcerias nas obras de tratamento das barreiras", IN Anais do Seminário Internacional sobre assentamentos informais, Belo Horizonte, 1995.

BENJAMIN, César, "A questão fundiária e as áreas de risco", in RIO DE JANEIRO (CIDADE), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, "PENSAR E FAZER - A política habitacional e fundiária da cidade do Rio de Janeiro", Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988.

BEZERRA, Robério Ribeiro, "Argamassa armada: aplicação em urbanização de favelas e saneamento básico", Associação Brasileira de Cimento Portland, 1ª edição 1984, São Paulo, 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, "Programa plurianual de urbanização de favelas e loteamentos de baixa renda", in RIO DE JANEIRO (CIDADE), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, "PENSAR E FAZER - A política habitacional e fundiária da cidade do Rio de Janeiro", Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988.

BLANCO JR, Cid, "Erradicar, Inovar, Urbanizar-políticas públicas para favelas", Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à FAUJUSP, São Paulo, 1998.

BLANK, Gilda, "Brás de Pina: experiência de urbanização de favela", IN VALLADARES, Lícia do Prado (org), "Habitação em Questão", Zahar, Rio de Janeiro, 1979.

BONDUKI, Nabil (org), "Affonso Eduardo Reidy", Editorial Blau e Instituto Lina Bo e P.M. Bardi, Lisboa, 2000.

BONDUKI, Nabil (org), "HABITAT - as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras", Studio Nobel, São Paulo, 1996.

BONDUKI, Nabil, "CONSTRUINDO TERRITÓRIOS DE UTOPIA-a luta pela gestão popular em projetos habitacionais", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1986.

BREDARIOL, Celso, "Urbanização integrada, um compromisso democrático", IN", in RIO DE JANEIRO (CIDADE), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, "PENSAR E FAZER - A política habitacional e fundiária da cidade do Rio de Janeiro", Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988.

BUENO, Laura Machado de Mello, **DIAS**, Durval Jr., **MARQUES**, Eduardo Cesar, **FIALHO**, Marco, "Urbanização de Favelas, uma experiência de recuperação ambiental", PM SP, São Paulo, 1992.

BUSO, Alfredo L., **MELLO**, Katia e **LIMA**, Marcos Costa, "Dique Project: The Integral Development Approach" in International Seminar "The Hidden Assigment: at home in the city", org.:Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, 1994.

CANEDO, Maria Elisa Meira e **BIENENSTEIN**, Regina, "PROJETO FAVELA DO GATO", in **TURKIENCZ**, B. (org.), DESENHO URBANO III, textos apresentados no I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Cadernos Brasileiros de Arquitetura 14, Projeto Editores Associados, 1984.

CASÉ, Paulo, "Favela", uma exegese a partir da Mangueira", Relume-Darumá e Prefeitura, Rio de Janeiro, 1996.

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, "Estudo de Normas Legais de Edificação e Urbanismo Adequados às Áreas de Assentamentos Subnormais ou de Baixa Renda", BNH-DEPEA, xerox, Rio de Janeiro, 1996.

CORRAL, Júlio Cesar e outros, "Estratégia para o ordenamento ambiental de assentamentos espontâneos: modelo legal e modelo de desenho", DESENHO URBANO: Anais do II SEDUR - Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Brasília, 2/86, editores, **TURKIENICZ**, Benamy e **MALTA**, Maurício, co-edição CNPq/FINEP/PINI, 1986.

DEL RIO, Vicente, "Introdução ao Desenho Urbano", Parte II - O processo e as metodologias e, em especial, o anexo 1 - Urbanização, estruturação e crescimento de favela: Desenho urbano na favela da Maré - RJ", PINI Editora, São Paulo, 1990.

DUARTE, Cristiane Rose, **SILVA**, Oswaldo Luiz Silva e **BRASILEIRO**, Alice, organizadores "FAVELA, UM BAIRRO: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro", PRO Editores/Grupo Habitat, Rio de Janeiro, 1996.

EGLER, Tânia Cohen, "O chão da nossa casa - a produção da habitação em Recife", tese de doutorado apresentada à FFLCH da USP, São Paulo, 1987.

ELETROPAULO, "Bônus Social", xerox, São Paulo, 1993.

EMPLASA, - Empresa Metropolitana de planejamento da Grande São Paulo, "Programa de Intervenção em Favelas - Estância Turística do Embú", EMLASA, São Paulo, 1986.

FIGUEIREDO, Ricardo Brandão, "Engenharia social soluções para áreas de risco", Makron Books, São Paulo, 1994.

FIX, Mariana, "O Estado e o capital nas margens do Rio Pinheiros duas intervenções: Faria Lima e Água Espraiada", Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à FAUUSP, xerox, São Paulo, 1996.

FONTES, Angela e **COELHO**, Franklin, "Urbanização de favelas e o Projeto Mutirão : Solução ou problema ?", Anais do III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, 1989.

FRANÇA, Elisabete (coord.), "Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo", M. Carrilho Arqs, São Paulo, 2000.

GOHN, Maria da Glória, "Movimentos sociais e luta pela moradia", Edições Loyola, São Paulo, 1991.

GORDILHO SOUZA, Ângela Maria, "Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1999.

HANAI, João Bento de, "Construções em argamassa armada: fundamentos tecnológicos para projeto e execução", Editora PINI, São Paulo, 1992.

HEREDA, Jorge Fontes, "Quando a lama virou terra o caso da urbanização de Alagados", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1992.

INCHANSTE, Luís Alberto Sartori, **COSTA**, Stael de Alvarenga P. e **BRACKS**, Maurício Vieira, "PROFAVELA-Programa de Regulamentação de Favelas em Belo Horizonte", in **TURKIENCZ**, B. (org.), DESENHO URBANO III, textos apresentados no I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Cadernos Brasileiros de Arquitetura 14, Projeto Editores Associados, 1984.

LATORRACA, Giancarlo (org), "João Filgueiras Lima Lelé", Instituto Lina Bo e P. M. Bardí, Editorial Blau, Lisboa, 2000.

KLEIMAN, Mauro, "Constituição de uma metodologia de avaliação do impacto da redes de infra-estrutura no âmbito do Programa Favela - Bairro, através da construção de indicadores qualitativos", IPPUR UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.

LABHAB FAUUSP- Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, "Parâmetros para urbanização de favelas-Relatório final da pesquisa," São Paulo, 1999.

MAGALHÃES, Claudia Fernanda R, "Urbanização de Favelas - caso Sumaré", in DESENHO URBANO: Anais do II SEDUR - Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil - Brasília, 2/86, editores, **TURKIENICZ**, Benamy e **MALTA**, Maurício, co-edição CNPq/FINEP/PINI, 1986.

MELLO, Kátia, **CAVENDISH**, Lúcia e **DOURADO**, Vilma "Abordagem e método nos processos de urbanização de áreas degradadas" IN Anais do SEMINÁRIO INTERNACIONAL Desafios da Cidade Informal, Belo Horizonte, setembro de 1995.

MIGLIORE Júnior, Ângelo Rubens, "Análise de contenções pré-moldadas de argamassa armada", ABCP, São Paulo, 1991.

PARISSE, Luciano, "Favelas do Rio de Janeiro evolução-sentido", Cadernos do CENPHA 5 - Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais da PUCRJ, Rio de Janeiro, 1969.

PEIXOTO, Elane Ribeiro, "Lelé, o arquiteto João da Gama Filgueiras Lima", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, 1996.

PERLMAN, Janice, "O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976.

PUPO, Gualter-Geo Logos Consultores e **LOPES**, Jarbas Barbosa-J&M Arquitetos Associados, "Urbanização de Favelas: Interação Geologia de Engenharia e Urbanismo", in Anais do 7o Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia, Poços de Caldas, 1992.

RIBEIRO, Vânia Moura, "Jardim Icarai: desenho urbano na periferia de São Paulo", dissertação de mestrado apresentada na FAUUSP, São Paulo, 1996.

RIO DE JANEIRO (CIDADE), "Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro", publicação da Secretaria Municipal de Habitação, Maio de 1995.

SAAD, Paulo O. e **BREDARIOL**, Celso S, "Rio de Janeiro: Environmental health improvements in favelas of Pavãozinho e Cantagalo", The United Nations Environment Programme - World Health Organization, 1989.

SAAD, Paulo, "Santa Marta: ousar urbanizar a favela", in RIO DE JANEIRO (CIDADE), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, "PENSAR E FAZER - A política habitacional e fundiária da cidade do Rio de Janeiro", Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de, "Heliópolis: o percurso de uma invasão", tese de livre docência apresentada à FAUUSP, 1990.

SANTO ANDRÉ (CIDADE), Secretaria Municipal de Habitação, "APUCARANA - acho que hoje estamos no céu", xerox, Santo André, 1991.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, "Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro", dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, "Habitação em questão", Zahar, Rio de Janeiro, 1981.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, "Como e quando pode um arquiteto virar um antropólogo?" in **VELHO**, Gilberto, "O desafio da cidade: novas perspectivas da antropologia brasileira", Campus, Rio de Janeiro, 1980.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, "Quando a rua vira casa", Projeto Editora/FINEP/IBAM, Rio de Janeiro, 1985.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, **AZEVEDO**, Sueli de, **WANDERLEY**, Sylvia, "De como de mora em algumas favelas cariocas", xerox, Rio de Janeiro, 1969.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, Neves, Rogério Aroeira "Um dos temas mais solicitados: como e o que pesquisar em favelas", In Revista de Administração Municipal, no. 161 pp.8-19, Rio de Janeiro, out/dez de 1981.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Desfavelamento", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Remoção de Favelas", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971.

SÃO PAULO (CIDADE), "Projeto de Vilas de Habitação Provisória", Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1971.

SÃO PAULO (CIDADE), "Estudo sobre o fenômeno favela no Município de São Paulo", Boletim HABI-Caderno Especial 1, Secretaria do Bem Estar Social, São Paulo, 1974.

SÃO PAULO (CIDADE), "Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983/1987", São Paulo, 1984.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, "Programa Habitacional de Interesse Social - Relatório de Gestão 1989 - 1992", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Recomendações e Normas Técnicas para Elaboração de Projetos de Urbanização de Favelas", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Especificações Técnicas de Obras em Favelas e Formas de Medição e Pagamento", São Paulo, 1992.

SÃO PAULO (CIDADE), Divisão de Serviço Social, "Desfavelamento do Canindé", São Paulo, 1962.

SÃO PAULO (CIDADE), Secretaria do Governo Municipal, "Relatório da Administração Reynaldo de Barros", Editora PINI, São Paulo, Maio de 1982.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Divisão Técnica de Planejamento, Coordenação de Informações Técnicas, "II-FAVELAS EM SÃO PAULO - Condições de Moradia", xerox, São Paulo, s.d.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, "Relatório de Vistoria de 24/7/91 - Favela Rubilene", xerox, São Paulo, 1991.

SÃO PAULO (ESTADO), "Política Habitacional do Estado de São Paulo", São Paulo, 1976.

Seminário Internacional "Desafios da Cidade Informal", Belo Horizonte, setembro de 1995.

Seminário Latino-Americano de Alternativas Tecnológicas para Habitação e Saneamento, PNUD/MHU, Brasília, 1988.

SILVA, Ana Amélia (org.), "Urbanização de Favelas: duas experiências em construção" in Revista POLIS, no. 15. São Paulo, 1994.

SUDARMO, Sri Probo, "Some Highlights of the Indonesian Urban Strategy: the kampung improvements program", in International Seminar "The Hidden Assignment: at home in the city", org.: Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, 1994.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Favelas: Fatos e Políticas", In Revista Espaço & Debates 18, ano VI, São Paulo, 1986.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas", Cadernos de Pesquisa do LAP no. 18, FAUUSP, 1997.

The Aga Khan Award, "Architecture for a changing world", James Steele editor, Academy Editions, London, 1992.

TOMÉ, Gilberto, "RE URBANIZANDO FAVELAS: experiências em São Bernardo do Campo (1989-1992)", Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à FAUUSP, São Paulo, 1992.

TONIOLO, Walter J. et alli, "Programa de abastecimento de água às populações de baixa renda", Revista DAE n. 131 ano XLII, São Paulo, Dezembro, 1982.

DE

UEMURA, Margareth Matiko, "Programa Guarapiranga-Alternativa para a proteção dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo?", memorial de qualificação para mestrado apresentado à FAU PUCCampinas, Campinas, 2000.

URBEL, "Urbanização de favelas e prevenção em áreas de risco em Belo Horizonte", IN BONDUKI, Nabil (org), "HABITAT - as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras", Studio Nobel, São Paulo, 1996.

VALLADADES, Lícia do Prado, "A propósito da urbanização de favelas", IN Revista Espaço e Debates no. 2, pp. 5-18, maio de 1981, São Paulo, 1981.

VALLADARES, Lícia do Prado, "Passa-se uma casa - Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro", Zahar, Rio de Janeiro, 1978.

VITÓRIA (Cidade) Prefeitura Municipal de, "Desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal de Vitória", IN BONDUKI, Nabil "Habitat as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras", Studio Nobel, São Paulo, 1996.

XAVIER, Maria Clara Rodrigues, "A exclusão Social nos serviços de saneamento e os condomínios nas favelas do Rio de Janeiro", trabalho apresentado no Congresso Multidisciplinar sobre o Habitat Urbano - HABITAT BRASIL 96, Florianópolis, 1996.

Folhetos

AVSI Associazione Volontari per il Servizio Internazionale "Habitação, Cooperação e Ação integrada em áreas urbanas degradadas Programa Alvorada", folheto do convênio com Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, URBEL, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte e Ministério degli Afari Esteri Italiano, Belo Horizonte, 1995.

AVSI Associazione Volontari per il Servizio Internazionale, "Novos Alagados recuperação ambiental e promoção social projeto de Cooperação internacional Salvador-Bahia-Brasil", sd,

CHISAM, Coordenação de Habitação de interesse Social da área metropolitana do Grande Rio, Ministério do Interior/BNH, Rio de Janeiro, 1971.

Rio de Janeiro (CIDADE), "Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro, 1995.

Jornais

SAGMACS, "Aspectos Humanos da Favela Carioca", suplementos especiais do Jornal O Estado de São Paulo, de 10, 13 e 15 de abril de 1960.

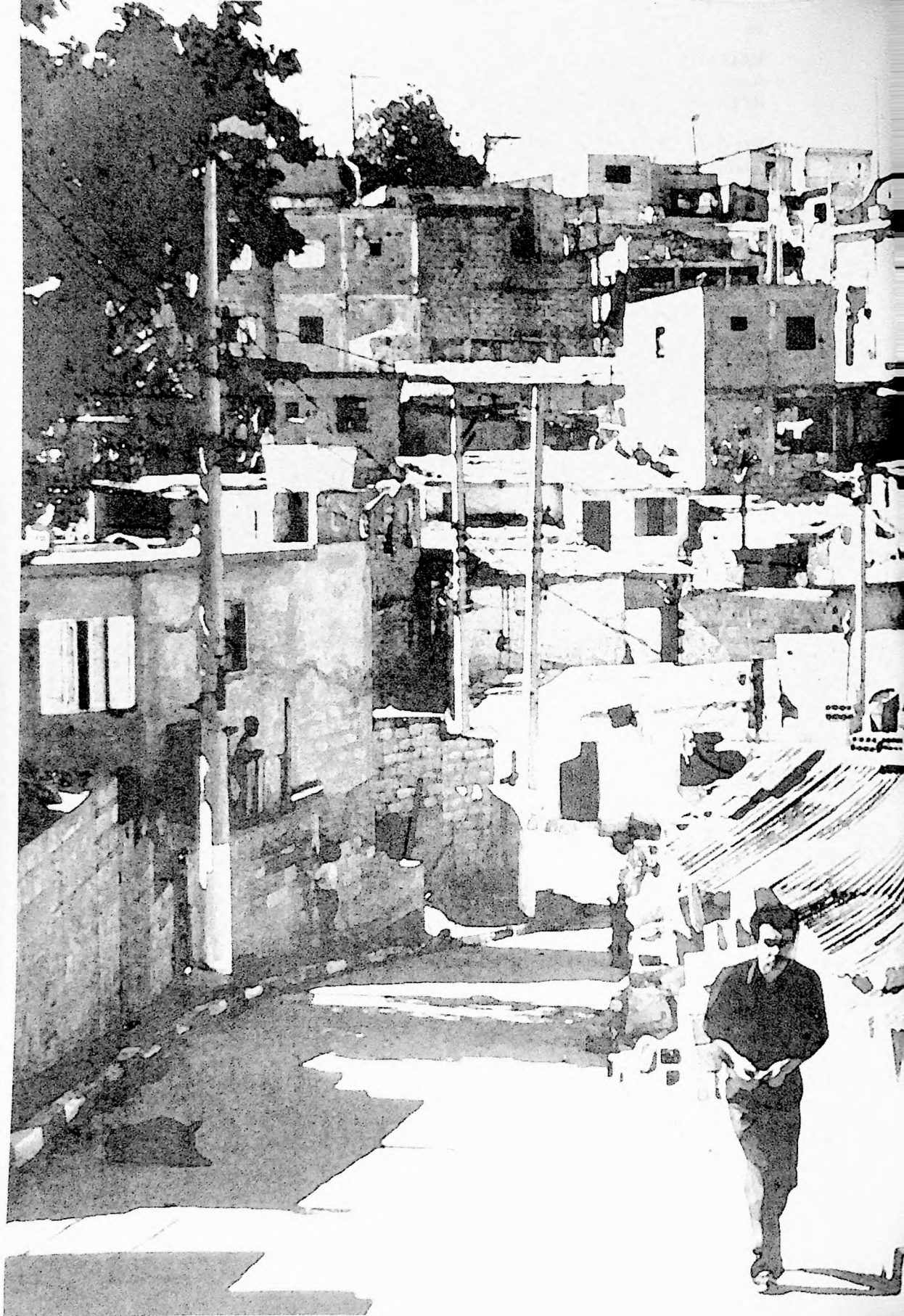
214

Revistas

LIMA, H. "São Paulo desce a ladeira", Revista Construção, 3/8/1992, 2321, 9:13.

ROCHA, Silvério, Revista Construção, 7/6/1993, no. 2365 14:15.

Revista Realidade, edição especial Cidades, 1972.



5

Condições
de vida
urbana e
qualidade
habitacional
em favelas
urbanizadas

Apresento, a seguir, uma análise dos resultados da urbanização de oito favelas em cinco cidades brasileiras. Os dados foram coletados no âmbito da pesquisa "Parâmetros para urbanização de favelas"¹. A partir desses estudos, realizados por uma equipe de mais de 20 profissionais e pesquisadores, procurei desenvolver algumas reflexões. A primeira, quanto à avaliação das obras de urbanização propriamente ditas, em seu resultado urbanístico, ambiental e paisagístico. Esta reflexão estará profundamente ancorada nas características socioeconômicas e em determinadas condições de vida de cidades da periferia do capitalismo. Uma segunda reflexão desenvolvida aqui diz respeito à abrangência da melhoria das condições habitacionais após a urbanização.

¹ A pesquisa "Parâmetros para urbanização de favelas" foi desenvolvida pelo LABHAB/FAUUSP entre julho de 1998 e dezembro de 1999, através da FUPAM/FAUUSP, financiada pelo Finep e Caixa Econômica Federal. A coordenação geral da pesquisa foi da profa. Erminia Maricato. A mim coube a elaboração do projeto inicial, a coordenação técnica da pesquisa e o desenvolvimento dos aspectos relativos à qualidade ambiental das obras. A pesquisa procurou avaliar a adequabilidade, a replicabilidade e a sustentabilidade dos obras de urbanização de favelas. Foram pesquisadas favelas em: Fortaleza, Goiânia, Diadema, Rio de Janeiro e São Paulo. A parte inicial deste capítulo é baseada no paper "Meio Ambiente" de minha autoria, em LABHAB, 1999.

5.1.1. CASTELO ENCANTADO

Fortaleza

A área pesquisada em Fortaleza faz parte da favela Castelo Encantado, de cerca de 3.700 casas, no trecho denominado Morro do Teixeira, onde hoje moram 450 famílias. A favela, existente desde os anos 50, originou-se com a remoção da aldeia de pescadores da praia de Iracema. Em frente a ela, o mercado de peixe ainda hoje é o ponto de chegada dos pescadores artesanais de Fortaleza.

As

favelas

pesquisadas

A urbanização foi realizada por ação do governo estadual, conforme projeto desenvolvido em 1992. As obras foram executadas de agosto de 1993 a março de 1996. O projeto era manter as casas no local, a não ser em um trecho de encosta íngreme onde havia deslizamentos - na verdade, uma duna instável.

Ao todo, 352 casas foram removidas para uma área próxima, permanecendo 483 moradias. Foram executadas também obras para a abertura de vias, pavimentação, água, esgoto, drenagem, energia e geotecnia (obra de estabilização da duna). O projeto urbanístico foi desenvolvido por Regis Freire Arquitetura e Planejamento/Empresa Industrial Técnica (EIT); a pavimentação, drenagem e contenção, pela Poligonal Projetos e Construções/EIT; água e esgoto, por José Cleantho Godim & Paulo Roberto Oliveira/EIT. A obra foi executada pela própria EIT. A inovação tecnológica é verificada na técnica de estabilização da duna com sacos de terra e sementes. (Figura 5.1)

A favela, que atinge a cota topográfica 34, pode ser vista da praia de Iracema, área turística de grande valorização imobiliária, e do porto de Mucuripe, na sua via de acesso, a avenida Abolição.

O ambiente resultante das obras de urbanização apresenta grande melhoria em relação à situação anterior da área, bem como em relação a outras favelas da Grande Fortaleza. A paisagem da favela é de boa qualidade e, o que é também importante, em nada colide com as áreas próximas.

A remoção dos barracos da duna e a obra de estabilização promoveram a recuperação ambiental e paisagística da área. Especialmente no verão, a duna, agora com cobertura vegetal, apresenta-se verde, amenizando e enriquecendo a paisagem. O fato de mais de 80% das casas da favela usarem telhas de barro como cobertura, de boa parte das casas estar pintada de branco ou cores vivas, e de quase 90% das casas serem térreas, de dimensões de testada, gabarito e volumetria semelhantes, enseja equilíbrio e ritmo, enriquecendo a paisagem e lembrando os tradicionais assentamentos de pescadores.



Praia de Iracema, vista do mar, destacando-se o Castelo Encantado



Observando-se a vista a partir do ponto mais alto da área, entretanto, constata-se que o Castelo Encantado é bem menos arborizado que os bairros próximos. Devido às menores dimensões do lote (na favela não há recuos com jardins frontais e há poucos quintais onde pudesse haver vegetação), a situação é bastante diferente dos bairros de parcelamento unifamiliar do entorno, onde a presença de vegetação de porte, em especial do coqueiro, é notável. Na favela também, praticamente, não há arborização nas vias, ao contrário dos bairros centrais de Fortaleza. Assim, o conjunto apresenta-se árido e com problemas de conforto térmico.

O valor, inclusive econômico, da paisagem que se tem do Castelo Encantado é evidente, tanto que há um setor da favela limítrofe da área de estudo denominado "mirante". Ali se verifica uma intensa mudança de usos e de moradores/proprietários, com a concentração de restaurantes em volta de uma praça de onde se pode usufruir a vista da praia de Iracema e do porto. Ao mesmo tempo, na quadra em frente à duna estabilizada, que é bastante visível das avenidas Abolição e Beira-Mar, foram colocados *outdoors* com a aprovação dos moradores, que recebem uma cesta básica ao mês em troca da cessão deste espaço. Os *outdoors* comprometem totalmente a visual da área, que é lida, então, como um espaço baldio, pano de fundo para propagandas. Após a queda de um dos *outdoors* por ação do vento, os moradores têm deixado de aceitá-los, subsistindo apenas dois no momento de finalização da pesquisa.



Figura 5.2

O objetivo da urbanização do Castelo Encantado parece ter sido, principalmente, remover a área degradada da vista dos turistas, secundarizando-se os reflexos das obras na vida cotidiana dos moradores. Em relação à recuperação da qualidade paisagística da área urbanizada e da cidade, a intervenção teve um resultado expressivamente positivo, mas que está sendo comprometido por outras ações de gestão urbana externas à área e não relacionadas à política de habitação, como circulação, uso e ocupação do solo e o turismo.

Um último aspecto a considerar é a impressionante falta de valorização da questão paisagística por parte do sistema de gestão urbana, apesar de a cidade ter grande atividade turística e até certa dependência econômica do turismo. A bela paisagem que se tem da orla, inclusive do Castelo Encantado, mas não só, está sendo fechada por uma verdadeira muralha de prédios de gabarito alto que vêm sendo construídos próximos ao mar, ao longo da praia. Além de se perder esse visual, com isso também se impede a entrada da brisa marítima, de grande importância para amenizar o desconforto das altas temperaturas, especialmente no verão.

A urbanização do Castelo Encantado pode ser caracterizada como parcial, já que a eficiência das redes de água e esgoto não foi alcançada pelo projeto. A execução das obras por uma só empreiteira garantiu a integração de projetos e obras e evitou atrasos. O grau de participação dos moradores nesse processo foi pequeno, sendo o grande agente mobilizador o governo estadual, principal interessado na remoção dos barracos da duna. A população moradora atualmente também apresenta pouca organização e capacidade de mobilização.

Conforme pesquisa amostral domiciliar realizada no Castelo Encantado, 95,4% das famílias que moravam na favela em janeiro de 1999 lá já se encontravam antes das obras, indicando uma grande permanência dos moradores.

Planta de urbanismo do Castelo Encantado, 1999

Figura 5.3



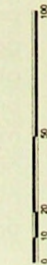
Relativamente aos aspectos urbanísticos, 86,9% dos lotes têm somente um domicílio. O lote tem, em média, 90,7 metros quadrados (a mediana do lote é 81 m²) e a casa apresenta uma metragem média de 64,5m² (mediana de 58 m²). O número médio de metros quadrados por morador é de 13,8, sendo a mediana 12 m² por morador. Há, em média, 5,8 pessoas por lotes e 4,9 pessoas por família.

Quanto à ocupação do lote, apenas 16,9% deles apresentam taxa de ocupação de 1 e apenas 9,2% têm coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

- Vias de largura entre 1,50 e 3,00 metros
- Vias de largura entre mais de 3,00 e 7,00 metros
- Vias de largura maior de 7,00 metros

- ★ Locais de encontro e lazer (diferentes tabas etárias)
- Áreas impermeáveis
- Áreas permeáveis

- ➔ Vias de ligação (acesso)
- Telefone público
- Não executado



URBANISMO E HABITAÇÃO

Cidade: Fortaleza
 Favela: Castelo Encantado
 Mapa Base: Cohab - Ceará
 Data: outubro/1999



**FAVELAS JARDIM CONQUISTA e
JARDIM DOM FERNANDO I**

Goiânia

Essas duas áreas de posse, como são chamadas as favelas ou invasões em Goiás, estão situadas na periferia oeste de Goiânia. Não há grandes diferenciações no ambiente resultante da urbanização destas duas áreas. Ambas são ocupações de terra espacialmente organizadas já em sua origem, seja por iniciativa dos ocupantes, que obtiveram orientação técnica e procuraram seguir um projeto de parcelamento (caso do Jardim Dom Fernando I), seja por iniciativa da Prefeitura, que antes da consolidação das casas em alvenaria desenvolveu e apoiou a implantação de um projeto de parcelamento do solo (caso do Jardim Conquista).

No caso do Jardim Dom Fernando I, o projeto de parcelamento foi feito pelos próprios posseiros, com assessoria técnica por eles contratada. Os projetos de pavimentação e drenagem são da Prefeitura, os de água e esgoto, da concessionária estadual Saneago e o de iluminação, da Comluz, empresa municipal. As obras de água e esgoto e energia foram feitas, respectivamente, pela Saneago e a CELG (concessionária estadual); as de geotecnia, pelo DERMU/COMPAV (municipal). A pavimentação e drenagem foram executadas pela Later Eng., empresa privada, e a iluminação pública ficou a cargo da Comluz.

No Jardim Conquista, o projeto de parcelamento foi da COMOB/Iplam (Prefeitura); o de pavimentação e drenagem, da DERMU/COMPAV (municipal), e o de água e esgotos, da empresa Manning Eng. Projetos e Obras. As obras foram executadas pelas empresas públicas correspondentes e pela CCB, empresa particular, que construiu 37 unidades habitacionais. A favela Jardim Dom Fernando I tem 581 domicílios. A invasão ocorreu em 1987, já com um parcelamento do solo esboçado. Entre 1993 e 1995 foram feitas as obras de pavimentação, drenagem, água, esgoto e complementação da energia. Paralelamente, foram sendo erguidas as casas por autoconstrução.

O Jardim Conquista tem 271 domicílios. A invasão é recente, de 1993. Seguiu um projeto de parcelamento que orientou a ocupação e, depois, entre 1996 e 1997, as obras de pavimentação, drenagem, água, esgoto e complementação de energia. Em paralelo, foram sendo construídas as casas por autoconstrução, algumas com cesta básica de materiais e projeto fornecidos pela Prefeitura.

A topografia da região é suave, apesar de já movimentada para os padrões de Goiânia. Os bairros não apresentam elementos paisagísticos referenciais expressivos, a não ser nos finais de rua/quadra que dão para as áreas verdes limítrofes (de preservação ou de características rurais). Os córregos próximos - Rosão e Aroeira - apresentam seus leitos assoreados por intensos processos erosivos decorrentes dos lançamentos da drenagem das áreas de posse.



As vias, retílineas, estão pavimentadas, mas as calçadas têm trechos transitáveis e não transitáveis, com obstáculos de drenagem mal resolvidos. Não há arborização nas vias. As áreas públicas, em sua maioria, parecem vazias e abandonadas, sem vida e utilidade.



Situação em 1992, com o Jardim Dom Fernando já implantado e a área de bosque natural (futuro Jardim Conquista), e a situação atual

Os lotes, de dimensão superior aos das favelas analisadas em outras cidades, apresentam áreas arborizadas, com jardim e quintal, árvores frutíferas e hortas, lembrando um pouco a vida dos assentamentos rurais. As casas, entretanto, são bem pequenas e precárias, em sua maioria: temos no Jardim Conquista a menor mediana de área construída por habitante - 10,6 metros quadrados - de todas as áreas analisadas. No Jardim Dom Fernando, habitado desde 1987, a área construída por habitante já é mais próxima à de outras áreas pesquisadas.

Figura 5.4

EFE

Destaca-se a ausência de 2 serviços públicos, como varrição e limpeza, arborização e calçamento. As posses também não têm equipamentos públicos - como posto de saúde e policial -, somente os comunitários.

As condições paisagísticas e ambientais do entorno são bastante ilustrativas do padrão de crescimento periférico irregular da cidade e de sua relação conflituosa com a dinâmica natural. A foto aérea da área, de 1992 (Figura 5.4), mostra o Dom Fernando já implantado e a área de bosque natural onde, no futuro, seria instalado o Jardim Conquista. Observando-se as condições de ocupação atual do entorno, verificamos o desenvolvimento de outras áreas de posse em lugares de risco de escorregamentos e erosões. A urbanização para baixa renda,² não concebeu um tratamento (obras e gestão) para guarda e destinação das áreas de preservação ambiental, que, desta forma, tornaram-se alvo de novas invasões. Os lançamentos da drenagem urbana e a ausência de estruturas de dissipação de energia induziram a ocorrência de erosões nas áreas limítrofes, que, sem fiscalização, foram sendo ocupadas.

A área de preservação do Jardim Conquista, mais integrada ao bairro, onde penetra como cunha, está em boas condições, sendo objeto de constante atenção por parte da comunidade e de ambientalistas, temerosos de novas invasões.

No restante do perímetro das posses, a "não cidade", a paisagem é de processos erosivos de monta, com poucos lançamentos esparsos de lixo domiciliar e sucatas maiores.³ Não houve e não há propostas de tratamento (guarda e formas de uso) desses terrenos do entorno, parte deles com vegetação de porte - bosque das Aroeiras - e parte com campo antrópico característico do uso rural.

A retirada de areia junto aos córregos, a jusante das áreas de posse, apesar de ser incompatível com áreas urbanas adensadas e um fator de comprometimento ambiental, é uma importante fonte de renda/subsistência econômica dos moradores, determinando um conflito insolúvel nas condições atuais de desenvolvimento.⁴

A não arborização das ruas e áreas livres é o fator mais óbvio de desconforto dos moradores, em uma região tão quente. A não inclusão da arborização - considerada um luxo - nos programas de urbanização é uma prática freqüente, especialmente quando as obras são feitas por diferentes atores, com visões setorializadas, como é o caso das duas áreas analisadas, onde a Prefeitura e as concessionárias de energia e saneamento agiram separadamente no projeto e na obra.

A cobertura das casas é outro fator gritante de desconforto - fibrocimento em 51,8% das casas do Jardim Conquista e em 85,2% das casas do Jardim Dom Fernando, que é mais antigo.

Pode-se concluir que a solução de fibrocimento para o telhado é resultado da sobrevalorização do fator econômico, renegando-se o conhecimento sobre o conforto da telha de barro, sobretudo para uma população tão próxima física e culturalmente à vida rural. Já as 37 unidades habitacionais projetadas e financiadas pelo poder público no Jardim Conquista são cobertas com telhas de barro, reconhecendo-se a sensibilidade da projetista.

Figura 5.5



Jardim Conquista: situação habitacional precária e embrião financiado, 1999

³ Profissionais da área de operação de sistemas urbanos de saneamento aventam a hipótese de que haja muitas sucatas devido às doações de aparelhos domésticos ultrapassados e quebrados por entidades de caridade.

224

⁴ Estão em andamento estudos pioneiros de recuperação de sub-bacias urbanas, como a do córrego Taubaté, em Campinas, e a do rio Maranguapinho, na região metropolitana de Fortaleza, onde também são encontradas atividades econômicas não urbanas, como porto de areia, hortas, criação e guarda de animais, seja para transporte ou alimento.

O grande destaque da experiência analisada é a estratégia (criada pela dinâmica política e social local, e não dentro da política habitacional) de desenvolver a reciclagem de lixo, fator de sustentabilidade econômica e ambiental do assentamento - ao contrário do caso da retirada de areia citado antes.

O Programa de Educação Ambiental Meia Ponte, associado ao Núcleo Industrial de Reciclagem e à Cooperativa de Reciclagem de Lixo, envolve todos os bairros/posses do entorno e tem garantido o apoio da população às práticas de coleta e separação do lixo, bem como a diminuição da quantidade de resíduos lançados - a não ser nas áreas erodidas, fora dos bairros.

No Jardim Dom Fernando há uma intensa utilização da área livre induzida pelo Projeto Meia Ponte. Apesar da aridez dos terrenos públicos, encontramos ali o Circo Escola, a Horta Medicinal e equipamentos para o atendimento de crianças.

Na pesquisa amostral domiciliar realizada no Jardim Conquista, verificou-se que 84% das famílias que moravam na favela em janeiro de 1999 lá já se encontravam antes das obras (1996).

Quanto aos aspectos urbanísticos, 98,2% dos lotes são unidomiliários. Cada lote tem, em média, 182 metros quadrados (a mediana do lote é 180 m²). Já a casa apresenta uma metragem média de 51,8 m² (mediana de 49 m²).⁵ O número médio de metros quadrados por morador é de 12,7, sendo 10,6 m² por morador a mediana.

No que diz respeito à ocupação do lote, nenhum deles apresenta taxa de ocupação de 1 ou coeficiente de aproveitamento superior a 1,5. Metade dos lotes tem taxa de ocupação inferior a 1. Essa característica, encontrada também no Jardim Dom Fernando, destoa do observado nas outras favelas, que têm uma taxa de ocupação dos lotes muito mais alta.⁶

No Jardim Dom Fernando, 81,7% das famílias que habitavam a favela em janeiro de 1999 lá já moravam antes das obras (1993), indicando uma grande permanência dos moradores.

Quanto aos aspectos urbanísticos, 60,7% dos lotes, medindo, em média, 228,3 metros quadrados (a mediana do lote é 231 m²), são unidomiliários. Já a casa apresenta uma metragem média de 75 m² (mediana de 77 m²).⁷ O número médio de metros quadrados por morador é de 18, sendo 16 m² por morador a mediana. Há, em média, 5,47 pessoas por lote e 3,6 pessoas por família.

Finalmente, nenhum dos lotes apresenta taxa de ocupação de 1 ou coeficiente de aproveitamento superior a 1,5, sendo que 82% deles têm taxa de ocupação inferior a 1.

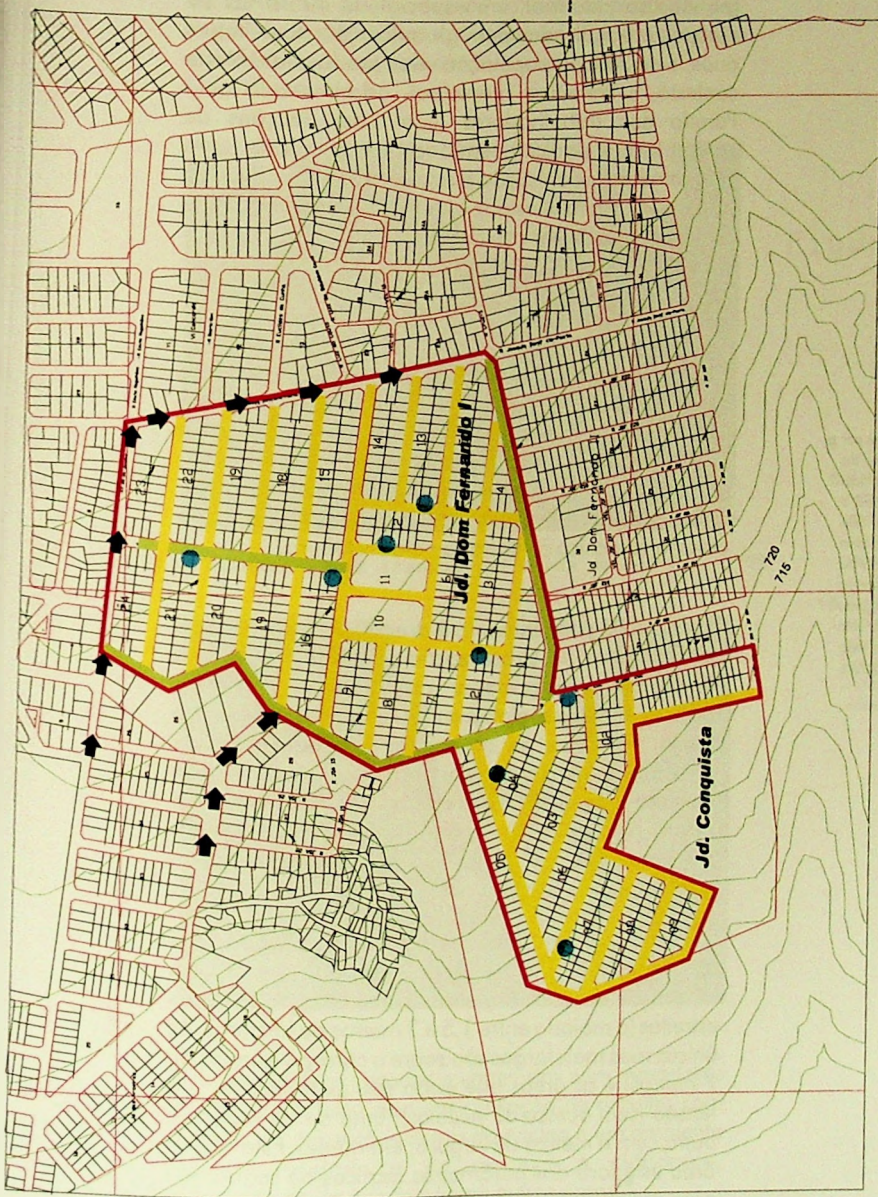
O Jardim Conquista **5** apresentou as menores médias de área construída entre os casos pesquisados, juntamente com a Santa Lúcia II, em São Paulo, e a Vila Olinda, de Diadema.

Das favelas pesquisadas, as **6** de Goiânia são as únicas que estão compatíveis com a norma urbanística consagrada em lei municipal, de taxa de ocupação máxima de 50% do lote, assim como no que se refere ao tamanho do lote.

Essa é a maior média de área **7** construída da casa encontrada em toda a pesquisa.

Figura 5.6

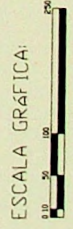
Planta de urbanismo
do Jardim Dom
Fernando I e do
Jardim Conquista,
1999



- Limite das favelas
- Lixeira/coçamba
- Telefone público
- Caixa de correio

- Novas ocupações em áreas livres e encostas
- Áreas de alta densidade/taxa de ocupação
- Habitações muito precárias
- Habitações com altos povimentos

- Vias de ligação/ acessos
- Vias de largura entre 3 e 7m
- Vias de largura superior a 7m



URBANISMO HABITAÇÃO

Cidade Goiânia:
Posse: Jd. Conquista/Dom Fernando I
Mapa Base: Digital
Data: 07/1999



VILA OLINDA E BARÃO DE URUGUAIANA

Diadema

Em Diadema (SP) foram pesquisadas duas favelas (ou núcleos habitacionais, como são chamadas as áreas urbanizadas no município): Vila Olinda e Barão de Uruguaiana. O estudo de favelas de Diadema justifica-se pelo fato de este ser um município com grande uso industrial, em especial de indústrias de autopeças fragilizadas pela globalização dos últimos anos, e de 30% da população viver em favelas. Neste contexto, a Prefeitura municipal, administrada pelo Partido dos Trabalhadores (com suas facções de caráter local e sindical), tem dado continuidade a um programa de urbanização e regularização fundiária e urbanística das favelas que atualmente atinge mais de 50% dos núcleos. (ver capítulo 4)

Vila Olinda

Vila Olinda tem 573 domicílios. A favela, formada no início dos anos 70, foi urbanizada em etapas. Entre 1991 e 1992 foi feito o parcelamento do solo e, entre 1993 e 1996, as obras de pavimentação, drenagem, geotecnia, água, esgoto e energia. Em paralelo, foram refeitas as casas por autoconstrução, com assessoria técnica contratada pela Prefeitura.

Essa avaliação deve ser questionada em função da grave situação encontrada fora deste trecho, quando a favela continua em São Bernardo do Campo, sem nenhuma melhoria ou saneamento, e, ao mesmo tempo, em função do alto grau de satisfação por parte dos moradores (70%) encontrado na pesquisa.

O projeto de parcelamento e drenagem foi feito pelo Departamento de Urbanização da Prefeitura e teve complementação posterior da Peabirú Assessoria Técnica. A Sabesp elaborou os projetos de água e esgoto. As obras de drenagem e canalização de córrego e arrimos foram executadas por administração direta da Prefeitura. As demais foram feitas por mutirão comunitário autogerido coordenado pela Peabirú. A Eletropaulo executou as redes e ligações elétricas.

O córrego Canhema, afluente do córrego Taboão, foi canalizado em duto fechado, sendo aterrado um tanque de criação de peixes. Foram traçadas vielas estreitas (a maioria entre 1,5 e 3 metros de largura). As únicas ruas mais largas são sobre o córrego (menos de 7 metros) e as áreas que estão sob as linhas de alta tensão (sem acesso de veículos): uma de 22 metros e outra com 8 metros de largura, em média. Esta última área está fora dos parâmetros técnicos de segurança para as linhas de alta tensão.

O ambiente e a paisagem de Vila Olinda são de qualidade discutível,⁸ em especial quanto à relação do núcleo com o córrego, enterrado, à sensação de fechamento das vias e pela própria tonalidade do ambiente, praticamente todo cinza - no concreto da pavimentação e no revestimento das casas, sem

pintura. Chama a atenção o estado de abandono da área sob as linhas de alta tensão, sem vegetação, com monturos de entulho e ferro velho, e junto às quais estão casas bastante precárias (rua da Light).

O projeto de canalização foi desenvolvido considerando-se um período de recorrência de chuvas de 30 anos, que podemos considerar pequeno,⁹ por tratar-se de córrego entre municípios, em área de grande urbanização e de chuvas intensas.



Vila Olinda: viela transversal e rua do córrego, 1999



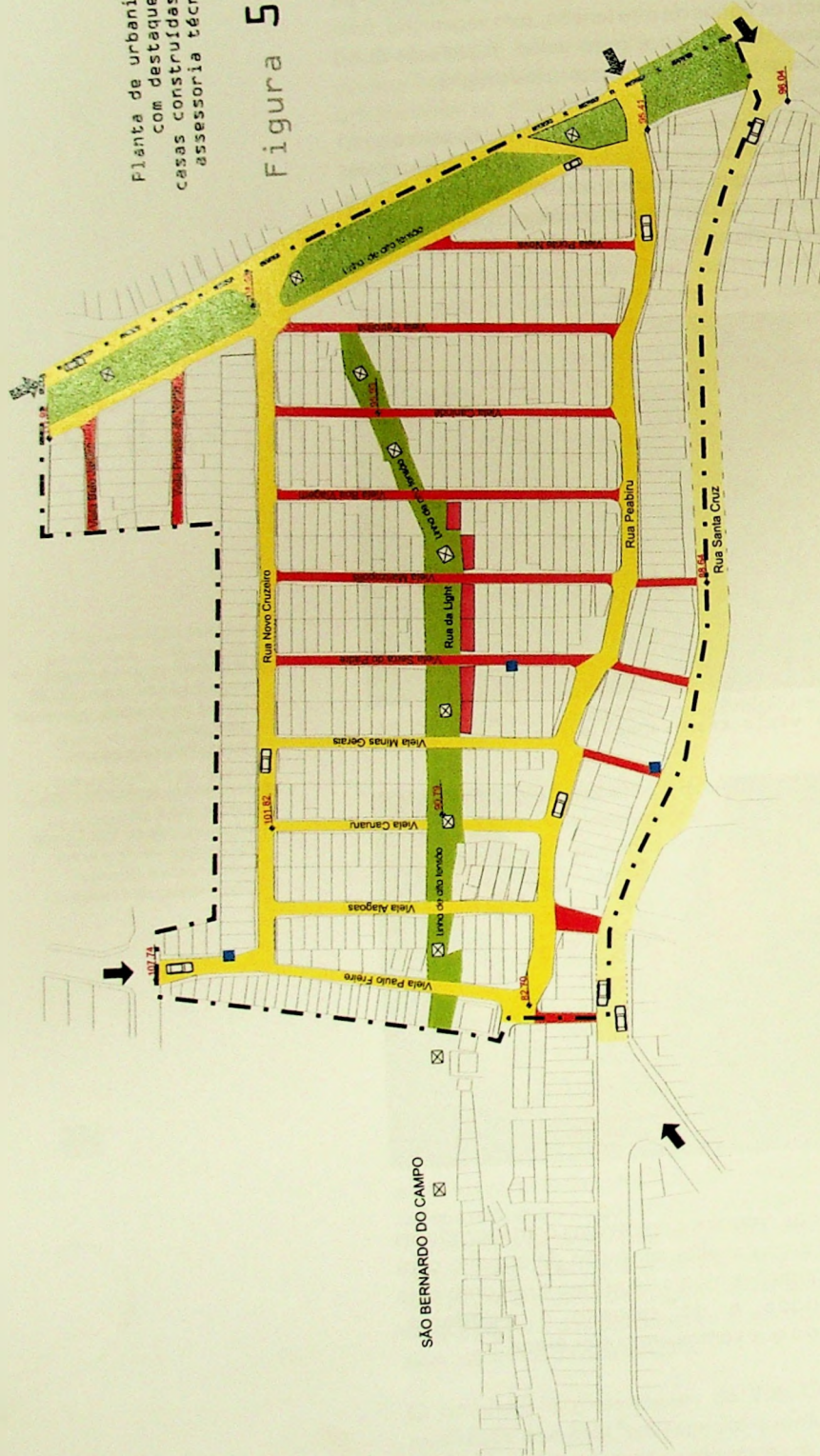
Observa-se nas vistorias e entrevistas com moradores e lideranças uma peculiar sensação de orgulho com relação às condições atuais do núcleo e um ambiente de cordialidade e de respeito à cidadania, diferenciado do que vemos em outras áreas.¹⁰

Figura 5.7

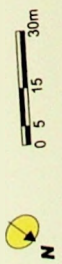
- 9 Vale lembrar que o período de recorrência de chuvas de 30 anos é considerado adequado para obras de macrodrenagem urbana.
- 10 Esse ambiente de alta auto-estima não é uma peculiaridade da Vila Olinda. Foi também verificado em outros núcleos (favelas urbanizadas) de Diadema.

Planta de urbanismo,
com destaque das
casas construídas com
assessoria técnica,
1999

Figura 5.8



- Vias de ligação/acesso
 Vias de largura entre 1,5 e 3,0m
 Vias de largura entre mais de 3,0 e 7,0m
 Vias de largura superior a 7,0m
- Áreas permeáveis
 Telefone público
 Habitações muito precárias



URBANISMO E HABITAÇÃO

Cidade: Diadema - SP
 Favela: Núcleo Habitacional Via Ollinda
 Projeto Base: PMD
 Data: setembro 1999



Na favela Vila Olinda a intervenção foi de desmonte dos barracos, reparcelamento do solo pelo lote médio e recolocação dos barracos no novo desenho urbano. As casas foram reconstruídas em paralelo às obras de infra-estrutura. A população, bastante mobilizada, conseguiu da Prefeitura a contratação de assessoria técnica para orientar a autoconstrução. A urbanização foi total.

De acordo com pesquisa amostral domiciliar realizada no núcleo, 81,7% das famílias que moravam na favela em janeiro de 1999 lá já estavam antes das obras (1991), indicando uma grande permanência dos moradores.

Quanto aos aspectos urbanísticos, 81,7% dos lotes são unidomiliares. Nenhum lote tem mais de dois domicílios. O lote tem, em média, 41,5 metros quadrados (a mediana do lote é 41,1 m²).

Já as casas têm uma metragem média de 51 m² de área construída (mediana de 42 m²). O número médio de metros quadrados por morador é de 13,36, sendo 12 m² por morador a mediana. Há, em média, 4,9 pessoas por lote e 4,1 pessoas por família. 64,4% dos lotes apresentam taxa de ocupação de 1 e 44,1% deles tem coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

Barão de Uruguaiana

O projeto de urbanização do núcleo Barão de Uruguaiana, favela de meados dos anos 70, foi desenvolvido pela equipe do Departamento de Urbanização da Prefeitura e da Sabesp (água e esgoto). O parcelamento do solo foi feito em 1989 e as obras de urbanização - pavimentação, drenagem, geotecnia, água, esgoto e energia -, de 1989 a 1992. Parte das obras foi feita por mutirão comunitário coordenado pela Prefeitura (parcelamento, água e esgoto e drenagem) e pela Eletropaulo.

Barão de Uruguaiana forma uma espécie de vila encravada em encosta suave, limítrofe à faixa de domínio da rodovia dos Imigrantes (um talude íngreme gramado em bom estado de conservação) e a um campo de futebol, importante área livre do bairro, ao qual os moradores têm acesso através de uma viela. O núcleo é relativamente pequeno - 120 casas em quase 8.000 m². O desenho do parcelamento - em especial a criação da rua dos Imigrantes, com duas faixas de rolamento estreitas e um canteiro central ajardinado, mantido pelos próprios moradores - criou uma entrada principal reconhecível por não moradores, diferenciada da estrutura comum dos bairros de periferia. (Ver figura 4.15)

As habitações também apresentam uma certa harmonia de conjunto, sendo 76,6% de dois andares, 78,7% de alvenaria revestida e 97,9% com cobertura em laje. Boa parte delas já recebeu tratamentos de fachada - gradeamentos ornamentais para segurança, revestimentos em pedra, cerâmica ou pintura colorida.

Por essas características - forma urbana, entorno, tamanho e conjunto arquitetônico -, os lotes pequenos e as vielas estreitas resultam num ambiente acolhedor e de dimensão humanizada.

A tipologia de urbanização da favela Barão de Uruguaiana é a mesma da favela Vila Olinda, típica da intervenção em Diadema - desmonte da favela, parcelamento segundo o lote médio resultante (área versus número de famílias moradoras) e reconstrução das casas em paralelo às obras. Neste núcleo houve atuação dos moradores não só na autoconstrução das casas, mas também em mutirões organizados pela Prefeitura para as obras de urbanização (ver Figura 4.15).

De acordo com pesquisa amostral domiciliar realizada no núcleo, 66% das famílias que moravam na favela em janeiro de 1999 lá se encontravam antes das obras (1989), indicando um processo de mudança dos moradores após dez anos, o que destoa do observado nas outras favelas analisadas na pesquisa.

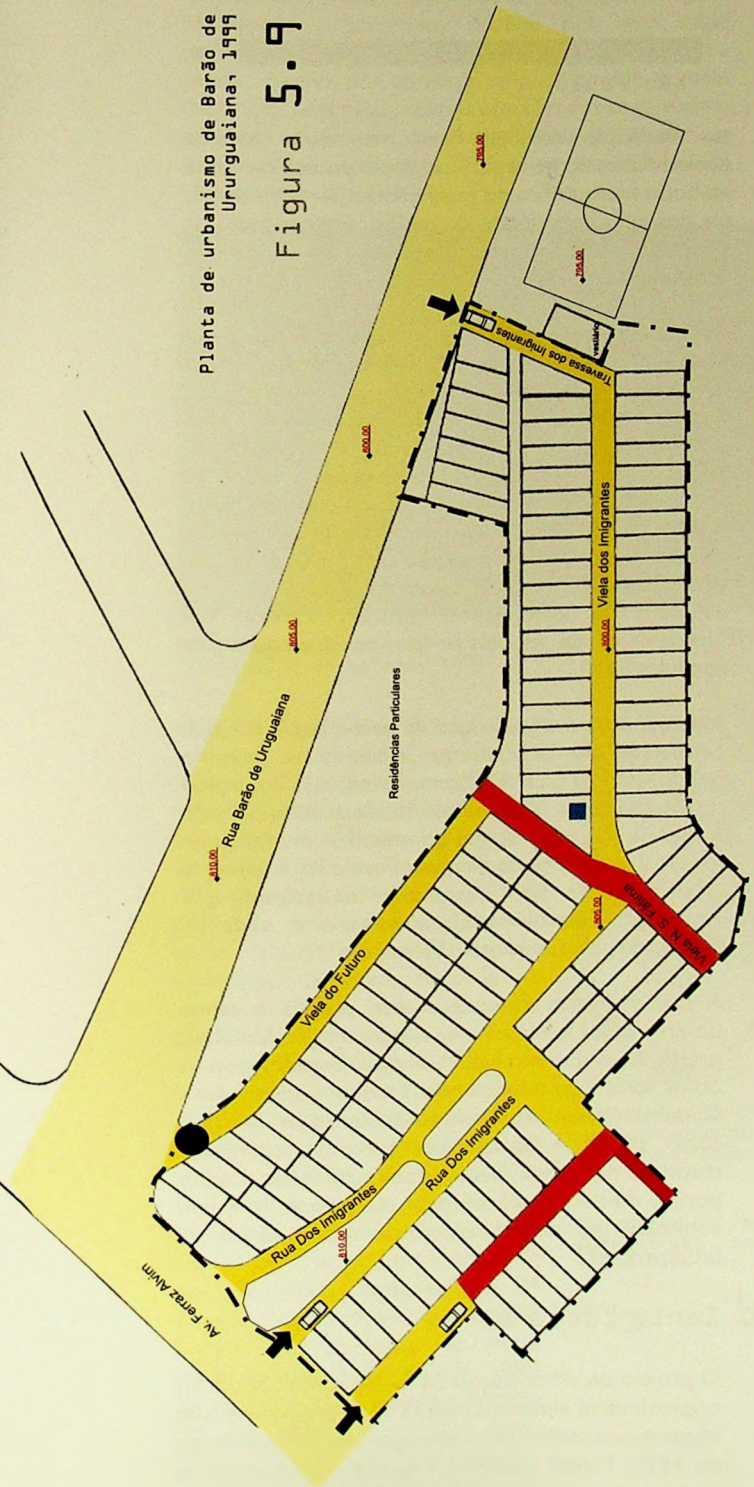
Neste núcleo, 83% dos lotes são unidomiliares. O lote tem, em média, 46,8 metros quadrados (a mediana do lote é 48 m²).

A moradia apresenta uma metragem média de 63,1 m² (mediana de 66 m²). O número médio de metros quadrados por morador é de 16,76, sendo 14,91 m² por morador a mediana. Há, em média, 5,2 pessoas por lote e 4,3 pessoas por família. Apenas 11,1% dos lotes apresentam taxa de ocupação de 1 e 42,5% deles têm coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

Em Diadema, a prática de mutirões para obras de infraestrutura em favelas é disseminada. Os mutirões não são remunerados. Em alguns casos, quem participou do mutirão recebeu o hidrômetro, ou a ligação de esgotos, sem ônus.

Planta de urbanismo de Barão de Uruguaiana, 1999

Figura 5.9



- Vias de largura igual ou inferior a 1,50 metros
- Vias de largura entre 1,5 e 3,0m
- Vias de largura entre mais de 3,0 e 7,0m
- Vias de largura superior a 7,0m

- Telefone público
- Vias de ligação / acesso
- Escadões

Rodovia dos Imigrantes

URBANISMO E HABITAÇÃO

Cidade: Diadema - SP
 Favela: Núcleo Hab. Barão de Uruguaiana
 Mapa Base: PMD
 Data: setembro/1999



JARDIM ESMERALDA E SANTA LUCIA II

São Paulo

No Município de São Paulo, as duas favelas analisadas estão na região sul, mais particularmente na bacia hidrográfica do reservatório Guarapiranga, um dos mais importantes da região, responsável por cerca de 20% do abastecimento de água da metrópole.

Devido a problemas na qualidade da água do reservatório, decorrentes principalmente do lançamento de esgotos domésticos no sistema de drenagem, em 1992 teve início o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Reservatório Guarapiranga, com recursos do governo estadual, do Município de São Paulo e do Banco Mundial. Esse programa é constituído de cinco subprogramas, entre eles o de recuperação urbana, que inclui obras de urbanização de favelas e complementação de infraestrutura de loteamentos, visando diminuir os lançamentos de esgotos e lixo na drenagem. (ver capítulos 3 e 4)

Além dos recursos financeiros, 13 as favelas obtiveram o licenciamento da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, necessário pela sua localização em área de proteção dos mananciais.

A Prefeitura contratou uma 14 empresa gerenciadora, a JNS, que montou uma diretoria de projetos, coordenada pela arquiteta Marta Maria Lagreca de Sales. Essa equipe acompanha os contratos de projetos de urbanização e desenvolve ou orienta os escritórios em projetos para espaços públicos complementares.

As ações para a urbanização da favela Santa Lúcia II, constituída em 1967, foram iniciadas no governo petista, em 1991. Em 1992, com o início do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório, esta favela viu sua urbanização garantida.¹³ A mudança de governo atrasou as obras mas a favela foi finalmente urbanizada em 1994. O projeto foi realizado por Cepollina Engenheiros Consultores e a obra foi executada pela Construtora Beter.

A favela Jardim Esmeralda teve projeto e obras desenvolvidos totalmente na administração Maluf. O projeto foi elaborado pela Promapen Engenharia e as obras foram executadas pela Schahin Engenharia e Comércio. Além das obras de urbanização integral, como na favela Santa Lúcia, a Prefeitura também construiu pequenas áreas verdes e de lazer, tirando partido da obra de canalização do córrego. Para isso contratou um projeto específico, separado do de urbanização.¹⁴

**Santa Lúcia II**

O projeto de urbanização da favela Santa Lúcia II foi originalmente elaborado em 1992 e revisado para as obras que se realizaram entre agosto de 1994 e março de 1995. Foram executados serviços de abertura de vielas, pavimentação, arrimos, escadarias, drenagem, água e esgotos; removidas quatro famílias e reconstruídas unidades sobrepostas para duas famílias.

Composto de três pequenas quadras, o núcleo habitacional está encravado em uma encosta totalmente urbanizada, coberta por uma capa impermeável de telhados, quintais cimentados, ruas e vielas. Forma um conjunto impressionante a meia distância, pois essas colinas urbanizadas se estendem por todo o horizonte, como se pode ver na foto abaixo, que mostra a paisagem da área em frente à favela. (Ver também figura 4.37)



Paisagem do Jardim Santa Lúcia II e do bairro, 1999

A ocupação da área (e também do entorno) é alta (74%), compacta e bastante uniforme no acabamento - 87,5% das casas são de alvenaria revestida. A cobertura reforça o cinza: 60,4% de fibrocimento e 37,5% de laje. A volumetria do conjunto favela-bairro apresenta uma regularidade de formas alongadas de casas paralelas às curvas de nível e, ao mesmo tempo, algumas edificações verticais estruturadas em diferentes platôs de meia encosta (apenas 10% das casas têm dois andares). Além do cinza, nota-se também o vermelho do tijolo cerâmico em toda a encosta.

O núcleo faz parte da bacia do Guavirituba, na margem esquerda do reservatório, onde existem 34 favelas. Esse local está próximo do parque Guarapiranga, há muito implantado. Até agosto de 1999 foram feitas obras de urbanização em nove favelas e em uma outra havia obras em andamento. Somente depois de concluídas todas as obras de interceptação dos esgotos e coleta de lixo será possível acabar com os lançamentos e diminuir a poluição residual antes do desembocamento do córrego na represa.

Figura 5.10



Fonte: Prefeitura Município de São Paulo

- Sub-bacia Guavirituba
- Favelas urbanizadas - 8/1999
- Favelas em obras até - 8/1999

Sub-bacia do córrego Guavirituba, destacando-se as favelas, 1999



Figura 5.11

As vielas e escadarias formam um ambiente dinâmico e rico visualmente. No centro da favela há uma viela longa, com mais de cem metros, ligada às ruas externas por vielas de, em média, 30 metros de comprimento. Em muitos trechos há escadarias com rampas paralelas, para facilitar o transporte de bens e a coleta de lixo.

O desenho urbano da Santa Lúcia lembra as vilas mediterrâneas ou as cidadelas medievais dos países latino-europeus - Itália, Portugal e Espanha. Sendo pequena - 1,7 hectares -, a favela mescla-se à paisagem.

Não foram executadas algumas pequenas vielas projetadas, o que dificulta o acesso a algumas casas, com conseqüências para a coleta de lixo. Há também problemas de má execução e ausência de detalhamentos de projeto - água de chuva nos degraus, empoçamentos etc. -, indicativos de um baixo padrão de exigência na execução da obra.

Havia sido proposto um sistema de coleta de lixo com carros manuais e garis comunitários, que não foi implementado nem nessa nem em qualquer outra favela do programa.

15
A ausência de acompanhamento após a urbanização tem possibilitado intervenções de moradores que dificultam a operação da infra-estrutura. Recentemente, já após a aplicação do questionário domiciliar, no primeiro semestre de 1999, encontrou-se uma garagem construída em uma viela da favela.



EEB

Figura 5.12

Portão instalado pelos moradores em vielas sanitárias, 1999

A inexistência de equipamentos e serviços públicos, em especial de segurança, induziu ao fechamento de vielas com grades, muros e portões pelos moradores,¹⁵ o que impede a execução do serviço de coleta domiciliar de lixo proposto no projeto original e, dependendo da postura da concessionária pode impedir a manutenção das redes de água e esgoto.

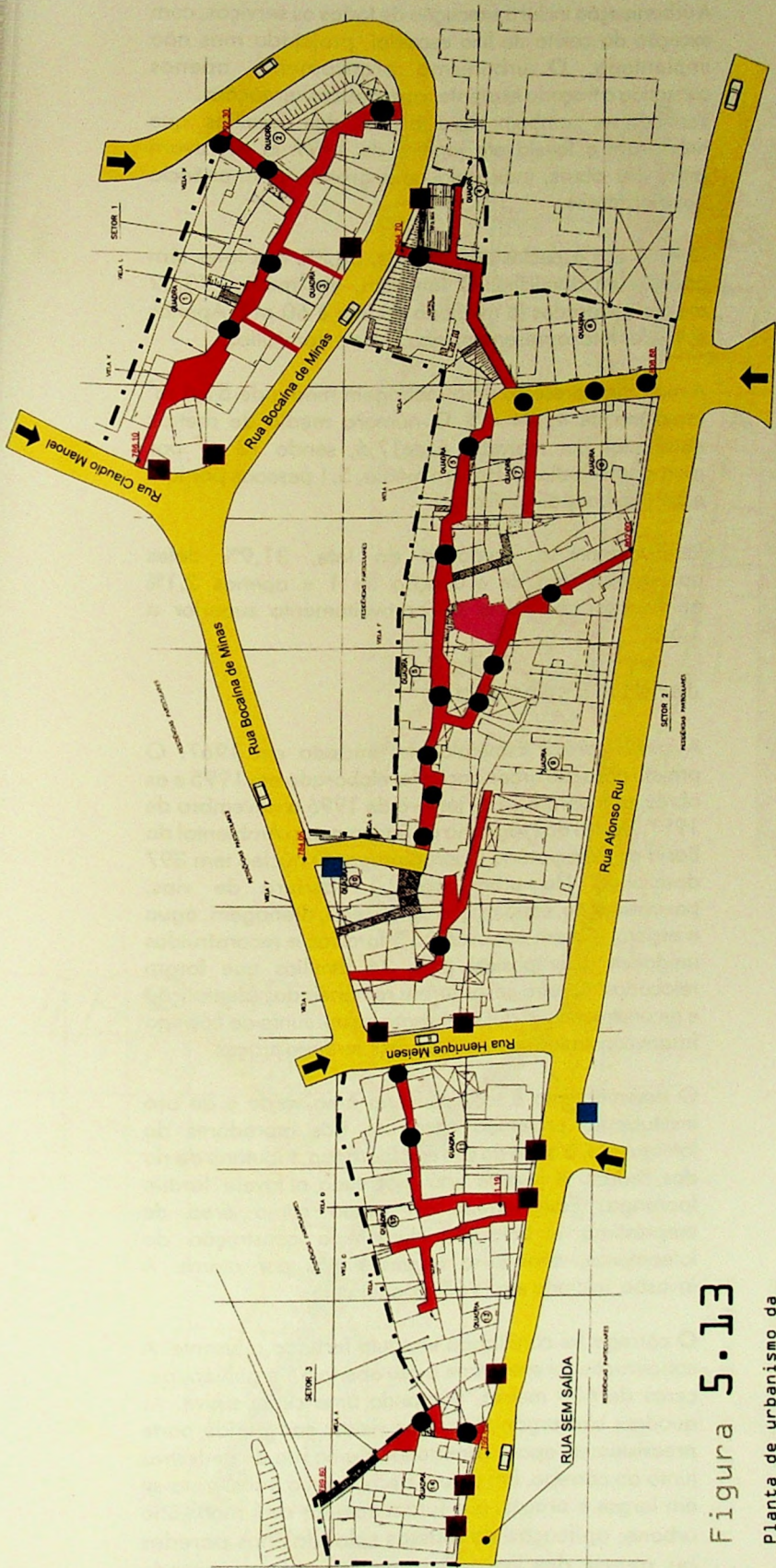


Figura 5.13

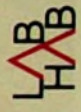
Planta de urbanismo da favela Santa Lúcia II, 1999

- Vias de ligação / acesso
- Vias de largura igual ou inferior a 1,50 metros
- Vias de largura entre 1,50 e 3,00 metros
- Vias de largura entre mais de 3,00 e 7,00 metros
- Escadaria
- Habitações constituídas pelo programa
- Lixeira
- Telefone público



URBANISMO E HABITAÇÃO

Cidade: São Paulo
 Favela: Santa Lúcia II
 Mapa Base: Capollina - 09/1992
 Data: setembro/1999



A urbanização inclui a execução de todos os serviços, com exceção da coleta de lixo especial, projetada mas não implantada. O urbanismo praticamente apenas consolida o traçado existente, com poucas remoções. Verificou-se, também, que 85,4% das famílias que habitavam a favela em janeiro de 1999 lá moravam antes das obras, indicando uma grande permanência dos moradores.

Quanto aos aspectos urbanísticos, 68,8% dos lotes têm apenas um domicílio. O lote tem, em média, 73,82 metros quadrados (a mediana do lote é 60 m²). Apenas 8,4% dos lotes apresentam três ou mais domicílios.

A moradia apresenta uma metragem média de 51,6 m² (mediana de 42,84 m²). O número médio de metros quadrados por morador é de 17,6, sendo 13 m² por morador a mediana. Há, em média, 5,1 pessoas por lote e 3,9 pessoas por família.

Relativamente à ocupação do lote, 31,9% deles apresentam taxa de ocupação de 1 e apenas 2,1% apresentam coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

Jardim Esmeralda

A favela Jardim Esmeralda foi iniciada em 1967. O projeto para sua urbanização foi elaborado em 1995 e as obras estenderam-se de janeiro de 1996 a novembro de 1997, dentro do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Reservatório Guarapiranga. O núcleo tem 397 domicílios. Na urbanização - abertura de vias, pavimentação, canalização de córrego, drenagem, água e esgoto - foram removidas 13 famílias e reconstruídas unidades (sobrepostas) para 34 famílias que foram relocadas. Quatro casas foram remanejadas (demolição e reconstrução parcial no mesmo local). Junto ao córrego foram construídas pequenas áreas verdes e praças.

O assentamento é localizado na área verde e de uso institucional projetada para uso dos moradores do loteamento, à beira do córrego Iporanga, tributário do rio das Pedras. A jusante está assentada a favela Jardim Iporanga. Esse terreno foi usado como área de empréstimo e bota-fora durante a construção do loteamento, criando-se alguns platôs por aterro. A invasão, iniciada em 1967, foi paulatina.

O córrego foi canalizado em duto fechado a jusante. A canalização foi executada a céu aberto e em gabião, por cerca de 600 metros, formando uma curva suave. As quadras são organizadas por vielas, em grande parte preexistentes, agora conectadas a uma rua de pedestres junto ao córrego. Em alguns trechos a rua transforma-se em largos e praças, que foram tratados com mobiliário urbano, aplicação de massas coloridas nas paredes ou muros das casas¹⁶ e execução de um grande mosaico em um muro da praça principal.



Fonte: Prefeitura Município de São Paulo
 — Sub Bacia Rio Bonito / Rio das Pedras
 ■ Favelas urbanizadas - 8/1999
 ■ Favelas em obras até - 8/1999

Figura 5.14

Sub-bacia do córrego Iporanga, destacando-se as favelas, 1999



A JNS, empresa gerenciadora, **16**

contratou o arquiteto Carlos Bratke, que desenvolveu o chamado "Projeto Reboco" - tratamento de fachadas com massa colorida impermeabilizante - para o

tratamento de algumas casas junto a praças nas favelas Jardim Esmeralda, Jardim Alpino, Sete de Setembro, São José IV,

Presidente/Jordanópolis, Santa Lúcia II e Jardim Souza, e a execução de mosaicos no Jardim Esmeralda e no Jardim Alpino.

O restante da paisagem da favela é cinza, com 59,3% das casas cobertas por fibrocimento e 34% delas sem revestimento. As casas térreas representam 60% das casas do núcleo. As vielas, perpendiculares ao córrego, têm em média 40 metros de comprimento, criando visuais entre a praça do córrego e a rua. A paisagem do núcleo e a da cidade estão integradas. Na favela, 62,3% dos lotes tem 100% de ocupação. Nos lotes regulares da quadra (limitrofes ao núcleo) percebe-se também uma taxa de ocupação bem próxima de 100%, com diversos domicílios no mesmo lote.

Boa parte das casas (39%) foi reformada após as obras, sendo que a maioria executou acabamentos (pisos, azulejos, revestimentos interno e externo e gradeamentos).

Em seis das nove casas pesquisadas que aumentaram a área construída executou-se um puxado ou um cômodo separado. Isso pode ter ampliado a impermeabilização da área e certamente aumentado a velocidade da água de chuva.

Tem-se poucos visuais externos da favela, por ser muito encravada. Com o efeito pictórico do tratamento das fachadas e muros, há uma valorização da área dentro daquela paisagem cinza e homogênea.

A favela está inegavelmente mais bonita e mais agradável para os moradores. Percebe-se que está sendo bem mantida e é bastante visitada por técnicos e pesquisadores interessados no Programa. Tornou-se um marco referencial para o bairro.

O partido urbanístico, aqui, foi de consolidação do tecido urbano existente, mas a concepção do programa avançou e interferiu no projeto no sentido de procurar prover espaços livres de uso público para a favela e o bairro. Apesar disso, 38% dos entrevistados acha que não houve melhorias nos espaços para lazer e para as crianças.

Figura 5.16

231



Vista geral do Jardim Esmeralda junto ao córrego.

Conforme pesquisa amostral domiciliar realizada na favela Jardim Esmeralda, 91,5% das famílias que moravam no núcleo em janeiro de 1999 lá já se encontravam antes das obras, indicando uma grande permanência dos moradores.

Quanto aos aspectos urbanísticos, nenhum lote tem mais de dois domicílios; 78% dos lotes têm um domicílio e, em média, 54,7 metros quadrados (a mediana do lote é 48,6 m²).

A moradia apresenta uma metragem média de 59,1 m² (mediana de 51 m²). O número médio de metros quadrados por morador é de 15,78, sendo 12 m² por morador a mediana. Há, em média, 5,1 pessoas por lote e 4,45 pessoas por família.

No que diz respeito à ocupação do lote, 62,1% deles têm taxa de ocupação de 1 e 27,6% apresentam coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

5 . 1 . 5 .

LADEIRA DOS FUNCIONARIOS/ PARQUE SÃO SEBASTIÃO

Rio de Janeiro

As duas favelas, limítrofes, têm 678 domicílios. A Ladeira teve início em 1931 e o Parque, em 1951. O projeto de urbanização desenvolveu-se entre outubro de 1994 e dezembro de 1996 e as obras, de abril de 1996 a julho de 1998, dentro do Programa Favela-Bairro, um grande programa da Prefeitura do Rio de Janeiro. Para as obras executadas - abertura de vias, pavimentação, drenagem, escadarias, geotecnia, água (inclusive reservatório), esgoto e coleta de lixo - foram relocadas e reconstruídas 50 casas, das quais dez unidades mistas. Foram construídos também creche, galpão comunitário, paisagismo e áreas de esporte e lazer.

O projeto foi desenvolvido pela Fábrica Arquitetura. As obras foram executadas pela Macro-Meta Construções Empreendimentos e Participações; a Georio, da Prefeitura, participou das obras de geotecnia juntamente com a construtora. A iluminação e energia foram da Riolut, Light e da construtora Macro-Meta. O gerenciamento das obras ficou a cargo da Riourbe, da Secretaria Municipal de Habitação e da empresa Engenharia Padrão.

A concepção do Programa Favela-Bairro apresenta um forte componente relacionado à integração urbanística, paisagística e ao enriquecimento dos espaços públicos da favela e de seu entorno. A análise deste caso demonstra que há, no projeto, uma reflexão acerca da relação entre a favela, seu entorno próximo e a cidade como um todo. Os projetos foram

desenvolvidos conjuntamente para as áreas Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, encosta suave e área de baixada, de onde se tem ampla visão, de um lado, da grande área verde do SOS e, do outro, dos cemitérios.

A paisagem do Rio, vista de alguns ângulos da favela, é magnífica, alcançando a baía da Guanabara e o Pão de Açúcar. A cidade tem forte presença na favela por essa paisagem, e a Prefeitura procura integrar o núcleo à cidade mediante a colocação de placas de orientação de trânsito e de acessos.

Figura 5.17



Vista do Pão de Açúcar a partir do alto da Ladeira e placas de acesso à área, 1999



A região do Caju, onde se localizam as duas favelas, possui muitos equipamentos e serviços - Hospital, Arsenal de Guerra, RFFSA, SOS e Pátio de Contêineres. É próxima do porto e de áreas em desenvolvimento (como depósitos de contêineres), ou áreas em decadência, com possibilidade de abandono e mudança de uso (como galpões industriais e antigos depósitos da ferrovia). Sua proximidade ao centro permite pensar no crescimento futuro do uso habitacional no bairro.

O projeto de urbanização aproveitou-se da localização destes grandes equipamentos e deles retirou pequenos trechos de terreno onde foram implantados usos coletivos de necessidade das favelas.

241

Assim, os limites das favelas, grandes obstáculos antes da urbanização, tornaram-se as áreas mais enriquecidas, com a execução de acessos (anel viário), a construção de habitações para reassentamento e unidades mistas (habitação, comércio e serviços) e a implantação de áreas de esporte e lazer. A favela, que antes se encontrava confinada no meio dessas glebas, hoje tem uma circulação em torno de toda a sua área com usos coletivos bem definidos.

Reservatórios de água (elevado e enterrado) foram incorporados ao projeto para viabilizar a regularização do abastecimento de água. Sua implementação foi feita à revelia da Ceda. O reservatório elevado, chamado castelo d'água, tornou-se um marco formal na paisagem.

Figura 5.18

Planta de uso do solo da Ladeira dos Funcionários/Parque São Sebastião, 1999



- Legenda:
- Uso comercial
 - Uso residencial
 - Áreas de uso comum

Escala Gráfica :
0m 1m 10m 100m

- Uso institucional
 - Uso misto (residencial, institucional e comercial)
 - Circulação
 - Área não urbanizada
- USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**



Cidade: Rio de Janeiro
Favela: Ladeira dos Funcionários / Pq. São Sebastião
Mapa Base: Planta Geral - Fábrica Arquitetura
Data: 08/1999

Internamente, a maioria dos acessos é só para pedestres. As casas estão, no máximo, a 50 metros das ruas principais ou pequenos largos com acesso de veículos. A ocupação é compacta e bastante uniforme no acabamento, pois 93,7% das casas são de alvenaria revestida e cobertas por laje. A volumetria do conjunto é composta por 44,4% de sobrados e 17,5% de casas com três pavimentos. Mais de 60% dos lotes têm taxa de ocupação de 100%.



Figura 5.19

A intervenção na Ladeira caracteriza-se, como toda intervenção do Programa Favela-Bairro, pela urbanização integral da comunidade, com dotação completa de infra-estrutura e serviços, inclusive adequação do sistema de coleta de lixo. Os equipamentos de lazer e esporte e as áreas verdes foram criados para uso prioritário dos moradores, mas em terrenos do entorno, sem necessidade, portanto, da remoção de famílias. Foram criadas também unidades de negócio, locais que podem ser alugados para pequeno comércio ou serviço, não necessariamente de moradores.

A comunidade é antiga e tem uma participação no projeto e obra do tipo mais tradicional, através de suas lideranças. O fato de um trecho da favela não ter sido urbanizado indica a eficácia da ação de grupos de resistência à intervenção¹⁷ da Prefeitura. Por outro lado, a fiscalização municipal tem evitado ampliações de casas em áreas de uso coletivo.

Na pesquisa amostral domiciliar realizada nas favelas Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião verificou-se que 95,2% das famílias estabelecidas nestas comunidades em janeiro de 1999 lá já residiam antes das obras, indicando uma grande permanência dos moradores.

Relativamente aos aspectos urbanísticos, 63,5% dos lotes têm um domicílio e, em média, 49,4 metros quadrados (a mediana do lote é 37,6 m²); 14,3% deles apresentam três ou mais domicílios.

A moradia apresenta uma metragem média de 52,4 m² (mediana de 49,4 m²). O número médio de metros quadrados por morador é 16,3, sendo 13,6 m² por morador a mediana. Há, em média, 6,3 pessoas por lote e 4,1 pessoas por família.

Quanto à ocupação do lote, 62,9% deles apresentam taxa de ocupação de 1 e 42,8% têm coeficiente de aproveitamento superior a 1,5.

24E

Técnicos da Prefeitura¹⁷ comentam que em quase todas as favelas do Programa Favela-Bairro há trechos onde o projeto tem dificuldades de ser implantado.

**QUALIDADE DE VIDA URBANA,
HABITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO
SOCIAL E ECONÔMICA¹⁸**

5.2
Discussão
dos
resultados

As oito favelas estudadas são importantes exemplos da diversidade regional do problema da casa informal no Brasil, em seus aspectos urbanísticos, construtivos e socioeconômicos. Elas foram selecionadas por sua representatividade em relação às favelas atendidas pelos programas de intervenção existentes nas respectivas cidades, e não necessariamente representam o conjunto de favelas (urbanizadas e não urbanizadas) da cidade ou região metropolitana onde estão localizadas.

Municípios selecionados

Tabela 5.1 PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO MORADORA EM FAVELAS SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL

Cidades	% população favelada	Data da informação
São Paulo	19,3	1993
Diadema	29,7	1996
Fortaleza	30,7	1991
Goiânia	13,31	1997
Rio de Janeiro	10,8	1991/1992

¹⁸ A relação entre qualidade de vida e habitação foi claramente identificada com a revisão do conceito de déficit da Fundação João Pinheiro. Diversas entidades, especialmente públicas, fazem os censos nas áreas de projetos de urbanização (ou mesmo para remoção) de favelas. Assim, fica clara a correlação entre renda, baixa escolaridade, precariedade da edificação, alcoolismo e mendicância. A qualidade de vida, identificada pelo acesso aos bens e serviços públicos, tem correlação com a inserção urbana da unidade habitacional - localização e investimentos públicos. A Plumbel, um dos organismos pioneiros em urbanização de favelas, de Belo Horizonte, desenvolve hoje indicadores para formar um índice de qualidade de vida urbana para monitorar os projetos.

Observando apenas a participação da população moradora em favelas na população total (Tabela 5.1), verificamos a maior importância da favela como alternativa habitacional em Fortaleza, no Nordeste brasileiro, e em Diadema, município da periferia da Região Metropolitana de São Paulo, comparativamente a Goiânia e Rio de Janeiro.

Cabe notar que a amostragem realizada para a aplicação do questionário aos moradores e para o cadastro físico dos lotes foi calculada apenas para o universo de cada favela. Assim, rigorosamente, os dados quantitativos são relativos apenas a cada favela em si.

Apesar disso, é interessante analisar alguns dados, comparando as favelas, de forma a elaborar um quadro abrangente da situação brasileira. Ao mesmo tempo, procura-se apresentar e dialogar com alguns indicadores de caracterização socioeconômica da população e da qualidade habitacional.

Tabela 5.2 RENDA FAMILIAR *em reais*
Janeiro de 1999

Cidades	Favelas	Maior renda (Em reais)	Frequência da maior renda %	Menor renda (em reais)	Frequência da menor renda %	Média (em reais)	Mediana (em reais)
São Paulo	Santa Lúcia II	1.250	2,1%	0	18,8%	416,29	400
	Jd. Esmeralda	2.600	1,7%	0	12,1%	536,17	425
Diadema	Barão de Uruguaiana	1.800	2,1%	0	17%	558,87	470
	Vila Olinda	2.260	1,7%	0	6,7%	532,35	400
Fortaleza	Castelo Encantado	3.136	1,5%	0	3,1%	553,88	408
	Jd. Conquista	450	3,6%	0	37,5%	151,26	130
Goiânia	Jd. Dom Fernando	1.230	1,6%	0	6,6%	458,23	400
	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	1.732,8	1,7%	0	8,6%	493,85	473

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

Analisando a mediana, constatamos, em todos os casos, que a maioria das famílias possui renda inferior a quatro salários mínimos, destacando-se a favela Jardim Conquista, de Goiânia, onde a mediana é menor que dois salários mínimos.

Quando verificamos, porém, os valores de renda máximos e mínimos encontrados, detectamos já uma diversidade de estratos de renda, incluindo famílias sem renda, em que se destacam novamente a favela Jardim Conquista, de Goiânia, onde mais de um terço das famílias não obteve renda em janeiro de 1999, seguida das favelas Santa Lúcia II (São Paulo) e Barão de Uruguaiana (Diadema), também com porcentagens expressivas de famílias que não obtiveram nenhuma renda. Note-se que em todas as favelas pesquisadas há famílias nesta situação. A renda mais alta encontrada foi de uma família que tem atividade comercial perto da favela do Castelo Encantado, em Fortaleza. Encontramos rendas superiores a sete salários mínimos em sete das oito favelas. A exceção é novamente o Jardim Conquista, em Goiânia, onde a maior renda é de 450 reais.

Tabela 5.3
TAXA DE
DESEMPREGO

246

Cidades	Favelas	%
São Paulo	Santa Lúcia II	17,5
	Jd. Esmeralda	28,5
Diadema	Barão de Uruguaiana	33,6
	Vila Olinda	32,1
Fortaleza	Castelo Encantado	32,9
Goiânia	Jd. Conquista	39,8
	Jd. Dom. Fernando I	26,7
Rio de Janeiro	Ladeira/Parque S. Sebastião	20,8

Fonte: Schor e Artes, 1999.

As taxas de desemprego detectadas nas favelas em janeiro de 1999 apresentaram-se mais altas do que as da cidade ou região, reforçando a tese da maior vulnerabilidade socioeconômica da população moradora em situação informal (Maricato, 1998).

Analisando os resultados da pesquisa, Schor e Artes, 1999, comentam:

"Os trabalhadores que auferiram renda monetária, em janeiro de 1999, trabalharam sob diversas condições de ocupação. No Rio - Funcionários - foi encontrado o maior percentual de trabalhadores pertencentes ao mercado formal de trabalho: 49,3% dispunham de carteira de trabalho assinada. Já no Castelo Encantado, o percentual de trabalhadores com carteira de trabalho assinada cai para 20,1%. [...] Chama atenção o elevado percentual, em todas as favelas, de desempregados: exceto em Santa Lúcia, os valores encontrados superam as estimativas da taxa de desemprego calculada pelo Dieese/Fundação SEADE, que incluem as condições de desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento."

Uma mudança importante decorrente da urbanização deu-se na relação da população com os serviços de água e luz. Se antes, com algumas nuances, em todas as áreas se pagava uma taxa mínima, agora (à exceção de São Paulo) há medidores de energia domiciliares e há também hidrômetros, inserindo os moradores na prestação de serviços regular, legal. Entretanto, essa integração tem um custo, pois as tarifas têm encarecido para todos, sendo um gasto importante na cesta básica do morador de favela.

A questão da fragilidade da situação socioeconômica pode ser verificada também quando se analisam as despesas com as contas de água e luz em relação à renda familiar. A quantidade de famílias com mais de 10% da renda comprometida com esses serviços básicos sugere um grande risco de inadimplência se não forem definidas tarifas diferenciadas.

Tabela 5.4 RENDA FAMILIAR COMPROMETIDA COM AS DESPESAS DE LUZ E ÁGUA

246

Favelas		até 5%	5% a 10%	10% a 20%	20% a 30%	30% a 50%	Mais de 50%
São Paulo	Santa Lúcia II	67,1	16,1	3,2	6,5	-	6,5 (99,4%)
	Jd. Esmeralda	81,8	12,1	6,1	-	-	-
Madema	Barão de Uruguaiana	57,1	28,6	14,3	-	-	-
	Vila Olinda	32,6	30,2	16,3	11,6	9,3	-
Portaleza	Castelo Encantado	32,1	26,4	24,5	5,7	3,8	7,5
ofânia	Jd. Conquista	6,7	13,3	43,3	26,7	6,7	3,3
	Jd. Dom Fernando I	23,5	19,6	35,3	13,7	2,0	5,9
io de neiro	Ladeira/ Pq. S. Sebastião	30,8	41,0	17,9	2,6	7,7	-

Ver Vêros e Taschner, 1990, 19
Taschner, 1983; Abramo e
Faria, 1999.

Silva (2000) elaborou 20
tabulações especiais da
pesquisa amostral com a
população das oito áreas.

O grande número de moradores anteriores às obras indica uma comunidade estável, sem grande troca de população. Apesar de não haver muitas pesquisas sobre a mobilidade de moradia em outras situações - bairros, prédios de classe média, conjuntos -, para comparar com os dados encontrados, o resultado surpreende, contrariando a tese de alguns autores de que, com as obras de urbanização, possivelmente haveria um aquecimento do mercado imobiliário da favela que induziria a um processo de *gentrification*.

Tabela 5.5
MORADORES
RECENTES E ANTIGOS

Cidades	Favelas	% de moradores Anteriores às Obras	Data de origem Da favela	Data da intervenção
São Paulo	Santa Lúcia II	85,1	1967	1994
	Jd. Esmeralda	91,4	1967	1996
Diadema	Barão de Uruguaiana	66,0	Anos 70	1989
	Vila Olinda	83,1	Anos 70	1991
Fortaleza	Castelo Encantado	95,4	Anos 50	1993
Goiânia	Jd. Conquista	83,9	1993	1996
	Jd. Dom Fernando I	81,5	1987	1993
Rio de Janeiro	Ladeira/ Pq. S. Sebastião	95,2	1931 1951	1996

Fonte: LABHAB, 1999b.

Das favelas pesquisadas, o maior número de mudanças ocorreu nas favelas de Diadema e Goiânia, justamente onde os programas de urbanização têm mais avançados os processos de regularização fundiária.

Tabela 5.6

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E
PERSPECTIVAS DE
REGULARIZAÇÃO
das favelas pesquisadas

Silva, 2000, analisando os resultados da pesquisa, apresenta um resumo da situação fundiária e das perspectivas de regularização da posse em cada caso: 20

	Santa Lúcia II	Jd. Esmeralda	Barão de Uruguaiana	Vila Olinda	Castelo Encantado	Jd. Conquista	Jd. Dom Fernando I	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião
Propriedade do terreno (situação atual)	Pública de uso comum, sem processo de regularização da posse	Pública de uso comum, sem processo de regularização da posse	Pública de uso comum, desafetada	Particular, em negociação	Marinha do Brasil	Pública, por desapropriação posterior à ocupação	Particular (Igreja católica)	Serviço do Patrimônio da União e outros órgãos públicos com direitos de foro
Início da ocupação	1967	1967	Meados de 1970	Início dos anos 70	Anos 50	1993	1987	Anos 30 e 50
Forma de ocupação	Paulatina	Paulatina	Paulatina	Paulatina	Paulatina	Organizada	Organizada	Paulatina
Situação legal atual dos moradores	Sem nenhuma garantia formal	Sem nenhuma garantia formal	Com documento de concessão de direito real de uso (CDRU)	Parte das famílias tem escritura coletiva; parte tenta negociar c/ proprietário	Indefinida	Documento provisório à espera de conclusão da desapropriação	Concessão de uso gratuito	São cadastrados e pagam taxa anual à SPU
Solução prevista a curto ou médio prazo	Nenhuma	Nenhuma	Já resolvida		Cessão de direito real de uso (CDRU)	Propriedade plena	Escritura de doação > propriedade plena	CDRU após transf. da União p/ município e aprovação do Plano de Arruamento e Loteamento.

Fonte: Silva, 2000:38, Tabela 2.5.

Percebe-se, por um lado, a complexidade da situação fundiária e das perspectivas legais e políticas de regularização da situação dos ocupantes.²¹ Ao mesmo tempo, são detectadas conexões entre as características do processo de ocupação (paulatina ou organizada), o tratamento que a administração local dá aos processos de invasão de terra (maior ou menor repressão), a existência ou não de terrenos a invadir (escassez ou não de vazios de propriedade pública ou privada) e a maior ou menor comercialização de unidades dentro das favelas. Conforme sintetizou Silva, 2000:47:

"Resumindo, face aos itens colocados, arriscaríamos a dizer que as razões principais para que o processo de substituição (mobilidade e dinâmica imobiliária) seja forte ou não nas diferentes nas favelas são principalmente as seguintes (a investigar):

No Rio, o controle da organização comunitária e a existência de uma rede de vizinhança consolidada, inclusive pela antiguidade dos moradores, desestimula a saída, apesar de haver demanda. Mas o processo é muito recente.

Em Diadema, a credibilidade do título de concessão de uso no mercado regional (no caso do Uruguaiana), a confiança na regularização (caso do Vila Olinda) e a qualidade dos núcleos aumentam a demanda; preços altos estimulam a venda.

Em Fortaleza, a valorização está aumentando as oportunidades de obtenção de rendas imobiliárias (aluguel para comércio e residencial) e atividades informais; as famílias são estimuladas a aproveitar-se dessas vantagens e não sair.

Na posse D. Fernando, a grande mobilidade foi causada pela possibilidade de vender uma posse garantida e, provavelmente, obter um outro terreno com certa facilidade. Esse processo parece controlado e tendente a ser de substituição gradual e aumento do uso comercial, inclusive porque o padrão de renda na favela não é muito baixo.

Na posse Jardim Conquista, onde ocorreu muita venda de direito de posse em seguida às garantias, aparentemente o processo de vendas continua intenso devido à menor renda da população e pressão das tarifas, assim como à possibilidade de participar de outros processos de ocupação.

Nas favelas Esmeralda e Santa Lúcia II, as melhorias não foram suficientes para aumentar muito a demanda, devido à posição das favelas no mercado local e à existência de outras alternativas mais atraentes para a faixa de renda que poderia ir para as favelas urbanizadas."

21 Apesar da importância da questão da regularização fundiária e urbanística dos projetos de urbanização de favela, esse não é o principal enfoque desta tese.

Assim, podemos inferir que, mais do que os investimentos públicos em obras de urbanização daquelas áreas, a perspectiva (e somente ela, pois, de fato, somente em uma das favelas de Diadema há total regularidade formal da posse) da regularização é que induziria um aquecimento do mercado imobiliário das favelas urbanizadas. Esse aquecimento, entretanto, é enfraquecido pela avaliação de outros interesses relacionados à qualidade de vida e acesso a oportunidades de melhoria da inserção socioeconômica proporcionadas pela manutenção da família na área. A conclusão do autor é a de que:

"Nos programas de urbanização estudados, os elementos fundamentais para estimular o processo de transferência (mercado) foram a garantia da posse e a regularização fundiária. Esse processo aconteceu sem esperar pelos investimentos públicos em melhorias em Goiânia e Diadema. Os casos de Goiânia mostram que os terrenos prometidos se tornam bem de troca, antes de qualquer melhoria e sem construções.

A consciência da valorização dos imóveis, que pode acontecer em momentos diversos, permite aos proprietários se colocar a questão de como aproveitar-se melhor da valorização, ou seja, quais as vantagens de ficar na favela ou de vender sua casa. É possível que, para alguns, a oportunidade da venda venha responder a uma necessidade premente de sobrevivência, o que poderia ocorrer em qualquer outra situação de moradia (fora da favela). No entanto, após a urbanização, normalmente as vantagens da permanência se acentuam em relação ao momento em que a família decidiu pela instalação naquela favela: a rede de solidariedade permanece, o bairro está melhor e a casa já está construída. Se melhorou, por que sair?"(Silva, 2000:48)

- A relativa estabilidade da população na área após as obras deve ser um fator de otimização dos resultados na melhoria das condições de vida dos moradores, em função de criar laços, possibilitar a organização e a participação nos resultados de ações coletivas. Os laços de amizade, de vizinhança, além do parentesco, fortalecem a criação de redes de solidariedade.

A observação destas características - condições de vulnerabilidade socioeconômica, relativa estabilidade da população após as obras - faz concluir que os investimentos em urbanização têm conseguido atingir diretamente os segmentos mais facilmente excluídos do processo do crescimento econômico. ■

A experiência urbana de uma boa parte da população, como podemos ver nas primeiras colunas da Tabela 5.7, já passou pela favela. Especialmente em Goiânia, Diadema e Fortaleza, verificamos que boa parte da população vem de outras favelas da cidade. Esse quadro reitera a importância da favela como alternativa habitacional para esse segmento da população.

Tabela 5.7

LOCAL DA
MORADIA ANTERIOR

Cidades	Favelas	Outra casa	Outra	Moradia	Fora de	Outra	Outro
		na mesma favela	favela na mesma cidade	anterior em favela (Subtotal)	favela na mesma cidade	cidade no mesmo estado	estado
São Paulo	Santa Lúcia II	27,7	14,7	42,6	40,4	17,0	0
	Jd. Esmeralda	10,5	3,5	14	38,6	47,0	0
Diadema	Barão de Uruguaiana	4,3	31,8	36,1	36,2	12,8	14,7
	Vila Olinda	30,5	27,1	57,6	8,5	18,0	16,9
Fortaleza	Castelo Encantado	42,2	20,3	62,5	7,4	28,1	0
Goiânia	Jd. Conquista	1,9	44,4	46,3	27,8	25,9	0
	Jd. Dom Fernando	29,6	48,1	77,7	22,2	0	0
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião	66,1	6,5	72,6	6,5	21,0	0

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

Nota-se também a troca de moradia dentro da própria favela (especialmente nos casos do Rio de Janeiro e de Fortaleza). Cruzando as questões moradia anterior na própria favela e forma de moradia, Silva, 2000, verifica que grande parte dessas famílias morava na favela, em casas alugadas, antes das obras. O processo de urbanização, que no projeto define o parcelamento do solo, fez diminuir os casos de aluguel, pois as famílias antes locatárias tornaram-se as legítimas ocupantes do terreno.

Tabela 5.8
MORADIA
DE ALUGUEL

Cidades	Favelas	% das famílias com moradia anterior alugada	% atual de Famílias em moradia alugada
São Paulo	Santa Lúcia II	50	0
	Jd. Esmeralda	35,6	3,4
Diadema	Barão de Uruguaiana	44,4	2,1
	Vila Olinda	40	1,7
Fortaleza	Castelo Encantado	20	7,7
Goiânia	Jd. Conquista	46,3	3,7
	Jd. Dom Fernando	65	8,2
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião	6,5	3,2

Fonte: SILVA, 2000, Tabela 2.1.

A opinião do morador **22** depende também de condições subjetivas. Por exemplo, uma pessoa que no momento estiver com problemas pessoais ou familiares - desemprego, doença etc. - poderá ter uma visão mais negativa, tendendo a responder que tudo está insatisfatório. Por outro lado, poderá haver pessoas que, pela falta de moradia anterior ter sido extremamente precária, consideram-se satisfeitos com a situação atual, mesmo a infra-estrutura sendo insuficiente. Não obstante isso, é fundamental entender como se sente o usuário em uma avaliação do processo de urbanização.

• Foi verificada também a opinião do morador acerca da infra-estrutura instalada - água, esgotamento, drenagem, coleta de lixo e energia elétrica. Suas avaliações, é evidente, não refletem necessariamente a real eficiência dos sistemas instalados.²²

Conforme mostram as tabelas abaixo, a opinião dos moradores sobre a urbanização executada é bastante positiva. Quando separamos as respostas apenas dos moradores antigos (quando foram analisados água, esgoto e drenagem), a satisfação ainda é maior. • Apenas no caso de Fortaleza há uma maior insatisfação, devido a problemas objetivos nas obras, em função, especialmente, da ausência de condições de esgotamento de muitas casas, que lançam esgoto em fossas ou na drenagem.

SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS
 AVALIADOS POSITIVAMENTE
 em porcentagem

Tabela 5.9

Cidades	Favelas	Abasteci- mento de água	Sistema de esgoto	Sistema de drenagem	Coleta de lixo	Serviço de energia elétrica
São Paulo	Santa Lúcia II	94	77	73	85	83
	Jd. Esmeralda	92	90	80	93	75
Diadema	Barão de Uruguaiana	89	76	85	96	96
	Vila Olinda	93	80	81	86	97
Fortaleza	Castelo Encantado	38	39	66	77	79
Goiânia	Jd. Conquista	94	96	89	100	93
	Jd. Dom Fernando	81	83	89	95	87
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	81	83	87	76	89

Fonte: Schor e Artes, 1999.

Tabela 5.10
 251

AVALIAÇÃO POSITIVA DOS SERVIÇOS EXECUTADOS FEITA PELOS MORADORES QUE RESIDIAM NO LOCAL ANTES DAS OBRAS em porcentagem

Cidades	Favelas	Abasteci- mento de água	Sistema de esgoto	Sistema de drenagem
São Paulo	Santa Lúcia II	85	89	71
	Jd. Esmeralda	87	93	87
Diadema	Barão de Uruguaiana	93	77	90
	Vila Olinda	89	89	83
Fortaleza	Castelo Encantado	55	44	66
Goiânia	Jd. Conquista	93	98	87
	Jd. Dom Fernando	98	78	89
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	97	83	90

Fonte: Schor e Artes, 1999.

Schor e Artes, 1999, definiram o índice de satisfação do usuário, para as favelas pesquisadas, atribuindo um ponto a cada uma das infra-estruturas ou serviços avaliados positivamente por um mesmo entrevistado, podendo variar de zero (nenhum serviço avaliado positivamente) a cinco (todos avaliados positivamente). Esses índices, apresentados na Tabela 5.11, representam bem a resposta favorável dos moradores (à exceção do Castelo Encantado, pelas condições já explicadas): em todos os casos analisados o índice é superior a quatro.

Tabela 5.11
GRAU DE SATISFAÇÃO
DOS MORADORES EM
RELAÇÃO A CINCO
SERVIÇOS INSTALADOS

Cidades	Favelas	Grau de
São Paulo	Santa Lúcia II	■
	Jd. Esmeralda	■
Diadema	Barão de Uruguaiana	■
	Vila Olinda	■
Fortaleza	Castelo Encantado	■
Goiânia	Jd. Conquista	■
	Jd. Dom	■
	Fernando	■
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião	■

Fonte: Schor e Artes, 1999, Tabela 52.

Comentando esses resultados, Schor e Artes, 1999:41, afirmam:

"Analisando a distribuição dessa variável por favela [...] confirma-se a percepção negativa que os moradores do Castelo Encantado têm desses equipamentos/serviços: 29% dos respondentes concederam no máximo duas avaliações positivas, enquanto apenas 10% avaliaram positivamente todos os serviços, sendo 35% avaliando quatro ou cinco serviços positivamente. A média dessa variável para a favela, 3,0, é destacadamente menor do que a de todas as outras. Jardim Conquista, por outro lado, com média 4,8, tem uma situação oposta, uma vez que 82% dos entrevistados avaliaram positivamente todos os serviços. Para Santa Lúcia, Jardim Esmeralda/Iporanga e Ladeira dos Funcionários (Rio), mais de 20% dos respondentes avaliaram no máximo três serviços positivamente."

23 Adotamos como densidade populacional bruta a relação entre o número de moradores e a área do terreno total de determinado bairro, conjunto habitacional ou, em nosso caso, favela. A unidade utilizada é de número de habitantes por hectare.

5.2.2. URBANISMO

A densidade demográfica ou habitacional relaciona a quantidade de moradores a determinada área ou bairro. A análise desse indicador torna possível comparar as condições de habitabilidade das favelas pesquisadas com as de outros locais, ocupados por outros processos que não a invasão seguida de obras de urbanização.

A densidade populacional tem sido utilizada como parâmetro urbanístico na literatura técnica, em planos diretores, assim como no cálculo de previsão de demanda de serviços urbanos e de dimensionamento dos sistemas de infra-estrutura. Os planos e legislações quase sempre são genéricos ao tratar a densidade, limitando-se a indicar as zonas onde se permite densidades altas, médias ou baixas, sem definir valores máximos.²⁴ Os estudos urbanísticos técnicos (literatura relacionada a urbanismo, técnicas para projetos de conjuntos habitacionais etc., boa parte de origem estrangeira), assim como os parâmetros de dimensionamento da engenharia, são mais objetivos. Definem-se valores de densidade relacionados a tipologias habitacionais (tipo de parcelamento do solo e habitação unifamiliar ou vertical, por exemplo), que vão informar os cálculos para demanda de água ou produção de lixo ou esgoto, por exemplo.

A seguir, são apresentados alguns valores de densidade encontrados na literatura ou correspondentes a projetos habitacionais brasileiros, a fim de que possamos compará-los com as densidades encontradas nas favelas.

Crespo, 1997, tratando das técnicas de cálculo da rede de esgoto, informa sobre algumas densidades demográficas de zonas urbanísticas que corresponderiam à legislação de uso do solo de Belo Horizonte (Tabela 5.12).

Há alguns estudos recentes de **24**
 legislação urbanística que
 definem claramente valores
 (casa de São José dos Campos
 e Santo André, em São Paulo).
 Entretanto, em nenhum dos
 casos a proposta foi aprovada
 por lei. Outros sugerem o uso
 de cota mínima de terreno por
 unidade habitacional,
 independentemente da
 população, como parâmetro.

DENSIDADES SEGUNDO
 Tabela 5.12 LEGISLAÇÃO DE
 BELO HORIZONTE

Características do setor	Densidade Bruta (hab./ha)
Setores residenciais Unifamiliar: lotes de 400 a 1.000 m ²	50 - 120
Setores residenciais de padrão médio Multifamiliar: casas geminadas de até dois andares - lotes de 360 a 600 m ²	130 - 300
Prédios residenciais Taxa de ocupação de 1 a 3 Área dos lotes igual ou superior a 360 m ²	400 - 800
Prédios residenciais e comerciais Área central da cidade Ocupação próxima à saturação	600 - 1.500

Fonte: Crespo, 1997.

Na Tabela 5.13 reúno alguns valores de densidade encontrados em estudos sobre conjuntos habitacionais (três casos) e um loteamento popular irregular - a mais tradicional e popular forma de acesso à moradia na Grande São Paulo e em outras

idades brasileiras - para buscar um olhar mais crítico sobre essas densidades preconizadas pela boa técnica e pela legislação. Verifica-se que os valores encontrados são bastante diferenciados dos preconizados oficialmente, tanto para cima como para baixo.

Tabela 5.13 DENSIDADES EM CONJUNTOS HABITACIONAIS OU LOTEAMENTOS POPULARES **Densidade bruta (habitantes/hectare)**

Tipologia	Densidade bruta (habitantes/hectare)
Parque Bancários/Jd. Sinhá Loteamento irregular - São Paulo (Ceneviva, 1994)	325,73
Conjunto Cohab Ribeirão Preto (Falcoski, 1997)	96
Conjunto José Bonifácio - Cohab São Paulo (Castro, 1986)	450
Conjunto Rincão - HABI - São Paulo (Falcoski, 1997)	956

As densidades brutas encontradas nas favelas pesquisadas são as seguintes (Tabela 5.14):

Tabela 5.14 DENSIDADE BRUTA DAS FAVELAS PESQUISADAS

Cidades	Favelas	Densidade Bruta (Habitante/Hectare)
São Paulo	Santa Lúcia II	506
	Jd. Esmeralda	881
Diadema	Barão de Uruguaiana	814
	Vila Olinda	488
Fortaleza	Castelo Encantado	370
Goiânia	Jd. Conquista	89
	Jd. Dom Fernando	150
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	1.193 ou 881 (contando equipamentos)

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

Comparando-se os dados de Crespo (Tabela 5.12) com os encontrados na pesquisa, observa-se que as duas posses de Goiânia têm densidade comparável à de "setores residenciais de padrão médio multifamiliar: casas geminadas". Três outras áreas apresentam a densidade de "prédios residenciais de taxa de ocupação de 1 a 3". As três mais densas são Ladeira/São Sebastião, Jardim Esmeralda e Barão de Uruguaiana, em duas regiões metropolitanas, como esperado. Entretanto, os resultados relativos a Diadema causam surpresa. A favela Barão de Uruguaiana, menor, com área arborizada, com uma forma urbana de vila, ou seja, melhor qualidade espacial e, portanto, de vida, apresenta densidade superior à da favela Vila Olinda. No caso de São Paulo, também é interessante observar que a favela Jardim Esmeralda, que apresenta uma área livre - sobre o córrego -, tem uma densidade superior à da Santa Lúcia, área em encosta com um traçado viário com predomínio de vielas e com total ausência de áreas livres.

Na favela Castelo Encantado, que segundo avaliação da equipe de pesquisa apresenta um adensamento - tamanho de lotes, taxa de ocupação - alto relativamente ao padrão de Fortaleza, encontramos uma densidade bem inferior ao esperado em favelas.

A peculiaridade do caso de Goiânia, já perceptível no traçado urbano regular, na dimensão dos lotes etc., fica clara com os resultados da densidade. Apenas nestas favelas encontramos valores abaixo de 150 habitantes por hectare, o mais baixo indicado na literatura para habitação unifamiliar.

A favela carioca analisada apresenta os mais altos valores, se não contarmos como áreas da favela os terrenos conseguidos das glebas vizinhas para áreas livres e equipamentos. Entretanto, se somarmos à área antiga da favela os terrenos do entorno que agora se destinam ao uso dos moradores - rua de acesso e contorno, praças etc. -, a densidade aproximar-se-á da encontrada em São Paulo ou Diadema.

Para entender melhor o significado destes valores da densidade habitacional encontrada nas áreas pesquisadas, procurei compará-los com os valores encontrados em outros estudos de favelas urbanizadas disponíveis, preferencialmente nas mesmas cidades.

Os casos selecionados foram as favelas Nossa Senhora Aparecida, urbanizada entre 1992 e 1993, e Jardim Icarai, urbanizada em mutirão entre 1992 e

1994, em São Paulo; a Favela de Alagados, em Salvador, urbanizada nos anos 80, seguindo parcialmente projeto de 1974; e a favela da Maré, no Rio de Janeiro, urbanizada em 1979.

Tabela 5.15 DENSIDADES DE FAVELAS URBANIZADAS OU DE PROJETOS DE URBANIZAÇÃO

Cidades	Favelas	Densidade bruta (Hab./ha)
Salvador	Alagados (projeto M. Roberto) (Hereda, 1992)	307,1
	Alagados (projeto revisado) (Hereda, 1992)	23
São Paulo	Nossa Senhora Aparecida (Cruz, 1998)	488
	Jardim Icarai (Ribeiro, 1996)	493,35
Rio de Janeiro	Maré (média) (Del Rio, 1990)	937,6

Observa-se que há uma aproximação de valores de densidade entre Castelo Encantado e a favela de Alagados, na Bahia: 200 a 300 habitantes por hectare. Na Grande São Paulo (São Paulo e Diadema) encontramos as maiores disparidades - 881 e 506 habitantes por hectare nas favelas pesquisadas e entre 488 e 493 nas outras favelas. Vale destacar que a favela Jardim Icarai está situada também na região sul de São Paulo, na bacia do reservatório Guarapiranga. No Rio de Janeiro, a favela da Maré, com 937 habitantes por hectare, aproxima-se da situação das favelas Ladeira dos Funcionários/Parque São Sebastião, com 881 habitantes por hectare.

25 Mesmo essas vielas são descritas como logradouro público no decreto municipal.

Quanto às características do sistema viário, a exceção é Goiânia, onde a largura das vias está de acordo com a legislação municipal e todas as ruas têm largura de nove metros ou superior. Em todas as outras favelas foram adotados parâmetros de largura viária não convencionais - largura mínima de 1,5 metros, vias exclusivas para pedestres, trechos em rampa e escadaria. Entretanto, somente no Rio de Janeiro foram encontradas larguras de vielas inferiores a 1,5 metros.²⁵

As favelas pesquisadas caracterizam-se por não serem grandes favelas, ou os chamados complexos de favela do Rio de Janeiro e São Paulo, diferentes núcleos que foram crescendo e se conurbando, formando extensas áreas de ocupação densa e intrincada.

- A questão do tamanho da favela, em termos de área de terreno, tem implicações nas distâncias que os moradores devem percorrer para ter acesso a transporte público, ou para depositar o lixo em local acessível aos caminhões de coleta, por exemplo. •

Nos casos estudados, a distância máxima das casas de alguma via com acesso de veículo é de 100 metros, na favela do Castelo Encantado, em Fortaleza, que apresentou os menores índices de satisfação dos moradores - seguida da favela da Ladeira, com distância máxima de 60 metros. As outras áreas apresentam boas condições de conforto para o deslocamento dos desabilitados, idosos e mães com filhos pequenos, pois as distâncias são bem menores. Destaque-se, entretanto, que apenas em Goiânia, pelo partido urbanístico da própria invasão, todas as casas têm acesso a veículos. Nas outras não há previsão de garagem em boa parte dos lotes.

- A questão do tamanho da favela em relação à população tem relação com a necessidade ou não de espaços para equipamentos ou serviços - lazer, esporte, saúde, educação. Mais que os aspectos relacionados ao projeto urbanístico propriamente dito, esta questão tem implicações nas condições de planejamento urbano e setorial. •

Tabela 5.1b DIMENSÕES DAS FAVELAS

Cidades	Favelas	Área (metros Quadrados)	Vielas com Menos de 1,5 metros de largura	Comprimento das vielas (em metros)	Distância máxima da casa à via carroçável* (metros lineares)
São Paulo	Santa Lúcia II	10.700	não		30
	Jd. Esmeralda	15.000	sim	15	10
Diadema	Barão de Uruguaiana	7.900	sim	15	40
	Vila Olinda	47.500	não		45
Fortaleza	Castelo Encantado	86.000	não		100
		14.000			**
Goiânia	Jd. Conquista		não		**
	Jd. Dom Fernando	19.600	não		**
Rio de Janeiro		27.000	sim	500***	60
	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião				

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

* Adotou-se a estratificação das vias com leito carroçável a partir de mais de três metros de largura.

** Em Goiânia todos os lotes têm frente para via pública.

*** Distribuídos em 46 logradouros públicos.

• Há também alguma peculiaridade nas condições de vida da população com mais frágil estruturação socioeconômica. Se somarmos as crianças e adolescentes que não trabalham, os desocupados, os deficientes, os desempregados, aposentados e as donas de casa, percebemos como é expressivo o número de pessoas que deve permanecer na favela a maior parte das horas do dia. Dadas as características da maioria das habitações - pequena área construída, ocupação da quase a totalidade do lote, alta densidade habitacional -, a pouca oferta de áreas de equipamentos comunitários de esporte, lazer e educação pode comprometer as condições de vida e sociabilidade nessas comunidades. Com muita gente ociosa, criam-se condições propícias à violência doméstica, roubos, depredações, formação de gangues. A Tabela 5.17 apresenta o número de moradores que passam a maior parte do tempo na favela, segundo a pesquisa.

Tabela 5.17 MORADORES QUE FICAM EM CASA

Cidades	Favelas	% de moradores que ficam em casa (dona de casa, crianças com menos de 16 anos, desocupados, deficientes, desempregados e aposentados) sobre o total
São Paulo	Santa Lúcia II	70,1
	Jd. Esmeralda	68,02
Diadema	Barão de Uruguaiana	70
	Vila Olinda	71,9
Fortaleza	Castelo Encantado	67,9
	Jd. Conquista	76,07
Goiânia	Jd. Dom Fernando	65,02
	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	62,3

Fonte: Almeida e Bueno, 1999:22.

Segundo Almeida e Bueno, 1999:22:

"Um dos aspectos controvertidos em relação aos espaços urbanizados de favela refere-se à construção e uso dos espaços públicos coletivos. O panorama geral aparece da seguinte forma: quanto à apropriação da área e respectivos comportamentos do morador: o espaço público, depredado; a rua, semi-privada, continuidade da casa, sempre repleta de moradores; e a casa, particular, espaço reservado. De acordo com os dados levantados, as respostas dos moradores sobre equipamento urbano e área de lazer, freqüentemente, indicam que: ou a população (ou parte dela) depreda o mobiliário urbano, como no Castelo Encantado; ou ele não chega a ser construído, como na Santa Lúcia; ou não chegam a ser identificados como tal, como no Jardim Esmeralda; ou os espaços reservados para lazer são monótonos e sem graça, como é o caso das áreas destinadas ao lazer no

projeto das posses de Goiânia (e que estão sendo pouco a pouco ocupadas pelos equipamentos comunitários como colégio, igreja, centro comunitário)."

- Além da questão da peculiaridade desses espaços, cujas obras são malfeitas ou parciais, quando não inexistentes, há também a questão da dificuldade para grupos sociais, especialmente com baixa escolaridade, conseguirem organizar seu convívio e seu lazer sem nenhum apoio ou planejamento de agentes treinados, como no caso da escola ou do clube. Assim, à fragilidade da qualidade espacial soma-se a dificuldade de organização de atividades sem a presença do Estado. •

5.2.3.

INFRA-ESTRUTURA E PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL

Nota-se que, a par da grande maleabilidade dos parâmetros para o parcelamento do solo e a construção do sistema viário e de circulação encontrada nestes locais, como mostram as plantas anteriormente apresentadas, a maioria dos parâmetros para as redes de água e esgoto é mais convencional, ou ao menos já foi utilizada por concessionárias (São Paulo, Diadema, Fortaleza, Rio de Janeiro), no que diz respeito aos materiais, componentes e diâmetros. Somente o traçado é mais irregular. Cordeiro, 1999:15-16, assim caracteriza os sistemas de infra-estrutura que foram executados nos casos estudados:

"Dos oito casos estudados, sete apresentam, preponderantemente, características convencionais na tecnologia de saneamento adotada. As únicas exceções referem-se aos dois casos de Diadema, Vila Barão de Uruguaiana e Vila Olinda, onde os projetos apresentaram algum tipo de variação nos quesitos material e forma de execução dos sistemas de abastecimento de água.

Em relação aos sistemas de esgotamento sanitário, cinco casos adotaram a tecnologia convencional na implantação da rede coletora de esgotos. As principais características convencionais utilizadas foram: tubulação em PVC diâmetro de 200, 150 e 100mm Vinilfort, em alguns casos, manilhas de concreto nos diâmetros de 200 mm, e caixas de inspeção e poços de visita pré-moldadas, com tampão em ferro fundido ou em concreto armado. Especificamente na Vila Olinda e na Barão de Uruguaiana, a infra de esgoto encontra-se classificada como não convencional, visto que a forma de execução da rede coletora bem como o traçado de rede adotado caracterizam claramente aspectos não convencionais de projeto.

No que se refere à drenagem, obtém-se da análise do conjunto das experiências quatro casos que utilizaram tecnologia convencional, dois que associaram técnicas convencionais combinadas com outras não convencionais e quatro outros casos que de fato apresentaram alguma inovação tecnológica na solução dada à drenagem. Os principais aspectos convencionais observados nos sistemas de drenagem implantados são: escoamento superficial nas ruas e vielas recobertas com pavimentação de concreto e outras com lajotas hexagonais e nas rampas e escadarias em concreto associado a trechos com tubulações nas áreas de maior contribuição, geralmente em manilhas de concreto de 0,60m, interligadas a bocas de lobo de 120 x 160mm, ao longo do meio-fio (pré-moldados em concreto).

Em relação à coleta de lixo, o caráter convencional do serviço caracteriza-se pela combinação da coleta porta a porta para as áreas de fácil acesso dos caminhões com a utilização de contenedores/ caçambas localizados em pontos predeterminados na comunidade, onde os moradores depositam o seu lixo domiciliar para a coleta. Este tipo de sistema foi adotado em cinco das oito experiências estudadas. Das outras três que apresentaram algum tipo de inovação tecnológica, duas se referem à existência de uma usina de reciclagem de lixo e outra a um sistema de rampas para deslocamento de carros pequenos de tração manual, a serem operados pelos moradores; entretanto, o sistema não foi implantado dessa forma e as rampas construídas estão sendo utilizadas para outra finalidade.

Apenas quatro programas incluíram no escopo da intervenção realizada projetos de energia elétrica e iluminação pública, sendo que dois utilizaram-se do padrão econômico, geralmente composto de poste leve, metálico, que permite a eletrificação do interior das favelas, ligações individualizadas com medidor. [...] pode-se observar também que a concessionária estadual de saneamento participou de cinco projetos de urbanização seja na execução dos sistemas de abastecimento de água e da rede coletora de esgotos, seja no arranjo de operação e manutenção."

A presença das empresas concessionárias aproximou os urbanistas dos engenheiros, com maior integração projetiva. Essas empresas têm os cadastros das redes existentes na cidade, necessários para projetar as redes das comunidades. Elas detêm também o poder da iniciativa da manutenção das redes, que, por isso, precisam ser, se não aprovadas, ao menos reconhecidas como fazendo parte da cidade a zelar. Ao mesmo tempo, os urbanistas puderam definir padrões diferenciados, mas com boa resposta da infra-estrutura.

Na Tabela 5.17 encontram-se resumidas as características das ações de saneamento básico (água, esgoto e lixo) empreendidas nas favelas analisadas, relacionandas com as condições dos sistemas de infra-estrutura adotados nas respectivas cidades. O objetivo é verificar, em primeiro

lugar, até que ponto há uma integração entre a ação na favela e o sistema e, em segundo lugar, as condições de sustentabilidade ambiental em si destes sistemas, ou seja, seu correto manejo e adequação. Comenta-se também o tratamento dado às áreas non aedificandi pela legislação vigente.

Tabela 5.18 AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL

	Origem da água/mananciais	Lançamento dos esgotos	Tratamento dos esgotos	Seleção/reciclagem/destino final do lixo
São Paulo (Guarapiranga)	Água fornecida pelo Sistema Adutor Metropolitano (Sabesp).	As redes de esgoto executadas estão interligadas ao coletor-tronco.	Não há tratamento. A previsão é a longo prazo (2005) os esgotos de toda a bacia serem tratados na Estação de Barueri. Estão em construção estações elevatórias	Não há coleta seletiva. Havia projeto de equipamentos especiais para coleta de lixo com carrinhos manuais que não foi implantado.
Jardim Esmeralda	Água fornecida pelo Sistema Adutor Metropolitano (Sabesp).	As redes de esgoto executadas estão interligadas ao coletor-tronco. Com a finalização das obras da favela Iporanga a montante não haverá nenhuma ligação de esgoto para o córrego Iporanga.	Não há tratamento. A previsão é a longo prazo (2005) os esgotos de toda a bacia serem tratados na Estação de Barueri. Estão em construção estações elevatórias	Não há coleta seletiva. Existia um projeto de educação ambiental voltado para o incentivo de coleta seletiva/reciclagem e combate ao desperdício. Este projeto não foi implantado por falta de recursos financeiros
Barão de Uruguaiana	Água fornecida pelo Sistema Adutor Metropolitano (Sabesp) e distribuída pela Saned.	O esgoto é lançado na rede oficial, interceptado até o rio Tamanduateí, onde é lançado.	Não há tratamento.	Não há.
Vila Olinda	Água fornecida pelo Sistema Adutor Metropolitano (Sabesp) e distribuída pela Saned.	O esgoto é lançado na rede oficial, interceptado até o rio Tamanduateí, onde é lançado.	Não há tratamento.	Não há.
Fortaleza	Sistema adutor metropolitano Pacoti-Riachão.	A maioria das casas lança no Interceptor Oceânico. Outras ainda lançam na drenagem ou no subsolo (fossa "séptica").	Esse setor de Fortaleza lança em interceptor oceânico após pré-tratamento.	Não há. Havia até recentemente garis comunitário
Jardim Conquista	Sistema adutor da cidade.	Rio Meia Ponte, que recebe a maior parte do esgoto da cidade, a montante.	A cidade não tem estação de tratamento de esgotos. Na área de estudo 1,8% das casas tem fossa séptica e 5,4% delas têm fossa negra.	Coleta seletiva pelo Núcleo Industrial de Reciclagem-NIR, remunerado pela empresa municipal COMURG. O NIR comercializa e industrializa alguns elementos. Efluentes tratados em lagoa de estabilização.
Dom Fernando I	Sistema adutor da cidade.	Rio Meia Ponte, que recebe a maior parte do esgoto da cidade, a montante.	A cidade não tem ETE. Na área de estudo 4,9% das casas têm fossa séptica e 3,3%, fossa negra.	Coleta seletiva pelo NIR, remunerado pela empresa municipal COMURG. O NIR comercializa e industrializa alguns elementos. Efluentes tratados em lagoa de estabilização.
Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	Através de manobras na rede da Cedae, dia sim dia não a água do Sistema Adutor Metropolitano alimenta reservatório cedido pelo Hospital e reformado pelo programa.	O esgoto da comunidade é lançado em uma rede deficiente do bairro na rua Carlos Seidl.	Será interligado a outros pontos da cidade (bairro do Caju) com destino final previsto na Estação de Tratamento da Alegria/Projeto de Despoluição da Baía de Guanabara.	A Comlurb faz varrição e retirada diária do lixo das lixeiras/contentedores. Não há seleção na coleta. Garis comunitários fazem a retirada de inservíveis. Lançamento incorreto do lixo é fiscalizado. Lixo colocado em estação de transbordo próxima, no mesmo bairro, em antigo depósito. O destino final é o aterro de Gramacho.

Relativamente à origem das águas para abastecimento, como era de se esperar em áreas tão integradas à estrutura urbana, todas as favelas estudadas estão vinculadas ao sistema adutor geral, utilizando-se, portanto, dos mesmos mananciais que abastecem o conjunto da população do município. No caso do Rio de Janeiro, verifica-se que essa integração é forçada, quase clandestina, viabilizada por um acordo entre o hospital, que recebe água da Cedae, e a Prefeitura. Em Fortaleza há falta d'água na favela - apesar da integração - devido a problemas da cidade e também a problemas técnicos do projeto. Confirmando a hipótese de que problemas de operação por inadequação dos sistemas induzem comportamentos inadequados dos usuários, que podem comprometer a sustentabilidade, observamos que as favelas pesquisadas de Fortaleza e do Rio de Janeiro apresentaram o maior número de domicílios que fazem o armazenamento alternativo de água (67,7% e 44,4% dos domicílios, respectivamente). Esses moradores podem estar usando água contaminada pela forma de armazenamento, além de haver o risco de que estes depósitos sejam criadouros de vetores de doenças, como a dengue. Assim, nestes casos, em função de problemas de projeto ou de não integração da favela ao sistema de infra-estrutura urbano, a urbanização não promoveu a criação de novas condições de sustentabilidade socioambiental. Destaque-se que, se há falta de água, de nada adiantará o trabalho educativo de conscientização dos moradores sobre seu comportamento "inadequado" ou sobre seu "mau" uso do serviço.

No que diz respeito à coleta de esgotos, apenas no Castelo Encantado e na Ladeira/São Sebastião há trechos que não foram atendidos pelo projeto de esgoto, em decorrência, no primeiro caso, de um barateamento da obra e, no segundo, de problemas político-comunitários. Nos outros casos a coleta atende 100% dos domicílios. Assim, pode-se considerar, apesar destes dois casos, que as condições sanitárias apresentaram uma sensível melhora nas favelas atendidas.

Apenas nestas duas favelas constatou-se o desconforto dos maus odores produzidos pelo lançamento de esgotos na drenagem.

Em São Paulo, onde o afastamento de esgotos da bacia é a meta principal do programa, os esgotos das duas favelas (e das outras existentes nas sub-bacias) ainda são lançados no reservatório. Foi constatado também que não há acompanhamento e fiscalização, por parte das concessionárias, de novos lançamentos clandestinos na rede de drenagem, por domicílios não ligados à rede.

Mais crítica é a condição de ligação destas redes à rede oficial - coletores-tronco ou interceptores e as

26 No Jardim Esmeralda, 15,3% dos domicílios armazenam água. Em Vila Olinda, Diadema, esta porcentagem sobe para 20% e em Santo Lúcia, São Paulo, para 31,3%. Nos outros casos os valores estão abaixo de 7%.

condições reais de tratamento dos esgotos. Aí os problemas acontecem em todas as cidades (com exceção de Fortaleza, onde há, neste trecho, um interceptor oceânico), pois em nenhuma delas observa-se a existência de equipamento de tratamento que receba os esgotos dos bairros onde estão localizadas estas favelas.

Quanto à sustentabilidade da política de resíduos sólidos, verifica-se que apenas em Goiânia está havendo um postura criativa de trabalho de reciclagem de lixo e, portanto, de diminuição do volume que deve ir para os aterros. Essa ação não é do poder público, mas sim de uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica, com forte presença no local. O poder público, responsável pelo manejo do lixo, não construiu uma política ambientalmente conseqüente nas cidades, não influenciando, assim, no desenho dos programas e projetos para as favelas.

As bacias de drenagem são já bastante alteradas, com diversos trechos das córregos e afluentes canalizados. 27

Por outro lado, observamos um quadro positivo de adequação do comportamento da população em relação às soluções de coleta implantadas. Em três favelas (Uruguaiana, Vila Olinda e Dom Fernando) nenhum entrevistado maneja incorretamente o lixo. No Rio de Janeiro, apenas um entrevistado informou que joga o lixo em qualquer local e em Santa Lúcia, apenas dois entrevistados afirmaram ter este comportamento. Em Fortaleza queimam o lixo ou o jogam em local inadequado 12% dos domicílios, e no Jardim Conquista, 30%. Esse último caso é surpreendente, pois a posse é vizinha ao Jardim Dom Fernando, onde há o projeto de coleta seletiva e a usina de reciclagem, indicando que a ação daquela ONG é ainda bastante localizada.

A respeito das faixas de domínio comumente exigidas para infra-estrutura, encontramos uma situação de risco no caso das linhas de alta tensão em Diadema.

No caso das margens de córrego, todas as situações estão fora do padrão exigido,²⁷ mas não foram observados problemas de risco de enchentes. No Jardim Esmeralda, é inegável que a solução de canalização aberta proporcionou um espaço público mais generoso e agradável do que no caso de Diadema, onde não há sinal da existência do córrego dentro do núcleo, já que foi executada uma via sobre o canal.

A eficiência dos serviços de afastamento de esgotos e coleta de lixo pôde também ser avaliada por um outro fator: a não ocorrência de mau cheiro vindo das tubulações de drenagem (a exceção do Castelo Encantado) ou dos próprios córregos. Tanto no Jardim Esmeralda quanto na Vila Olinda não foi encontrado esse problema.

Em todos os oito casos estudados observa-se o uso de materiais duráveis - tijolo, bloco e telha de amianto ou laje. Apenas no Jardim Conquista, em Goiânia, encontramos uma casa com cobertura parcial de material não durável.

Após a urbanização, verificou-se uma intensa intervenção dos moradores nas residências, especialmente com a ampliação da área construída e a colocação de acabamentos. Nas favelas Santa Lúcia II (São Paulo), Barão de Uruguaiana e Vila Olinda (Diadema), e Dom Fernando (Goiânia), mais de 50% das casas foram reformadas.

Tabela 5.19 CASAS REFORMADAS APÓS AS OBRAS (EM PORCENTAGEM)

Cidades	Favelas	%
São Paulo	Santa Lúcia II	50
	Jd. Esmeralda	39
Diadema	Barão de Uruguaiana	61,3
	Vila Olinda	66,7
Fortaleza	Castelo Encantado	33,9
Goiânia	Jd. Conquista	25,5
	Jd. Dom Fernando	55,8
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	36,7

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

É possível fazer algumas especulações sobre as favelas onde esse movimento de reformas é menor. No Jardim Esmeralda a urbanização ocorreu mais recentemente, podendo-se imaginar que esse processo de reformas ainda está em andamento. No caso da Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião, além de a obra ser recente, deve-se observar que esta é a mais antiga favela das oito estudadas, o que nos leva supor que a melhoria nas casas já deve ter ocorrido, independentemente da urbanização. O Castelo Encantado e o Jardim Conquista são as áreas com as piores condições de renda, podendo ser esse o fator que torne o processo de melhoria²⁸ da habitação nestes núcleos mais moroso. É patente, entretanto, que os investimentos dos moradores na melhoria habitacional são aquecidos²⁹ com a urbanização.

²⁸ Destaque-se que o processo que se desencadeia na habitação de um núcleo urbanizado é geralmente o oposto do que se dá na habitação de um conjunto habitacional. Os moradores da favela passam a investir na melhoria do imóvel, ao passo que nos conjuntos há uma tendência à deterioração, primeiramente das áreas externas à unidade, de uso coletivo.

²⁹ Os depósitos de materiais de construção proliferam, cobrando altos juros. A população não tem documentação fundiária "suficiente" para provar a posse. A urbanização também promove um surto de trabalho remunerado para os pedreiros, encanadores, eletricitistas, tendo os membros da família como ajudantes. ³⁰

Comparando-se os dados encontrados na pesquisa com a referência de 15 metros quadrados de área construída por morador indicada pela Organização Mundial de Saúde como uma boa condição de habitabilidade, verifica-se que três das oito favelas não chegam a esse parâmetro: Vila Olinda, em Diadema, Jardim Conquista, em Goiânia, e Castelo Encantado, em Fortaleza. Justamente nestas áreas encontramos as mais baixas rendas, conforme mostra a Tabela 5.2. Verificando-se a mediana deste parâmetro, entretanto, temos uma situação ainda mais precária, com sete casos com entre 10 e 15 metros quadrados de área construída por morador.

De forma a ter-se algumas referências de qualidade, procurou-se comparar o tamanho das casas e a quantidade de moradores nas favelas pesquisadas com outras situações de habitação popular, conforme mostram as Tabelas 5.19 e 5.20.

Tabela 5.20
ÁREA
CONSTRUÍDA E
NÚMERO DE
PESSOAS POR
DOMICÍLIO

Cidades	Favelas	Área construída (em metros quadrados)	Número de pessoas por domicílio
São Paulo	Santa Lúcia II	51,6	3,9
	Jd. Esmeralda	59,1	4,4
Diadema	Barão de Uruguaiana	63,1	4,3
	Vila Olinda	51	4,1
Fortaleza	Castelo Encantado	64,5	4,9
Goiânia	Jd. Conquista	51,8	
	Jd. Dom Fernando	75	3,6
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/ Parque S. Sebastião	52,4	4,1

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

Tabela 5.21
ÁREA CONSTRUÍDA E NÚMERO DE
PESSOAS POR DOMICÍLIO
em tipologias habitacionais
diferentes

Áreas	Área média da habitação (em metros quadrados)	Número médio de moradores
Nossa Senhora Aparecida ¹	38,9	5,3
Autoconstrução Pesquisa ABCP ²	39,3	4,18
Conjuntos habitacionais ³	39,83	4,17
Conjunto habitacional Jd. São Luís ⁴	35,03	3,94

Fonte: Cruz, 1998, Tabela 4.35.

265

¹ Questionário aplicado por Cruz, 1998.

² Pré-moldados e autoconstrução. NUTAU/USP/ABCP, São Paulo, 1995.

³ Pesquisa realizada por alunos de graduação da FAUUSP, disciplina Tecnologia da Construção VIII, no segundo semestre de 1996 em conjuntos habitacionais da Grande São Paulo.

⁴ Pesquisa NUTAU/Finep no Conjunto Habitacional Jardim São Luís, em São Paulo.

Os dados coletados mostram que a área construída média das moradias das favelas pesquisadas é, em todos os casos, superior à dos outros casos, inclusive os conjuntos habitacionais. Quanto ao número de pessoas por domicílio, entretanto, os valores se aproximam.

Vale destacar que os conjuntos habitacionais pesquisados também não alcançam o índice de 15 metros quadrados por habitante preconizado pela OMS.

Quanto à tipologia construtiva, verificamos que na maioria dos casos as casas são térreas ou de dois pavimentos. Em Goiânia, devido ao tamanho do lote, não há sobrados. Apenas no Rio de Janeiro encontramos 17% dos domicílios com três pavimentos.

DESCRIÇÃO DO DOMICÍLIO: NÚMERO DE PAVIMENTOS

Tabela 5.22 em % de domicílios

Cidades	Favelas	Térreo	Sobrado	Três andares	Total %
São Paulo	Santa Lúcia II	89,6	10,4	-	100
	Jd. Esmeralda	60,3	39,7	-	100
Diadema	Barão de Uruguaiana	23,4	76,6	-	100
	Vila Olinda	33,3	65,0	-	-
Fortaleza	Castelo Encantado	89,2	10,8	-	100
Goiânia	Jd. Conquista	100,0	-	-	100
	Jd. Dom Fernando	100,0	-	-	100
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	38,1	44,4	17,5	100

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

Como vimos, essas casas, em sua maioria, foram autoconstruídas sem orientação técnica. Apenas na favela Vila Olinda parte dos moradores contou com uma assessoria.

Tabela 5.23
CARACTERÍSTICAS
DO LOTE
(em metros quadrados)

Cidades	Favelas	Lote maior	Lote menor	Mediana
São Paulo	Santa Lúcia II	315	23	60
	Jd. Esmeralda	143	15,8	48,6
Diadema	Barão de Uruguaiana	72	40	48
	Vila Olinda	56	27	41,1
Fortaleza	Castelo Encantado	256	24	81
Goiânia	Jd. Conquista	300	94	231
	Jd. Dom Fernando	260	170	180
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	176	14	37,6

Fonte: LABHAB, 1999b, tabulação.

À exceção de Goiânia, a mediana dos lotes foi encontrada entre 41,5 m² e 90,8 m². A não ser em Diadema, com lotes máximos e mínimos quase iguais, há uma grande multiplicidade de tamanhos (e formas, conforme as plantas apresentadas anteriormente). Os lotes menores, em São Paulo, já são resultado de parcelamentos após as obras.

5.2.5.

INTEGRAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

• A interação entre agente promotor, projetista e moradores é já um consagrado ingrediente da concepção dos programas e projetos de intervenção em favelas. • Ao analisar a questão da participação comunitária nos casos pesquisados, Silva, 1999:19, propõe as seguintes categorias:

• "Participação informativa - quando a comunidade somente foi informada do que iria ser feito. Participação consultiva - quando a comunidade foi informada e ouvida sobre o que iria ser realizado, mas sem possibilidade de decidir sobre o que iria ser realizado. Repare que neste caso opiniões ou sugestões da comunidade podem ter sido acatadas mas por decisão do agente promotor. Participação interativa - quando a comunidade, por iniciativa sua ou do agente promotor, participou ou foi chamada a participar das decisões sobre o que iria ser feito. Estas categorias se aplicam a três momentos do programa: à definição das ações e elaboração dos projetos de urbanização, à execução e à operação & manutenção dos equipamentos e/ou serviços implantados." •

Aqui não consideramos os 30 projetos técnicos de redes de água e esgotos, drenagem e energia elétrica.

Tabela 5.24
MODOS DE PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES, SEGUNDO AS CATEGORIAS PROPOSTAS E O PAPEL DESEMPENHADO EM RELAÇÃO AOS PROJETOS DE URBANIZAÇÃO, Por comunidade

Baseando-se nessas categorias, Silva classifica os modos de participação dos moradores, resumidos na Tabela 5.24.

Cidades	Favelas	Prevista	Participação dos moradores	Papel dos moradores	Realizada
São Paulo	Santa Lúcia II	Sim	informativa	Nenhum	Sim
	Jd. Esmeralda	Sim	informativa	Nenhum	Sim
Diadema	Barão de Uruguaiana				
	Vila Olinda	Sim	interativa	Elaboração do projeto	Sim
Fortaleza	Castelo Encantado	Sim	Informativa	Nenhum	Sim
Goiânia	Jd. Conquista	Sim	interativa	Elaboração do projeto	Sim
	Jd. Dom Fernando	Sim	interativa	Elaboração do projeto	Sim
Rio de Janeiro	Ladeira dos Funcionários/Parque S. Sebastião	Sim	informativa	Nenhum	Sim

Fonte: Silva, 1999, Tabela 16.

Percebe-se que, na grande maioria dos casos, a comunidade é apenas informada sobre como e quando será o processo de urbanização. As exceções são Diadema, certamente em função da peculiaridade da linha político-partidária da administração municipal, e Goiânia, onde deve ter pesado o fato de as ocupações terem sido organizadas coletivamente, trazendo uma negociação entre ocupantes, proprietários e promotores da urbanização. Embora a participação dos moradores faça parte da retórica de todos os programas, vemos que o que se prioriza "é um processo de informação à população sobre o que vai ser feito na comunidade. Se por um lado apontamos que há uma distância entre intenção e gesto por parte dos programas, por outro devemos reconhecer que a atitude de manter a população informada, que pode parecer óbvia, representa um avanço para as políticas públicas voltadas para as populações faveladas." (Silva, 1999:23). ▽

Já se comentou, com base em Silva, 2000, que mesmo após a urbanização a maioria das favelas continua no mundo da informalidade fundiária e urbanística. Assim, sem a fiscalização e a sanção do poder público competente, as reformas e ampliações das casas, novas invasões e comprometimentos dos espaços de uso coletivo podem ocorrer, já que a favela continua "fora da lei".

Em Diadema esse problema foi constatado apenas na favela Vila Olinda, onde, junto à faixa de domínio da Eletropaulo, há ainda ocupações que se não são recentes, ao menos se diferenciam do restante do núcleo pela pior condição da edificação.

Em São Paulo, verifica-se que alguns moradores reparcelaram lotes para parentes e outros chegaram a edificar garagem sobre a viela onde passa a rede de água e esgoto. A ausência de fiscalização, em especial quanto aos espaços livres de uso coletivo, poderá comprometer a eficiência das redes e impedir o alcance do objetivo básico do Programa do Guarapiranga, que é o afastamento do esgoto da drenagem.

No Rio de Janeiro encontramos a única iniciativa do poder público de fazer um acompanhamento pós-obra com atenção à inserção socioeconômica (com programas de geração de renda e emprego) e também ações de fiscalização do uso e ocupação do solo. Com o objetivo de orientar a população e impedir obras que comprometam os espaços de uso coletivo foi criado o ³¹POUSO Posto de Orientação Urbanística e Social na própria comunidade.

Em Goiânia observa-se, no caso do Jardim Dom Fernando, a atuação de uma organização não-governamental ligada à Igreja, proprietária da área,

31 O Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO) foi criado pelo decreto n. 16.269, de 14/11/1996, com os objetivos de orientar a execução de novas construções ou ampliação das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados, e exercer fiscalização urbanística e edilícia. O decreto estabelece que a fiscalização deverá garantir a preservação dos espaços públicos construídos, tais como praça, ruas, servidões, escadarias etc., evitar construções em áreas de risco e controlar a expansão das edificações. A equipe do POUSO é formada por um arquiteto ou engenheiro, um profissional de nível superior da área social e agentes comunitários e coordenada pela Secretário Municipal de Habitação.

que tenta fazer um trabalho socioeducativo. Entretanto, não há nenhuma integração desta ação com o poder público municipal.

Em Fortaleza, no Castelo Encantado, percebe-se a típica situação pós-obra em favela. A Prefeitura e o governo do estado não tiveram nenhuma atuação na área depois do término das obras de urbanização.

Vale notar que apenas no Rio de Janeiro e em Diadema, tanto a Prefeitura (o agente promotor) quanto os moradores fazem questão de não mais denominar de favela as áreas urbanizadas. No Rio, usa-se *comunidade* como denominação, e em Diadema, *núcleo habitacional*. Nas outras cidades não se detecta essa preocupação, à exceção de Goiânia, onde os movimentos de moradia chamam de *área de posse* todas as favelas ou invasões, sejam elas urbanizadas ou não.

5.3

Conclusões

As experiências analisadas demonstram que a implementação de projetos de urbanização de favelas é complexa e demorada, exigindo grande determinação do órgão executor ou promotor em finalizar as obras. Alguns dos programas, como o de São Paulo, sofreram interrupções em função de mudanças nas administrações municipal e estadual. A integração na concepção dos projetos parece ser um fator determinante na avaliação positiva de sua sustentabilidade e adequabilidade. Quando os estudos de urbanismo, as decisões sobre relocações etc. são feitos em conjunto com saneamento, em especial água, esgoto e drenagem, as soluções apresentam-se mais eficientes. Há casos em que também o serviço de coleta de lixo foi considerado de forma integrada.

Outro fator de sustentabilidade e adequabilidade dos programas é a integração na execução das obras. Como na maioria dos casos uma só empresa ou gestor executou as obras, houve uma integração nos cronogramas e um menor número de conflitos entre atores. As exceções parecem ser as concessionárias de energia e, em menor número, as de saneamento.

Nas favelas do Guarapiranga, os levantamentos de campo, projetos, obras e medições do Programa estão sendo feitos por funcionários da iniciativa privada, acompanhados por alguns órgãos públicos estaduais e municipais centralizadamente, sem conexão com os setores de manutenção urbana e de fiscalização. Esse distanciamento do poder público está diretamente relacionado à ocorrência, nas favelas de São Paulo, de ampliações de moradias invadindo vielas onde há redes de esgoto construídas, contrastando com o caso carioca, onde a Prefeitura criou um sistema de fiscalização do uso do solo especial para as favelas urbanizadas.

A urbanização das favelas analisadas nos dá indicações da potencialidade desta ação como um instrumento de recuperação da qualidade ambiental urbana. A concretização do objetivo de integrar política habitacional e política ambiental passa, a meu ver, pela superação dos problemas que comprometem a sustentabilidade e a adequabilidade das ações, quais sejam: interrupções entre projeto e obra e durante as obras; não execução de todo o escopo do projeto proposto; ação pontual, não associada a um projeto de cidade e sem continuidade; não execução de ações comunitárias sistemáticas; incerteza quanto às perspectivas de regularização fundiária e urbanística; ausência dos setores de manutenção urbana; ausência de outros serviços públicos, como segurança; ausência de orientação técnica e fiscalização quanto à reforma ou ampliação das unidades existentes ou adensamento. ●

Para finalizar o capítulo, destaco algumas das principais recomendações do relatório final da pesquisa:

"[...] as obras de urbanização não devem ser intervenções pontuais, mas integrar-se nos projetos de um conjunto de intervenções nos bairros [...]"

"O escopo dos projetos de urbanização deve ser abrangente e desenvolvido de forma integrada, possibilitando a melhor adequação das soluções técnicas desenvolvidas pelos profissionais das diferentes especialidades"

"[...] devem ser implementados programas de assessoria técnica para a execução de adaptações das instalações hidráulicas e elétricas das moradias [...]"
(p. 9)

"O mesmo deve ser assumido para as obras de ampliação ou melhoria das habitações [...]"

"Devem ser criados sistemas de fiscalização do uso do solo e ocupação do solo após as obras [...]"

"As políticas de serviços municipais e das concessionárias devem considerar as favelas, espaços construídos com outros padrões. Esses ambientes exigem parâmetros e eventualmente 'formatos' de serviços diferenciados. Esse fator deve ser considerado com bastante cuidado no caso da privatização destes serviços." (p. 10)

ABRAMO, Pedro e **FARIA**, Teresa Cristina, "Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário", IPPUR, Rio de Janeiro, xerox, 1999.

ALMEIDA, Sylvia Wanderley Casério e **BUENO**, Laura Machado de Mello (colaboradora), "2.1.3 Urbanismo e qualidade habitacional", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, São Paulo, 1999.

BALTRUSIS, Nelson, "Estudos de caso de Diadema", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

BUENO, Laura Machado de Mello, "2.1.1. Meio ambiente", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

BUENO, Laura Machado de Mello, "Métodos de ação planejada em favela", relatório apresentado à CEAP, PUCCAMP, Campinas, 1995.

CASTRO, Maria Carolina Pozzi, "Papel da tecnologia na produção de habitação: estudo de caso: conjunto habitacional José Bonifácio", dissertação de mestrado apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos/USP, São Carlos, 1986.

CENEVIVA, Laura L.V., "Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no MSP", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1994.

CORDEIRO, Berenice de Souza, "2.2.2. Infra-estrutura urbana e serviços: opções tecnológicas", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

COMARU, Francisco de Assis e **UEMURA**, Margareth Matiko, "Estudos de caso de São Paulo", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

CRESPO, Patrício Gallegos, "Sistemas de esgotos", Belo Horizonte, Ed. UFMG, Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Escola de Engenharia, 1997.

CRUZ, Antero de Oliveira, "Avaliação pós-ocupação dos espaços gerados em habitações autoconstruídas", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1998.

DEL RIO, Vicente, "Introdução ao desenho urbano". PINI Editora, São Paulo, 1990.

FALCOSKI, Luiz A.N., "Dimensões morfológicas de desempenho", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1997.

FIRME, Denise Thiry Penna e **XAVIER**, Maria José Parreira, "Ladeira dos Funcionários e São Sebastião - estudo de caso do Rio de Janeiro", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

HEREDA, Jorge Fontes, "Quando a lama virou casa", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1992.

INSTITUTO CIDADANIA, "Projeto Moradia", São Paulo, 2000.

LABHAB/FAUUSP - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP, "Segundo relatório da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas", FAUUSP, xerox, 1999a.

LABHAB/FAUUSP - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos do Departamento de Projetos da FAUUSP, "Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas", 1999b.

MASCARÓ, Juan Luís, "Desenho urbano e custos de urbanização", Porto Alegre, D.C. Luzzatto Ed., 1989.

MICHELIN, Anna Conigliaro, "Metodologias e experiências de recuperação de áreas informais urbanas: uma pesquisa em sete capitais brasileiras", IN Anais do seminário internacional Os desafios da cidade informal, Belo Horizonte, setembro de 1995.

MORAES, Lúcia Maria, "Estudos de caso de Goiânia", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra, "Castelo Encantado - estudo de caso de Fortaleza", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

RIBEIRO, Vânia Moura, "Jardim Icarai: desenho urbano na periferia de São Paulo", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1996.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo, "Recomendações e normas técnicas para elaboração de projetos de urbanização de favelas", São Paulo, 1992.

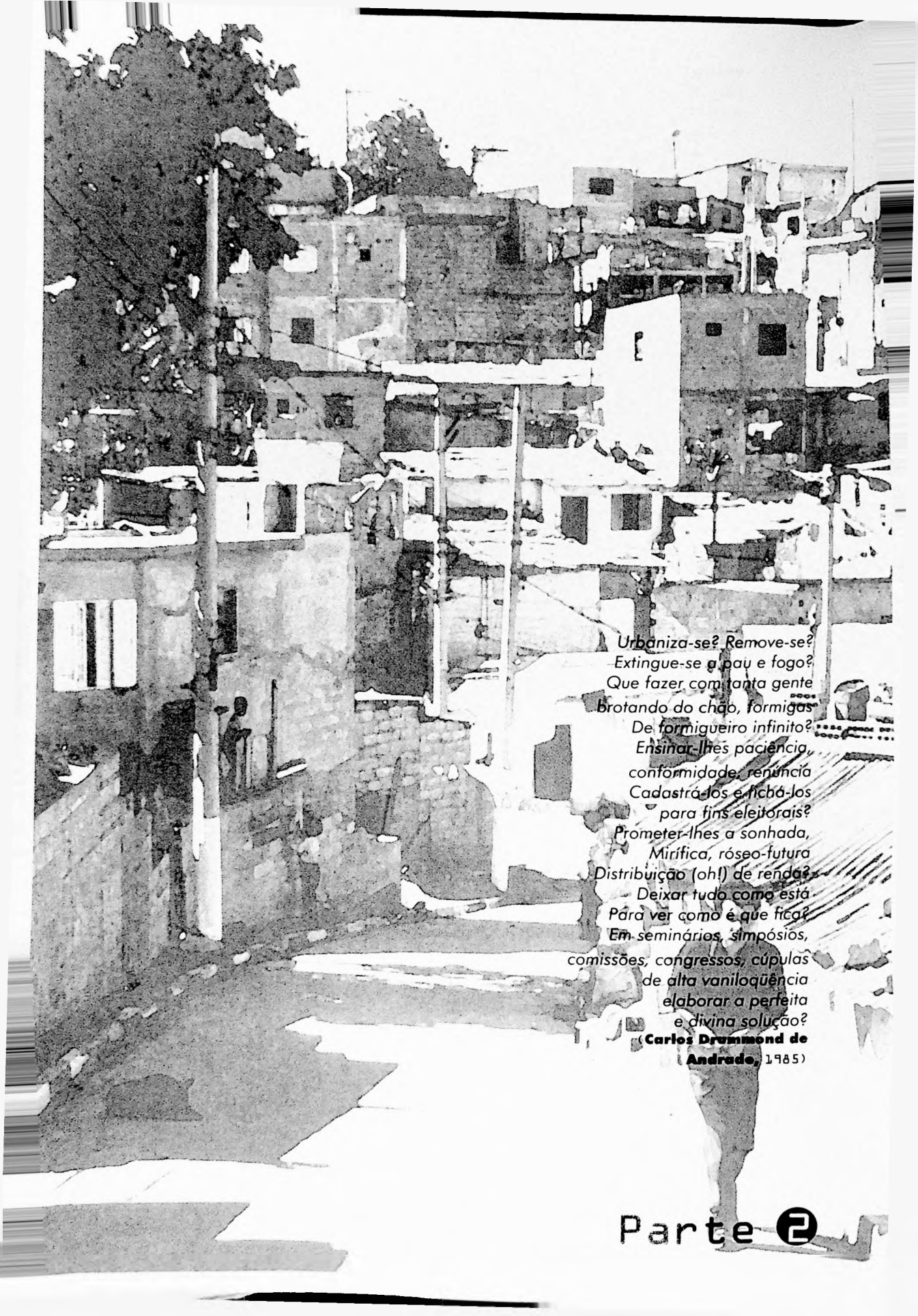
SCHOR, Sílvia e **ARTES**, Rinaldo, "2.2.1. Características e grau de satisfação do usuário", IN LABHAB, FAUUSP, relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

SILVA, Alberto Gomes, "2.3.1. Arranjos institucionais e participação", IN LABHAB, FAUUSP, Relatório final da pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas, 1999.

SILVA, Helena Menna Barreto, "Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras", trabalho apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Moradia da pobreza: habitação sem saúde", tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 1983.

VÉRAS, Maura Prandini Bicudo e **TASCHNER**, Suzana Pasternak, "Evolução e mudança das favelas paulistanas", trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 1990.



Urbaniza-se? Remove-se?
Extingue-se o pau e fogo?
Que fazer com tanta gente
brotando do chão, formigas
De formigueiro infinito?
Ensinar-lhes paciência,
conformidade, renúncia
Cadastrá-los e fichá-los
para fins eleitorais?
Prometer-lhes a sonhada,
Mirífica, róseo-futura
Distribuição (oh!) de renda?
Deixar tudo como está
Para ver como é que fica?
Em seminários, simpósios,
comissões, congressos, cúpulas
de alta vaniloquência
elaborar a perfeita
e divina solução?
(Carlos Drummond de
Andrade, 1985)

Os elementos culturais¹, sozinhos, não são responsáveis pelo ambiente construído. Os materiais utilizados, a forma de usá-los, os valores e os constrangimentos existentes nas escolhas são também elementos importantes a serem avaliados. Neste sentido, para se qualificar uma política de consolidação de favelas, é fundamental avaliar a possibilidade de os assentamentos, uma vez superados os obstáculos no acesso aos serviços urbanos básicos, virem a satisfazer as necessidades culturais e estéticas de seus habitantes.

A urbanização destes ambientes tem tornado possível viver sem a intermediação do projeto e seus diferentes conteúdos como um pressuposto.² Isso é verdadeiro, sobretudo, pela imposição da sobrevivência. Essa urgência seria a linguagem expressa na arquitetura da favela. Mais além desta dimensão, "ser pobre não é apenas não ter, mas, sobretudo, ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter." (Pedro Demo, 1993, citado por Maricato, 1996:57). A busca pelo ter cidade, ter urbanização, ter acesso às redes e às contas, que tem forte conteúdo de ser cidadão, estar integrado à sociedade

Pode-se lembrar o reconhecimento da relação entre os moradores das favelas do Rio de Janeiro e de Salvador à música brasileira e à origem das grandes festas de carnaval nessas cidades. Mas há uma contradição importante. Como espaço de segregação espacial de excluídos, a favela é também a referência para a discussão dos comportamentos anti-sociais - o malandro, o jogo do bicho, o esconderijo dos ladrões e o tráfico de drogas. Inspirado no morro da Favela, Orestes Barbosa, (1923)1992:111, assim descreveu suas impressões sobre a favela: "A Favela não é mesmo graça. Quem vai pela rua da América bem sabe que já nesta rua devia sentir temor [...] Ao longe a Favela tem até uma aparência poética - aqueles casebres que dão idéia de pobreza resignada, alguns arbustos descontentes com o terreno em que vivem, e os lampiões, em pontos diferentes, tortos, como bêbados, piscando o olhar cá para baixo. Mesmo de dia, observada por um visitante, que se desconheça a vida íntima, a Favela é tristonha e ordeira - tem uns ares de sono, de acabrunhamento, como se pensasse na sua própria vida."

Buscarei reenforçar esse olhar sabendo que estas outras questões são também fundamentais na construção de uma sociedade mais justa e satisfatória a todos. A possibilidade de melhoria das condições de vida, que inspira uma comunidade urbanizada faz eco com a afirmação de Henry-Pierre Jeudy, curador da Bienal de Veneza de 2000, cujo tema é "Mais ética, menos estética": "A priori, aquilo que não dura, o que é considerado efêmero, não se presta à conservação. Com efeito, a arquitetura das favelas só atinge a plenitude de seu sentido estético se estiver em relação implícita com

uma vida cultural e social, da qual ela é o reflexo." (Santos, 2000:D4),

Assim, a discussão sobre o encantamento, o sublime, deverá estar sempre imbricada com a ética do viver. Conforme afirma Ventura, 1994:12, no livro *Cidade partida*, acerca da linguagem da sobrevivência e sua necessidade de ligar-se aos tentáculos da urbanidade:

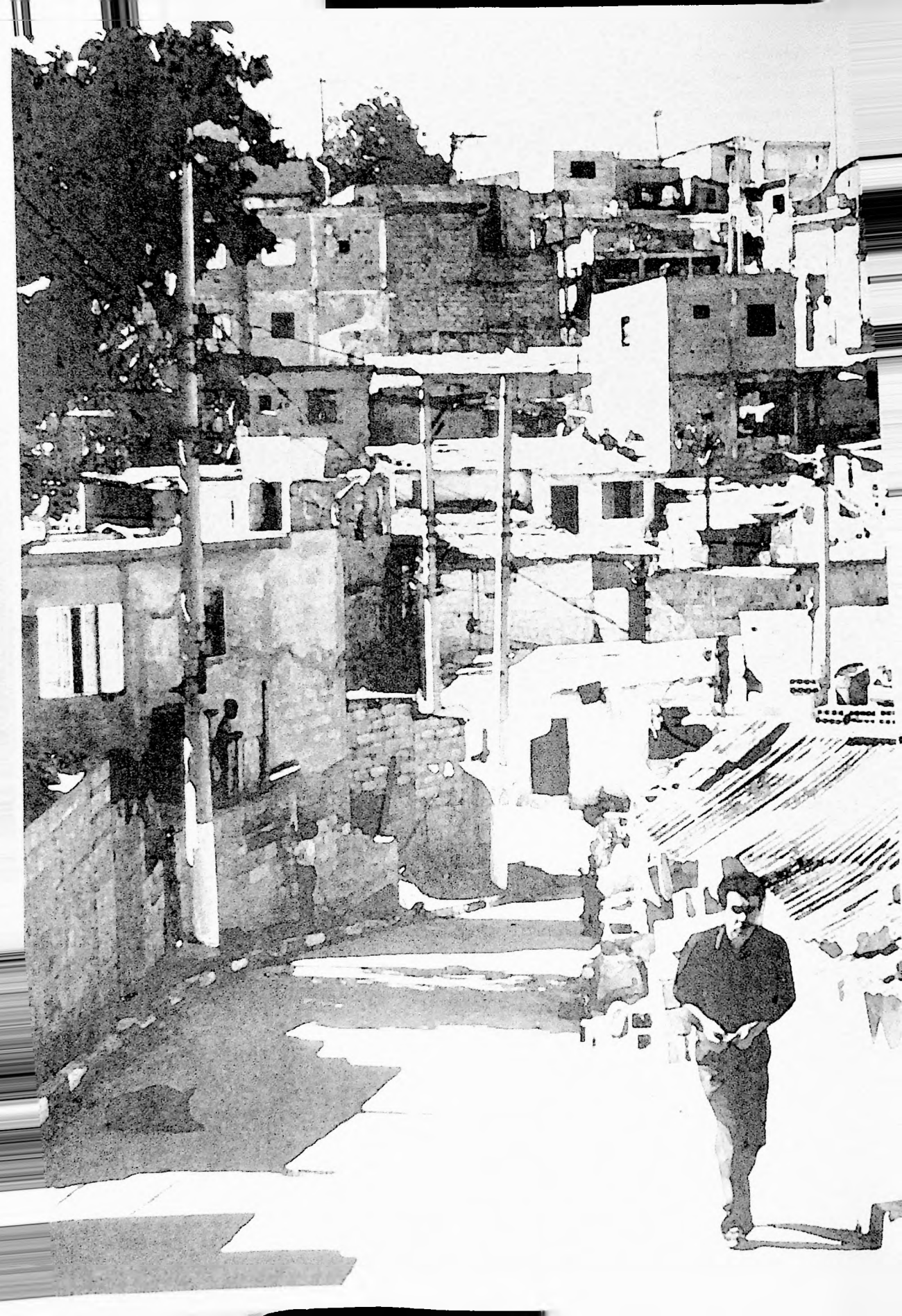
"Nessa terra em que as fronteiras são sempre tênues, imperceptíveis para quem vê com os olhos de 'cá', os contrários convivem: a alegria e o pranto, a miséria e o prazer, a violência e a solidariedade, a fé e o crime, o tráfico e a vida honesta, a glória efêmera e a resistência muda, o medo, a crueldade e o terror - um cotidiano feito de sofrimento, mas também de uma esperança que às vezes parece inútil.

É impossível percorrer as ruelas sujas, abandonadas, freqüentar as casas, os bares e os bailes, sem esbarrar com tudo isso ao mesmo tempo. A aventura pela sobrevivência se desenrola em meio a essa mistura, mas nem sempre a proximidade produz contágio. Valores e diferenças são testados e mantidos por convicção própria."

Esta parte da tese procura, em três capítulos, desenvolver uma síntese da favela como fato histórico, sociocultural e, sobretudo, como objeto de intervenção estética, urbana e arquitetônica. O Capítulo 6 procura discutir a favela à luz da estética destas ecologias diferenciadas criadas pela origem do assentamento espontâneo. O Capítulo 7 apresenta uma discussão, argumentando pela consolidação de direitos urbanos, apresentando porém o conflito do espaço da favela com a lei e a violência. O oitavo e último capítulo apresenta uma proposta metodológica para intervenção em favelas.

1 No sentido de cultura popular, que uma comunidade faz para seu próprio desfrute, em confronto com o culturalismo-mercantil. Trata-se de contrastar o ambiente construído coletivamente e às vezes até como obra de arte, experiência lúdica de construir o próprio habitat humano, com a moradia dos mais abastados, cuja produção é mediada pela agregação de valor econômico, inclusive através dos projetos de arquitetura e engenharia.

2 A provisão de moradia regular, de boa qualidade, é sempre mediada pela elaboração do projeto e, sobretudo, por sua aprovação pelos técnicos do poder público.



6.

Favela:
uma
questão
também
estética

Os terrenos onde as favelas têm sido assentadas apresentam algumas características naturais que condicionam tanto o olhar da cidade sobre elas, quanto a percepção do favelado acerca de sua inserção espacial na cidade. Comumente, a imagem que se tem das favelas é a de um lugar degradado, sujo, feio, já que nosso contato visual é sempre com favelas não urbanizadas e mesmo em situação de risco. O objetivo deste capítulo não é valorizar a pobreza, o feio, como de maneira impressionante fez o pintor inglês Lowry sobre a paisagem industrial, mas apresentar um outro olhar possível sobre essa ecologia, criada pela imbricação de características fisiográficas, locacionais e arquitetônicas específicas.

Banham (1973) descreve a cidade de Los Angeles como sendo composta de quatro ecologias relacionadas a resultados urbanos e arquitetônicos diferentes.³ Segundo ele, a linguagem de Los Angeles poderia ser sintetizada como uma linguagem de movimento, "criando uma arquitetura instantânea dentro de um paisagem também instantânea". Fazendo uma analogia com Banham, podemos dizer que a linguagem da favela é a linguagem da sobrevivência e da urgência, fatores de sua unidade e variedade.

Banham afirma que Los Angeles é constituída de enclaves de relativamente boa vida (*middle class standard*), diferenciados pelos atributos ecológicos dos lugares, pelo valor intrínseco da constituição natural e social dos lugares.⁴ Essa especificidade, marcada pela dramaticidade da topografia e pelo tipo de interação social, também é detectada nos enclaves de pobreza.



Lowry, The lake, 1937. Museu Lowry, Manchester

- Entendo as favelas como enclaves de pobreza por apresentarem clara segregação espacial e, ao mesmo tempo, produzirem em seus habitantes uma sensação de pertencimento e de negação de direitos. Utilizando esse mesmo artifício, podemos distinguir enclaves de pobreza em encostas, baixadas em planícies ou em vales encaixados.⁵

A percepção visual que temos das favelas depende de alguns fatores, tais como sua dimensão, a topografia da cidade em que se encontram, sua inserção maior ou menor na malha urbana e sua semelhança maior ou menor com a área edificada do entorno. Vistas de cima, apresentam-se, na maioria das vezes, demarcadas por córregos, morros, pedras. As encostas têm uma textura própria, sem muita variedade, a não ser nos núcleos ou enclaves urbanizados.

Quando atendidas pelos serviços urbanos, as favelas articulam uma grande variedade arquitetônica - nos acabamentos das construções, na pintura das esquadrias ou paredes - com uma uniformidade determinada especialmente pela pavimentação (escadas, vielas, calçadas) dos espaços de uso coletivo e de provisão de serviços públicos.

Há favelas em encostas, que podem ser tanto côncavas quanto convexas. As formas côncavas e convexas induzem uma ocupação em forma de anfiteatro, com vielas paralelas à curva de nível e

Figura 6.1

³ *Ecologias de surfburbia, de encostas, de planícies e autopia. Ver também Zanchetti, 1992 sobre as "ecologias" de Recife.*

⁴ *A primeira referência ao conceito de valores intrínsecos de um local é de Ian McHarg, 1971, que os diferencia em valores históricos, culturais e naturais.*

alguns acessos perpendiculares íngremes, às vezes muito desconfortáveis, em escadaria. As formas convexas quase sempre apresentam nascentes ou mesmo fios d'água nas linhas de drenagem.

Figura 6.2



No caso da zona sul do Rio de Janeiro, por exemplo, as grandes favelas nos morros formam uma paisagem marcante e contrastante com a massa de edifícios do entorno, sendo, por isso, bastante presentes visualmente no cotidiano da população em geral. Já na Baixada Fluminense, de forma semelhante à área urbana periférica da Grande São Paulo, as favelas são de menor porte, encravadas em fundos de vales, grotas, beira de córregos. O conjunto construído é muito semelhante às edificações do bairro, casas autoconstruídas e em constante ampliação, de alvenaria sem revestimento. Muitas são favelas "escondidas" da cidade, que apenas o morador próximo ou o cidadão mais informado consegue diferenciar das casas do loteamento. Em alguns casos, o tipo de poste de ligação de energia elétrica é a única referência visual a distinguir a casa da favela da casa, também precária e irregular, do loteamento.

Figura 6.3

Essa é a paisagem da periferia, dos bairros populares das cidades brasileiras: um contínuo aglomerado de casas de alvenaria sem revestimento, em que a favela mal se distingue do restante do bairro, que não apresenta nenhuma praça ou área verde que quebre a monotonia visual - todas foram ocupadas por favelas.

Outra expressão paisagística marcante das favelas, especialmente por sua precariedade, é a decorrente da sua localização às margens de vias expressas de grande fluxo de veículos ou embaixo de pontes e viadutos. A imagem mais presente da favela na mente do cidadão comum é a de um aglomerado de barracos de madeira e restos de materiais transbordando para a avenida, juntamente com seus restos de lixo, carrinhos dos catadores etc., por onde se passa de carro com medo de atropelar alguém e, ao mesmo tempo, de ser abordado ou assaltado. Uma imagem que, decerto, já não corresponde mais à realidade e que é desmentida pelas estatísticas mais recentes, que indicam que a maioria dos barracos das favelas é atualmente de alvenaria.

Na escala urbana, muitas vezes as vemos como ilhas recortadas entre avenidas, córregos, linhas de energia, dutos ou ferrovias.

As favelas implantadas em baixadas são geralmente assentamentos longilíneos, estabelecidos em estreitas faixas de terra encaixadas ao longo de cursos d'água, em terrenos que, muitas vezes, haviam sido originalmente destinados a áreas verdes de loteamentos populares. Esse ambiente é ocupado por módulos⁵ de três, quatro ou cinco metros de aresta, apoiados em "gaiolas". São estruturas leves, que permitem certa verticalização.

Longilíneas são também as favelas implantadas ao longo de estradas de ferro, nas faixas de domínio. Em ambas as situações as casas acabam por dar as costas ao elemento estruturante - a via ou o rio -, voltando-se para os locais de acesso - às vezes a rua do loteamento, às vezes uma picada construída em paralelo ao muro ou à cerca dos terrenos limítrofes -, de usos mais nobres.

Há favelas que se esparramam por todo o vale, ocupando também as encostas. Estas tendem a apresentar uma paisagem interna mais interessante, sobretudo quando são cortadas por pontes ou pinguelas, produzindo uma integração social específica.

Essas comunidades formam uma camada impermeável e contínua, como as cidades mediterrâneas, com uma ou outra árvore ou equipamento público quebrando a unidade. No verão, enfrentam altas temperaturas pela ausência de sombra em local adequado.

A paisagem das favelas também depende de suas dimensões.⁶ Há muitas cidades onde as favelas estão em terrenos pequenos, encravados na área urbana, especialmente naquelas cidades onde o crescimento dos núcleos favelados deu-se a partir dos anos 1970-80, associado a outra forma de provisão de moradia popular, o loteamento. Em muitas outras, porém, a favela apresenta-se em grandes manchas, quase sempre em terrenos montanhosos que o setor imobiliário não pretendia ocupar, ao menos naquele momento.⁷

As grandes favelas impõem sua presença visualmente. Quando em morros altos, dominam a paisagem. Já as favelas de menor porte estão escondidas na mancha urbana, entre os bairros. Um visitante desavisado de um bairro de periferia não conseguirá diferenciar entre as casas que estão em terreno de favela e as que estão em lotes obtidos no mercado imobiliário formal.

Segundo Rapoport, 1988:67, "A natureza da relação com a paisagem é importante pois os assentamentos espontâneos estão freqüentemente construídos em terras que ninguém mais quer, incluindo-se encostas extremamente inclinadas (e.g. Porto Rico, Brasil, Turquia), áreas inundáveis (e.g. Brasil, Sudeste Asiático), ou estreitas faixas de terra (e.g. Índia,

⁵ A cor e a textura da alvenaria autopartante variam conforme o material utilizado: o tijolo vermelho, principalmente o cerâmico, ou o bloco de concreto, que se mistura ao cinza do cimento-amianto.

⁶ Em função da origem da ação do Estado sobre as favelas - a assistência social que contava o número de famílias que teriam de ser atendidas e removidas -, a dimensão das favelas é geralmente medida pelo número de famílias ou barracos. A partir do fim dos anos 70 começou-se, especialmente os setores de planejamento e gestão urbanos, a mapear e a medir as áreas de favela. Nos censos sobre favelas de São Paulo realizados pela Prefeitura em 1973 e em 1980 não foram levantados os dados de área das favelas. O Guia 4 Rodas de 2000 de São Paulo apresenta já a localização de todas as favelas em seus mapas (CD-Rom e papel). No Rio de Janeiro, a equipe do padre Lebrez fez um exaustivo estudo das favelas, com croquis de muitas delas, já em 1960 (O Estado de São Paulo, 1960).

⁷ Este é o caso do Rio de Janeiro, de Caracas e, em menor número, de São Paulo e Recife, onde muitas favelas (ou complexos, como são chamados os grandes assentamentos) chegam a abrigar mais de 10 mil pessoas, tornando-se verdadeiras cidadelas "autônomas".

Indonésia, Brasil). As formas com que os construtores lidam com estas relações são extraordinárias e inteligentes. As soluções para esses terrenos difíceis que se pode achar nos assentamentos espontâneos superam as soluções simplistas dos projetistas profissionais. Elas também mais do que se igualam aos tão admirados espaços vernaculares equivalentes, como as ilhas gregas, as hill towns itálicas e as villages perchés no sudeste da França."

O reconhecimento do valor estético, arquitetônico e cultural dos assentamentos de favela é, certamente, um argumento favorável à política de consolidar as áreas ocupadas por favelas mediante obras de urbanização. Ao observar-se um núcleo habitacional, devemos procurar pelos sinais dos valores que a comunidade atribui ao ambiente construído. Banham, criticando os críticos de Los Angeles, aconselha a boa vontade: "As reações naturais de hostilidade não são uma defesa dos valores arquitetônicos, mas sua negação, ao menos pelo que a arquitetura quer dizer nos pensamentos e aspirações da raça humana, além do pequeno mundo privado da profissão." (Banham, 1973:244).

Denominação de favela urbanizada.

Sendo a estrutura espacial preexistente, e o projeto elaborado em processo participativo (ou pelo menos informativo, para diferentes áreas do saber, os moradores e outros interlocutores interessados), este se caracteriza por ser de autoria coletiva, de equipes interdisciplinares. A consideração pelo usuário coletivo é uma importante mudança na postura profissional do arquiteto após a Revolução Industrial e as guerras mundiais. Uma outra forma de consideração ao usuário coletivo são os projetos de grandiosas obras de uso público - museus, teatros, bibliotecas, parques etc

Do meu ponto de vista, não tenho dúvidas de que a melhor forma de enfrentar o problema da favela (entendida como objeto de políticas públicas habitacional e urbana) é promover a sua urbanização, desde que a relação entre cada favela (cada uma especificamente) e a cidade seja considerada como determinante na elaboração do projeto. Tendo em vista o pensamento dominante, a resistência a ser vencida decerto será muito grande. Como afirmou recentemente Henry-Pierre Jeudy: "É difícil para os poderes públicos, que há muito praticam a erradicação dos territórios e das habitações dos pobres, substituir o ideal de uma purificação higienista pelo reconhecimento estético desses lugares simbólicos de cultura que se tornaram as favelas." (Santos, 2000:D4).

Uma política de urbanização de favelas que respeite ao máximo a forma do assentamento e as edificações existentes é certamente melhor, sob diversos aspectos, do que políticas de remoção ou demolição e reconstrução total da ocupação. No caso brasileiro, as intervenções programadas em favelas devem visar, ao mesmo tempo, melhorar as condições urbano-habitacionais de seus moradores e resolver os conflitos entre a existência da favela e as necessidades do meio urbano, em especial, a eficiência dos sistemas de infra-estrutura em rede. Se o projeto e, em especial, a obra forem participativos, as soluções poderão ser partilhadas pelo grupo. A expectativa é que esse processo resulte em um espaço de melhor qualidade social e estética, sobretudo sob o aspecto humanista.

A proposta, enfim, é a de resgatar a qualidade urbanística da forma urbana típica da ocupação e

edificação paulatinas. É fato que, com o adensamento que tem ocorrido nas favelas,¹⁰ essa situação pode se modificar: a necessidade de espaço para mais pessoas pode fazê-las interferir mais no meio natural para o levantamento de suas casas. Aí começam os pequenos cortes e aterros em encostas, para criar áreas planas para a construção das casas, ou a ocupação de áreas muito próximas aos cursos d'água. Mas essas ações são feitas com tecnologias brandas, ferramentas manuais, e também de forma paulatina.

As obras de urbanização executadas em favelas de tantas cidades vêm comprovando que a periculosidade e a insalubridade de muitos núcleos eram decorrentes não da lógica da sua implantação original, mas da falta de recursos dos moradores e da ausência dos serviços básicos de infra-estrutura, como sistemas de drenagem das águas pluviais e esgotamento.

De qualquer forma, se é certo que encontramos nas favelas ocupações de terreno perigosas, insalubridade, casario precário, é inegável também que há uma riqueza na implantação não ortogonal das casas, uma sabedoria na apropriação do terreno.

Rapoport propõe, em diferentes trabalhos, que a análise conceitual dos assentamentos espontâneos deve partir da opção de considerá-los como ambientes vernaculares, termo "comumente aplicado a assentamentos tradicionais como as comunidades das ilhas gregas, cidades medievais italianas implantadas em colinas e vilas indianas. As qualidades econômicas e sociais destes ambientes também se ajustam àquela estrutura conceitual." (Rapoport, 1988:51-52).

Ele chama de assentamentos espontâneos contemporâneos um grande número de bairros e vilas presentes nos continentes latino-americano, africano e asiático onde a ocupação, comumente para o uso habitacional (mas nem sempre, vendo-se como exemplo o mercado de rua), do terreno foi ocorrendo aos poucos por diferentes famílias, sem que houvesse aprovação dos gestores urbanos, e sem o acesso a serviços urbanos básicos. "Eu uso [a palavra] espontâneo e não invadido [squatter] porque o último é essencialmente um termo legal, que se refere mais à posse da terra do que à natureza do espaço construído." (Rapoport, 1988:52).¹¹

Sano, 1986:58-59, destaca dois elementos primordiais na análise estética das *Italian hilltowns*: a espontaneidade e a ordem. De maneira similar, estes elementos podem também ser analisados no ambiente construído da favela.¹² A espontaneidade pode ser caracterizada pela surpresa e pela dramaticidade. A surpresa, como vimos, é uma marca da forma urbana da favela e da cidade medieval. A pintura de Bruegel reproduz plenamente esse

10 No Município de São Paulo, pesquisa realizada pela FIPE em 1993 indica que 19% da população da cidade mora em favelas, enquanto que em 1987 esta cifra estava em 7,7%. Como a pesquisa da FIPE baseou-se numa amostragem das favelas arroladas na pesquisa de 1987, este crescimento está relacionado ao crescimento populacional (e a uma possível expansão física da área invadida) nas mesmas favelas, e não ao surgimento de outras favelas, o que não foi pesquisado pela FIPE. Nas favelas analisadas no Capítulo 5 também se percebe (em escala moderada) a criação de novos domicílios, de menor área, a partir da subdivisão de lotes, quase sempre para abrigar familiares ou agregados.

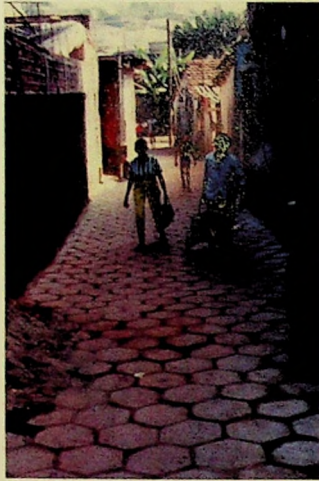
11 Nesta tese procura-se dar ênfase e explicitar a condição de ocupante, invasor, atribuída legalmente ao favelado.

12 A espontaneidade da favela é diferente daquela observada nas cidades de garimpo, de fronteira, ou nos núcleos habitacionais nascidos ao lado de cidades empresariais.

Figura 6.4



Vielas em Tiradentes, Minas Gerais e na favela Miranguaba, São Paulo



sentimento, a vivacidade da rua da cidade junto ao castelo. A dramaticidade, por seu turno, expressa-se na escassez do espaço, na volumetria dos grupos de casas em encosta, na alta declividade dos acessos.

A ordem, aparentemente ausente tanto na cidade medieval quanto na favela, é caracterizada, segundo Sano, pela existência de padrões amplamente utilizados em um mesmo assentamento - materiais comuns à maioria das edificações, a forma predominante das construções, padrões de tipos de telhado, cores dos telhados e das casas, de elementos construtivos (portas e janelas) - e pela composição criada pela articulação destes padrões e elementos.

A forma urbana resultante das favelas urbanizadas é bastante semelhante - no traçado e largura das ruas, vielas e becos, na desenho dos lotes, nos gabaritos e recuos das edificações, na apropriação dos elementos do sítio natural (declividade, existência de nascentes e córregos) - à de certos trechos de origem medieval de cidades européias. Há semelhanças nas soluções/adaptações do tecido urbano. O mesmo se poderia dizer de nossas cidades coloniais.



Figura 6.5

Córrego em Freiburg, Alemanha, e na favela do Jardim Rubilene, em São Paulo

289

Figura 6.6

Vielas em Mértola, Portugal e na favela /Nossa Senhora Aparecida, em São Paulo





Passagem com pórtico em Genebra, Suica e na favela Ladeira dos Funcionários, Rio de Janeiro



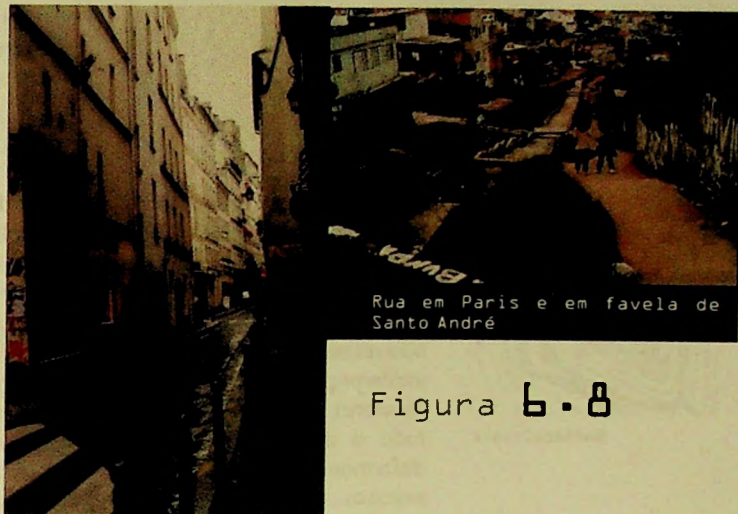
Figura 6.7

San Gimignano, com 90 mil metros quadrados, ocupa área semelhante  de algumas poucas favelas de São Paulo que abrigam entre 1 mil e 5 mil famílias.¹³ Siena teve, no fim da Idade Média, 50 mil habitantes, atualmente tem cerca de 65 mil!¹⁴

Pode-se comparar as favelas urbanizadas às cidades medievais implantadas, por razões de controle do território e segurança, em encostas e colinas, às cidades que se desenvolveram em estreitas (e s vezes também íngremes) faixas de terra  beira de rios ou do mar, às áreas antigas de cidades que depois se expandiram já sob a influência do período moderno e às cidades de origem ou influência rabe, onde a concentrao das edificaes, para aumentar o número de horas de sombra, exige um desenho urbano diferenciado.

Comparando-se as plantas de diferentes cidades e favelas, percebemos uma semelhança na disposio das quadras e ruas, na ocorrência de vielas e becos, alguns sem saída, na descontinuidade viária, na presença de escadarias que também são acesso a edificaes.

Nas cidades com favelas urbanizadas, como nas cidades antigas, estas características formais - vielas, calçadas interrompidas, desníveis, escadarias, inexistência de recuos, proximidade das edificaes a córregos - estão presentes em pequenos trechos ou parcelas da cidade, incorporando a eles valores estticos diferenciadores.



Rua em Paris e em favela de Santo André

Figura 6.8

Para qualificar e precisar essa análise, comparaes devem ser feitas entre espaços semelhantes, em termos de área ou populao. Pádua ou a área antiga de Toledo assemelham-se, em termos de área, às grandes favelas do Rio de Janeiro ou Caracas - entre 900 mil e 1.200 mil metros quadrados. As encostas do Mont Saint Michel têm cerca de 10 mil metros quadrados, comparáveis a um grande número de favelas de São Paulo que abrigam, em média, cerca de 200 famílias.

13 Esse também  o tamanho médio das favelas atendidas no Programa Favela-Bairro - com entre 250 a 1.500 domicílios.

14 A maior parte das cidades analisadas por Sano, 1986, tem cerca de dez mil habitantes.



Montepulciano

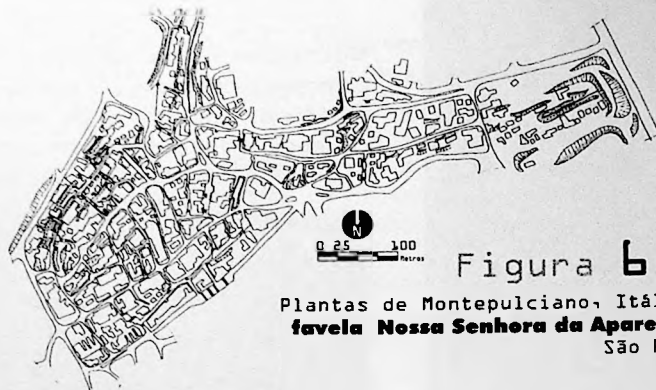


Figura 6.9

Plantas de Montepulciano, Itália e favela Nossa Senhora da Aparecida, São Paulo

O processo de desenvolvimento da cidade medieval descrito por Benévolo, 1983:255, assemelha-se bastante ao que observamos na favela urbanizada: "As novas instalações se adaptam com segurança ao ambiente natural e, entre as ruínas do ambiente construído antigo, não respeitam nenhuma regra preconcebida, seguem com indiferença as formas irregulares do terreno e as formas regulares dos manufaturados romanos; enfim, apagam toda a diferença entre natureza e geometria, isto é, deformam com pequenas irregularidades as linhas precisas dos monumentos e das estradas antigas e simplificam as formas imprecisas da paisagem, marcando as linhas gerais dos dorsos montanhosos, das enseadas, dos cursos de água."

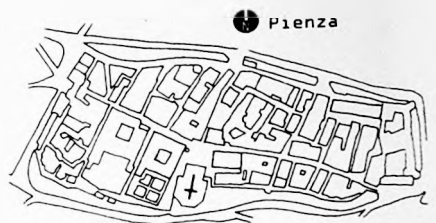
As características das cidades medievais italianas localizadas em colinas (Italian hilltowns), destacadas na análise de Sano, 1986:27, também são semelhantes às observadas em nossas favelas. Segundo este autor, o interesse por essas cidades vem de sua "intrincada organização, as ruas, as praças e áreas públicas que evitam a monotonia das linhas retas em favor do prazer da complexidade do movimento convolutivo, quase labiríntico [...] o mesmo ângulo nunca é visto duas vezes, a variação é a regra." Nas cidades medievais, diz Sano, as ruas, desvios e atalhos parecem ser leis à camada natural do solo, da terra; em todo caso, os caminhos são determinados pela natureza. Estas cidades "foram tomando forma, sendo gradualmente modificadas por conveniência e vantagem, mas os projetistas originais são a natureza e a história" (*idem, ibidem*). Suas ruas são irregulares e labirínticas, com muitos becos sem saída, de maneira semelhante às de algumas cidades islâmicas. Raramente são ordenadas geometricamente. "As ruas se interseccionam em ângulos estranhos e os edifícios implantados nessas esquinas também têm as suas angulosidades" (*idem, p. 58*).¹⁵

Poder-se-ia citar outras 15 leituras, imaginárias (Franco Junior, 1998) ou criativas e românticas (LeGoff, 1998) da cidade medieval, mas não é esse o nosso ponto central.

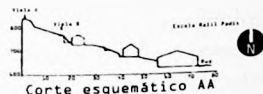
287

Figura 6.10

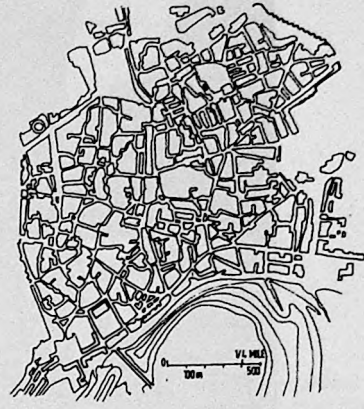
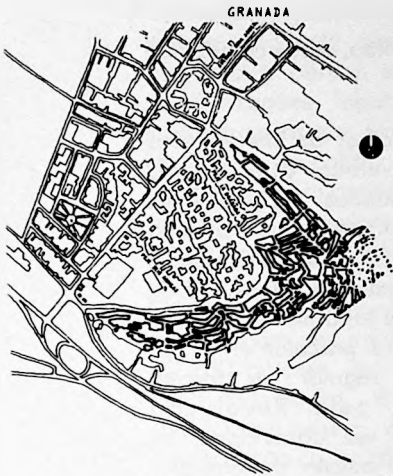
Plantas de Pienza e favela Cidade Azul, São Paulo



0 25 150 Metros



Situação proposta



0 50 500
Metros



Figura 6.11

Plantas de
Granada,
Córdoba e da
**favela de
Jardim
Copacabana,**
São Paulo

0 25 100
Metros

Figura 6.12

Plantas de
Argel e da
**favela Vila
Senhor dos
Passos,**
Belo
Horizonte

288



Argel

0 25 100
Metros





Figura 6.13

Infra-estrutura instalada em Sintra, Portugal e Freiburg, Alemanha, em 1995

285

Destacam-se as experiências em países islâmicos (ver Steele, org., *The Agha Khan Award*, 1992), onde se dá grande importância à vida comunitária (em alguns casos implicando também a submissão e a indignidade, especialmente da mulher).

O que difere, então, essas cidades de nossas favelas?

Restringindo o olhar às intervenções urbanísticas, vemos que nessas parcelas de cidades européias os serviços de infra-estrutura urbana foram executados sem se questionar a forma urbana existente, deixando-se para as áreas de expansão urbana os novos traçados e parcelamentos de desenho mais regular ou formal preconizados pela Revolução Industrial. Uma vez dominadas, as técnicas de distribuição de energia, iluminação pública, separação entre drenagem e esgotos ou abastecimento domiciliar de água foram sendo implantadas nessas áreas já há muito habitadas. A tecnologia adaptou-se e respondeu à forma urbana.

A adaptação paulatina dos sistemas de acessos e viário nas cidades existentes antes do advento do carro foi feita a partir do estudo das necessidades de reassentamento e remanejamento de edificações e de reparcelamento de terrenos. As cidades medievais e as nossas coloniais ainda têm alguns trechos preservados, onde o desenho urbano é semelhante ao da favela.

É certo que as condições econômicas e históricas das cidades européias são bastante diferentes das encontradas nas favelas brasileiras. Naquelas, o

valor da história incorporado às edificações e ao próprio traçado urbano certamente foi um fator preponderante para o desenvolvimento das técnicas de projeto e implantação dos serviços de infra-estrutura urbana. Ademais, quando a infra-estrutura urbana começou a ser desenvolvida, os moradores dessas cidades já tinham reconhecidos seus direitos como cidadãos proprietários ou usuários desse espaço, sendo os investimentos feitos ao longo de séculos.

No caso das favelas as coisas são diferentes. Políticas públicas para favelas é algo recente: existem há apenas algumas décadas. Um longo e criativo caminho teve de ser percorrido até que as favelas, de caso de polícia, passassem a objeto de caridade e assistencialismo e, finalmente, a objeto das políticas urbana e habitacional dos governos. Não só no Brasil como também em outros países em desenvolvimento - Venezuela, Peru, Índia, Indonésia, Jordânia, África do Sul, por exemplo.¹⁶

• O direito do morador de favela àquela localização na cidade não está ainda consolidado. Enquanto se processa a obra e se acerta algum registro para regularizações legais, proprietários rapidamente vendem casas que alugavam. Pois em breve perdem seu direito de cobrar aluguel. Há expulsões brancas (proprietários que vendem a casa, pois a favela vai ser urbanizada, e mudam-se para locais mais precários) e remoções promovidas pela obra. •

Os moradores de favela - lembremos que são famílias que ganham, em média, cerca de 500 reais por mês, ou 280 dólares, isto é, vivem nas proximidades da linha da pobreza - têm uma subsistência dura, mas vivem, e sabem disso, numa sociedade de exacerbação capitalista.

Há uma percepção de que os projetos de terra arrasada, que fazem demolir a estrutura urbana e edificada existente, podem fazer aparecer uma demanda, um interesse de outros pobres, porém mais remediados, mais integrados, em morar naquele espaço.¹⁷ A última trincheira da posse coletiva é a ilegalidade do assentamento, que o aparta do mercado imobiliário. Trata-se de superar uma contradição - qual a forma de legitimação dos direitos que deve ser firmada com os invasores?

Pode-se referenciar essa defesa do espaço à resistência à mercantilização da moradia. Esse sentimento de direito sobre a posse é o germe do direito do invasor.¹⁸ A casa (com seus valores locais, de inserção na rede urbana, e também econômicos, pois a edificação foi feita através de poupança) é sua obra. Foi uma conquista sua, independente do Estado.

As soluções urbanísticas e de infra-estrutura nas favelas, áreas onde já há uma estruturação do espaço definida pela existência de unidades habitacionais e lotes de desenho irregular, apresentam um peculiaridade: quase sempre os condicionantes da intervenção estão associados à viabilização da entrada das redes de infra-estrutura urbana disponíveis no entorno.

Dessa intervenção resulta um outro urbanismo, comum arruamento de difícil visualização em fotos aéreas, economia de espaços livres, onde as áreas de uso comum são quase só as vias de acesso aos lotes. O traçado dessas vias respeita a morfologia do terreno, mesmo porque a implantação das casas foi feita assim e praticamente definiu o traçado do sistema de acessos viários e por onde deveriam passar as redes de infra-estrutura.

Estamos produzindo um novo urbanismo, mais viável e próximo do Terceiro Mundo. Ao invés do urbanismo americano, cartesiano, modernista, e até obrigados pela situação concreta a enfrentar, recuperamos os

17 A expulsão dos antigos moradores de áreas com valor locacional, processo denominado de "gentrificação" (Zuchin, 1996 e Arantes, 2000), tem sido acompanhada de projetos de cenários urbanos em áreas públicas, que funcionam como muros e fachadas, como se vê em Cingapura, Berlim ou em Nova York. Trata-se, pelo menos ao nível da propaganda, de fazer com que as cidades sejam reconhecidas por seus atributos de globalidade pós-moderna - beleza, mesmo que efêmera -, escondendo a ausência dos confortos modernos.

18 Kropotkin, (1886)1990, comenta a contradição do direito à propriedade, base da opressão, a partir do processo de obtenção da casa: "Quando, por exemplo, a lei assegura ao Senhor Fulano de Tal o direito sobre uma casa, ela não está estabelecendo seu direito sobre uma casinha que ele mesmo tenha construído, ou sobre um prédio erguido com a ajuda de alguns amigos. Se fosse assim, seus direitos nem seriam questionados."

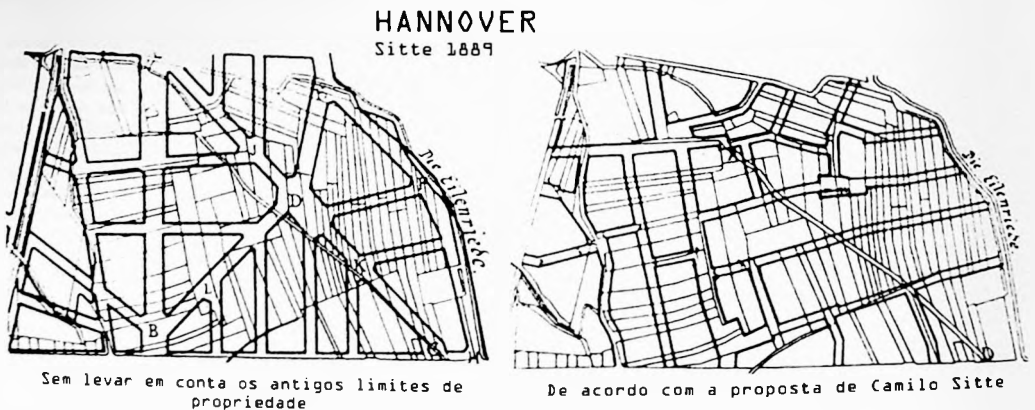
conceitos da *Landscape Architecture*, do urbanismo orgânico, do traçado da cidade medieval incorporando o padrão de infra-estrutura urbano contemporâneo.

Essa técnica projetiva para urbanizar favelas não é uma coisa nova em nossa profissão, em especial em urbanismo e, particularmente, em traçado viário. O discurso da arquitetura modernista talvez tenha apostado mais no bloco residencial, onde arquitetura e urbanismo se fundiriam num só projeto da máquina de morar. O que vingou, entretanto, no processo de urbanização foi a expansão horizontal por loteamentos feitos sem urbanismo, onde depois seria edificado o objeto arquitetônico. A realidade urbana do Terceiro Mundo traz à tona essa herança cultural do assentamento espontâneo (com são as vilas de pescadores, as freguesias, que se tornaram distritos, bairros rurais), que na cidade pré e pós-industrial precisa receber infra-estrutura.

Na história do urbanismo, Camillo Sitte, Patrick Gueddes e, no Brasil, Saturnino de Brito destacam-se por terem desenvolvido princípios urbanísticos que levavam em consideração a história do local, o grupo social envolvido, e as características naturais peculiares dos terrenos. Partindo da cidade então existente, estes urbanistas - principalmente os dois primeiros - buscaram implementar as modernizações técnicas preconizadas para o meio urbano (saneamento, energia, passagem de tráfego) interpretando e valorizando as relações do homem com o espaço.

Figura 6.14

Estudo de parcelamento para Hannover, respeitando-se os limites das propriedades existentes, de Camillo Sitte, 1889



No projeto de Camilo Sitte para Hannover vê-se sua preocupação com a ocupação anterior da cidade, em redesenhar as vias sem destruir a trama das propriedades. Essa técnica de urbanização é utilizada hoje nos projetos de urbanização de favelas, procurando-se não demolir casas, especialmente se forem de alvenaria de boa qualidade. Trata-se de explorar a forma urbana criada a partir dos atributos naturais do terreno, estratégia defendida pelo urbanista com muita propriedade:

"Irregularidades no terreno, córregos e caminhos já existentes não devem ser removidos para que se conquiste uma quadratura monótona, mas sim preservados como pretextos úteis para se criarem traçados tortuosos e outras irregularidades valiosas, embora grandes somas sejam hoje despendidas em sua destruição. Na ausência de irregularidades, mesmo os planos mais bem executados terão uma certa rigidez em seu efeito conjunto. Além disso, são justamente as irregularidades que permitem uma fácil orientação no entremeado das ruas, e sua importância é reiterada sobretudo pelo aspecto sanitário, porque são as curvas e as quebras das ruas da parte antiga da cidade que a resguardam do vento, dirigindo as tempestades mais violentas para acima dos telhados, enquanto nos bairros mais recentes o vento ruge ao longo das ruas retilíneas de maneira muito desagradável e prejudicial à saúde. [...] Enquanto atravessamos sem esforço o centro velho da cidade sob um mesmo vento médio, tão logo adentramos um bairro novo somos envolvidos por nuvens de poeira." (Sitte, 1992:134-135)

Comentando sobre a irregularidade e estreiteza das ruas nas cidades antigas (e também nas favelas), Sitte, 1992:114-115, faz uma leitura crítica do parcelamento em malhas ortogonais:

"Os altos preços dos terrenos exigem seu melhor aproveitamento, e com isso são abandonados inúmeros motivos de efeitos abundantes, enquanto cada lote construído tende, cada vez mais, a assumir a forma cúbica do moderno bloco de construção. Para nós, átrios, saliências, escadarias, arcadas, torreões etc. tornaram-se um luxo excessivo, mesmo nos edifícios públicos; e apenas no alto das construções, junto aos balcões, sacadas e cumeeiras, é que o arquiteto moderno pode dar asas à sua imaginação, mas jamais nas ruas, onde reina o alinhamento dos edifícios. Estamos tão habituados a isso, que há certos motivos que não mais nos impressionam, como escadarias abertas, por exemplo. Todo conjunto destas formas da construção urbana recuou das ruas e praças para o interior dos edifícios, em consonância a uma característica típica de nosso tempo, a agorafobia. [...] É justamente na utilização externa de motivos arquitetônicos interiores (escadarias, galerias etc.), tomados como um todo, que consistia a essência do encanto das cidades antigas e medievais."

A discussão atual sobre a insegurança nas favelas, decorrente das poucas entradas e saídas e da existência de muitos cantos e becos, pode ser referenciada aos comentários de Sitte a respeito de áreas fechadas, as quais, segundo ele, inspiram sentimentos de pertencimento e de resistência, de luta pelo direito àquela localização por parte de seus moradores:

Figura 6.15

Estudo sobre aldeias na Índia, de Patrick Geddes

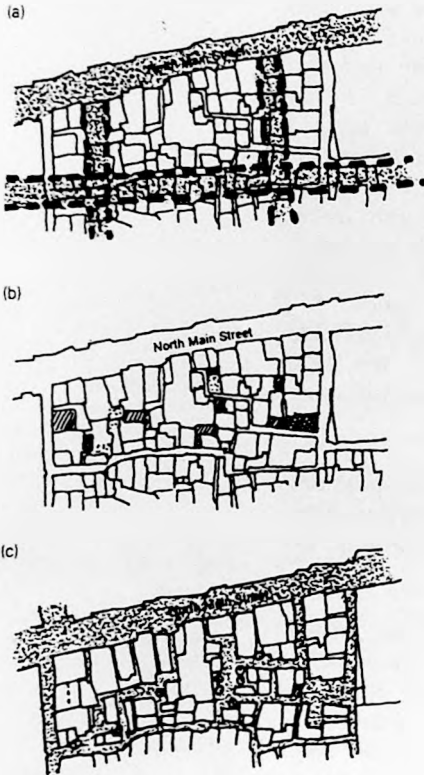


Fig. 2. Tanjore: Geddes' rationale for Conservative Surgery (after Tyrwhitt, 1947). (a) Municipal Council's proposals for a traffic grid; cost R 30 000. (b) Diagnostic survey: ■ houses in ruins; ▨ thatched houses; □ vegetable gardens. (c) Geddes' proposals for conservative surgery, cost R 5 000.

Muitos chamam-na de ¹⁹romântica.

29E

Abigail Goldberg, ²⁰ estudando o caso de Winterveldt, enorme ocupação com 280 mil pessoas em Pretória, questiona três mitos que passariam o trabalho com comunidades de baixa renda: (a) que a assessoria técnica necessariamente agiliza as ações, no lugar do poder da comunidade; (b) que os assentamentos são homogêneos e, portanto, seria possível prover soluções-modelo, e (c) que é do interesse de todos regularizar os assentamentos informais. Há moradores que podem se contrapor aos projetos de melhoria por temerem a mudança de uma situação de privilégio.

"Citemos aqui uma observação das mais procedentes e também mencionada por Baumeister. Foi publicado no Figaro parisiense de 23 de agosto de 1874 o seguinte relato sobre a viagem do marechal Mac-Mahon: 'Rennes não é particularmente antipática ao marechal, mas, de qualquer modo, esta cidade não é capaz de entusiasmo algum'. Reparei que isso acontece com todas as cidades dispostas em linhas retas, onde as ruas são rigidamente perpendiculares umas às outras. A linha reta não permite a ocorrência de agitações. Assim, em 1870 se observou que as cidades construídas com absoluta regularidade podiam ser tomadas por três únicos soldados, enquanto que as cidades antigas, repletas de ângulos e curvas, estavam sempre prontas a se defender até o fim." (Sitte, 1992:95).

¹⁹Essa leitura humanista depara-se com a virulência da sociedade desigual. Em algumas favelas atendidas pelo Programa Favela-Bairro ocorreram conflitos entre grupos de vendedores de drogas e moradores por causa das obras, que estão facilitando a entrada da polícia. As comunidades, pressionadas pelos traficantes, solicitam que sejam usadas grelhas de drenagem móveis, pois, se retiradas, impedem o acesso de carros às ruelas. Lixeiros são impedidos de levar restos de aparelhos domésticos - geladeiras, fogões etc. - pois estes funcionam como barricadas quando espalhados pelos marginais.

Com base em sua experiência na África do Sul, Goldberg, 1996, também defende ações de melhoria das condições urbano-habitacionais dos assentamentos informais que respeitem sua morfologia, questionando a postura de erradicação - eventrement (estripação) - conforme popularizada pelo barão Haussmann em Paris, tendo em vista a expressão numérica desses assentamentos na maioria das cidades dos países em desenvolvimento. ²⁰Para tanto, Golberg resgata as críticas de Patrick Geddes à ação dos planejadores ingleses na Índia. Geddes afirmava que "a política de liquidação por erradicação deveria ser reconhecida pelo que eu acredito que é uma das mais desastrosas e perniciosas asneiras" e preconizava e praticava uma postura diferente, de "desfazer o mínimo possível, persuadir os moradores a tornar-se envolvidos, fazer aflorar entusiasmo cívico, deixá-los expressar sua individualidade." (Goldberg, 1996:5).

O posicionamento de Geddes no caso de Tanjore, em Madras, confrontando-se com a proposta, inspirada em Haussmann, de fazer uma malha viária ortogonal, destruindo muitas casas e desconsiderando as vias existentes, ilustra bem sua disposição de criar um ambiente de cooperação e não de confrontação nas ações sobre esses assentamentos. Sua proposta de sistema de acessos em Tanjore reforçava as vias existentes e implicava a demolição apenas das casas que estavam em ruínas ou muito deterioradas, e de alguns quintais. Além de ter um impacto bem menor sobre a estrutura do assentamento e sobre a comunidade, o custo das obras seria reduzido para um sexto do custo do projeto original.

O posicionamento de Geddes em favor de uma intervenção de pequena escala, não invasiva e participativa antecipa as políticas que advogam a consolidação e urbanização dos assentamentos. Há uma intenção de fortalecer a comunidade cívica com seu espaço próprio.

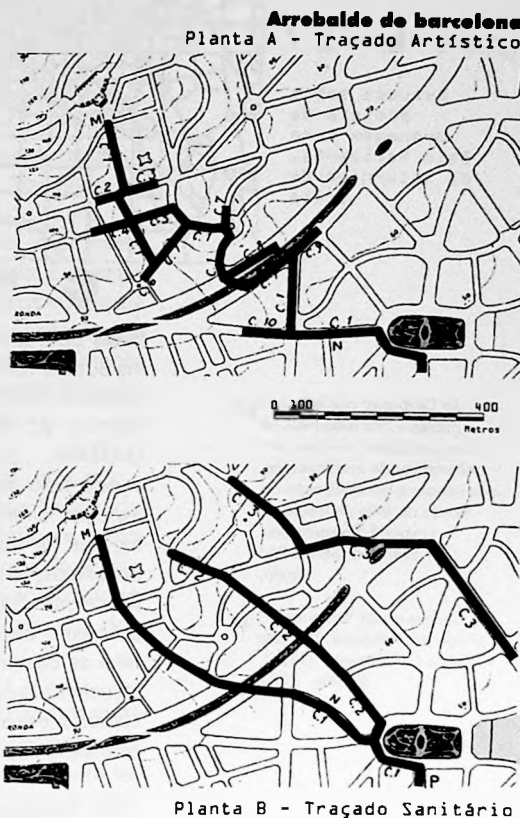
Goldberg, 1996, afirma que um dos fatores que têm inibido os programas de melhoria de assentamentos informais é a sedução representada pelo modelo de erradicação e reconstrução de espaços "higienizados" e geométricos. Nesse sentido, ela preconiza que os técnicos tenham uma atitude não convencional e não comercial ao se envolverem nesses projetos.

Outro urbanista que há muito já propunha prestar maior atenção à interpretação da situação natural, dada pelo terreno, no processo de urbanização foi o brasileiro Saturnino de Brito. Em trabalho apresentado em Paris em 1916, Brito, colocando-se muito humildemente como "apenas" um engenheiro sanitário, criticou os urbanistas que desenhavam geometricamente as cidades, especialmente os projetos de Barcelona (Cerdá) e de Belo Horizonte (Aarão Reis), cujos traçados de ruas e soluções de uso do solo lhe pareciam irracionais, como se seus autores não compreendessem a dinâmica da drenagem natural (nascentes dentro de quadras, e não em terrenos públicos) e a própria topografia (lotes cujas redes de esgotamento são desnecessariamente longas e sinuosas).

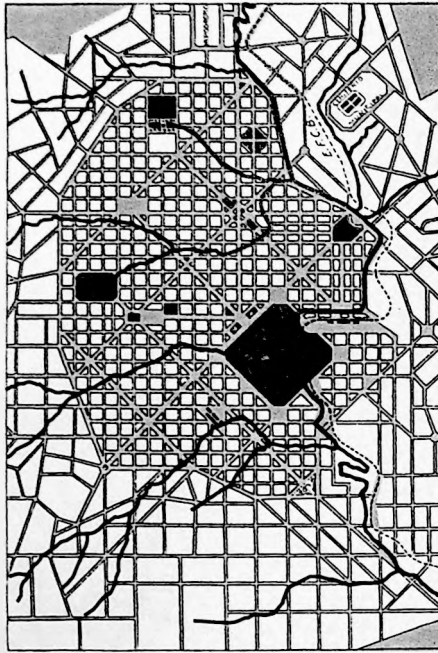
O racionalismo, no caso do funcionalismo modernista, agiu sobre as cidades européias e norte-americanas, combatendo as áreas deterioradas, os bairros antigos localizados nas áreas centrais e, especialmente, os cortiços em prédios antigos. Nessa verdadeira guerra, a demolição e a reorganização do espaço foram armas importantes na recuperação de áreas ao mercado imobiliário.

Figura 6.16

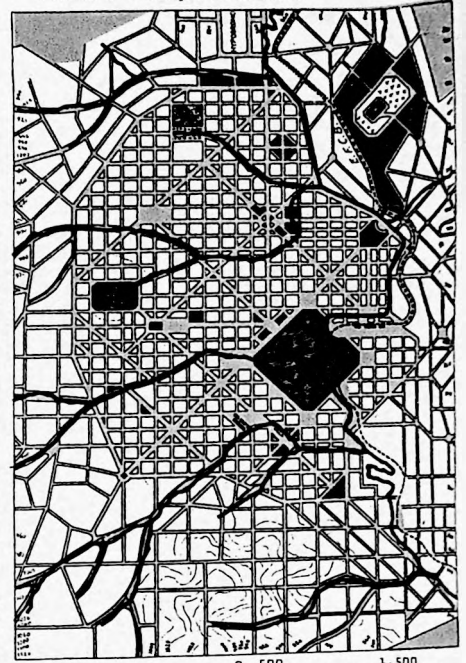
Estudos sobre projeto de esgotos para Barcelona, de Saturnino de Brito



Planta A : Traçado Geométrico



Planta A : Traçado Sanitário



Planta de Belo Horizonte

0 500 1.500 Metros

Figura 6.17

Estudos sobre projeto de drenagem para Belo Horizonte, de Saturnino de Brito

Le Corbusier nos legou os projetos das máquinas de morar (edifícios verticais com quilômetros de comprimento, que seriam a concretização da ficção do livro de Inácio de Loyola "Não verás país nenhum") para Rio e São Paulo. ²¹

Le Corbusier, IN "Urbanisme", citado por Adshead, "Camillo Sitte e Le Corbusier" (1930), IN Sitte, 1992. ²²

Esses bairros antigos, empobrecidos e considerados insalubres foram demolidos com o consentimento e incentivo dos arquitetos e sociólogos modernos. No número 25 da revista dos arquitetos espanhóis - GATEPAC -, publicada em 1937, lê-se: "o indivíduo é criado pelo ambiente em que se forma. [...] existem espaços diferentes [...] casa, lugares de formação, lugares de trabalho e lugares de lazer". Para esses arquitetos, o problema primordial da parte velha de Barcelona "não é circulação nem estética. É um problema de saneamento. [...] Nem se abrindo ruas, nem se desmanchando cercas se resolve nada. Para solucioná-lo [o centro velho] é preciso procedimentos radicais de cirurgia urbanística. Há que se extirpar totalmente os focos de infecção." (pp. 23 e 29).

Essa bandeira será desfraldada também ²¹ por Le Corbusier, que a traz inclusive para os trópicos: "Mas a cidade moderna vive da linha reta por motivos práticos: a construção de prédios, esgotos, canalização de água, calçadas e passeios. A circulação do tráfego exige a linha reta. Ela é benéfica também para o centro das cidades. A curva é ruína, difícil e perigosa; ela paralisa. A linha reta está em toda a história humana, em todo ato humano. Devemos ter a coragem de encarar com admiração as cidades retilíneas da América. Se o esteta ainda não o fez, o moralista, ao contrário, pode com proveito se deter aí mais tempo do que inicialmente se poderia supor. A rua curva é o caminho dos burros, a rua reta o caminho dos homens. A rua curva é o efeito do puro prazer, da indolência, do afrouxamento, da desconcentração, da animalidade. A rua reta é uma reação, uma ação, um ato positivo, o efeito do autodomínio. É sã e nobre." ²²

É bom lembrar que a reconstrução dos ambientes era preconizada também pelo movimento trabalhista e sindical, em nome da melhoria das condições de vida. Em 1930, o urbanista e professor inglês Adshead já apontava a possibilidade desumana e autoritária presente na matriz modernista. Comparando as idéias de Le Corbusier às de Sitte ele afirma: "*Seu interesse primordial está na formação do abrigo. As peculiaridades individuais de cada organismo destinado a ocupá-lo são coisa secundária. Enquanto Camillo Sitte gosta de ver expressas todas as fraquezas da humanidade, Le Corbusier ignora tal perversidade e supõe que todos os homens sejam totalmente disciplinados e idênticos.*" (Adshead, "Camillo Sitte e Le Corbusier" (1930), p. 204, citado em Sitte, 1996).

Em 1930, o urbanista e professor inglês Adshead já apontava a possibilidade desumana e autoritária presente na matriz modernista. Comparando as idéias de Le Corbusier às de Sitte ele afirma: "*Seu interesse primordial está na formação do abrigo. As peculiaridades individuais de cada organismo destinado a ocupá-lo são coisa secundária. Enquanto Camillo Sitte gosta de ver expressas todas as fraquezas da humanidade, Le Corbusier ignora tal perversidade e supõe que todos os homens sejam totalmente disciplinados e idênticos.*" (Adshead, "Camillo Sitte e Le Corbusier" (1930), p. 204, IN Sitte, 1996).

Essas áreas apresentam características próprias - espaciais e socioculturais - e uma identidade de problemas socioeconômicos que as fortalecem como comunidade, percebendo-se a capacidade do grupo de desenvolver ações próprias de uma comunidade cívica, que se organiza em prol do bem comum, dos seus pertencentes.

As favelas têm, historicamente, abrigado grupos com maior identidade - os negros, os músicos rappers, pagodeiros, sambistas, ou os conterrâneos -, com os quais mantêm laços familiares e artístico-culturais. Isso faz com que as atividades coletivas tenham seu espaço garantido na comunidade, apesar da individualização do lazer e da sociabilidade através da televisão.

As raízes rurais estão ainda presentes nos moradores mais velhos e nos jovens migrantes agregados que deixam o interior para se instalar temporariamente em casa de parentes na cidade para estudar, tentar trabalhar ou em busca de tratamentos médicos. A presença feminina nas favelas reproduz as lidas da alimentação e higiene da família típicas do meio rural, propiciando a oportunidade de florescerem clubes de mães, cursos de corte e costura, bordado, crochê etc.

A urbanização torna o ambiente saudável, mais prazeroso, pela limpeza, pelos acabamentos e, às vezes, pela instalação de equipamentos de esporte e

lazer. proporciona uma melhora no conforto e na qualidade da vida. Evidentemente, as drogas, especialmente o álcool, as relações familiares violentas, as crianças e adolescentes aviltados fazem parte desse mesmo mundo. Trata-se, antropológica e socialmente, de uma comunidade de convivência forçada, não por barreiras físicas, mas pela necessidade de sobrevivência.

Mas, não haveria uma contradição entre aceitar a linguagem da sobrevivência e desistir de um projeto ideal de moradia? Novamente Jeudy esclarece: "*Mas será que esse olhar 'estetizante da miséria' é mais odioso que erradicar os 'tumores de cidade' construindo grandes conjuntos na extrema periferia? Como tratar da alteridade, do outro, que nos parece, mas que 'não é' como nós, ou que 'não tem' como nós? [...] A riqueza é homogênea, enquanto a miséria tem, infelizmente, graus de necessidade.*"

Essas análises, ou possibilidades utópicas, inspiram profissionais-militantes ambientalistas e da linha participativa que estão desenvolvendo modelos-piloto de comunidades auto-sustentáveis (ver, entre outros, Lyle, 1985, e Ruano, 1999). Essa tem sido a oportunidade de desenvolver nos moradores uma relação de respeito ao ambiente e à comunidade, ultrapassando as escolhas pautadas pela sobrevivência.

Os estudiosos e militantes ambientalistas têm se voltado de maneira criativa para o *habitat* humano como espacialidade urbana com dimensões comunitárias. No mundo desenvolvido, mesmo garantidas as condições básicas de sobrevivência, a insatisfação continua presente, fortalecendo-se as propostas de participação e respeito ecológico.

Uma expressão acurada desse ideário é apresentada por John Tillman Lyle, Lucien Kroll e Jön Coppijn, em seu projeto Riesefeld,²³ de pequenos núcleos urbanos mais sustentáveis e de menor impacto ambiental e social que "*fomenta um determinado modo de vida, habitual em muitas cidades européias (e não européias) antes da chegada do automóvel. [...] Desta forma, a vida urbana pode ser desfrutada mais lentamente, criando tempo e espaço adequados para o fomento e o desenvolvimento das relações humanas e da interação social.*" Os autores enfatizam que o objetivo de um projeto de urbanização é, como o de toda humanidade, superar as situações²⁴ de indignidade e sofrimento, sem saudosismos formais de retorno a comunidades à antiga.

A pequena escala dos bairros evita a homogeneidade e o anonimato, protegendo a comunidade do tráfego de passagem, da alta velocidade. Essa virtude do projeto urbano comunitário e ecológico faz eco à potencialidade urbanística da favela, se urbanizada.

Atelier Lucien Kroll, John
Tillman Lyle, Jörn Coppijn,
apresentando o projeto
Riesefeld, em Friburgo de
Brisgavia, Alemanha, de 1992.
IN Ruano, 1999:92.

Kroll e Lyle têm um expressivo
trabalho em metodologias
participativas de projeto, com
grandes variações formais.

AC/GATEPAC - 1931-1937, Documentos de Actividad Contemporánea, publicados pelo Grup Català d'Arquitects i Tècnics per la Solució dels Problemes de L'Arquitectura Contemporània, Editorial Gustavo Gili, Coleção Biblioteca de Arquitetura, Barcelona, 1975.

ANDRADE, Carlos Drummond de, "Favelário nacional", IN "Corpo - novos poemas", Editora Record, Rio de Janeiro, 1985.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de, "De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito", IN SITTE, Camillo, "A construção das cidades segundo seus princípios artísticos", Editora Ática, São Paulo, 1992.

ARANTES, Otilia, "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas", In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

BANHAM, Reyner, "Los Angeles - the architecture of four ecologies", Pelican Books, Suffolk, Great Britain, 1973.

BARBOSA, Orestes, "Bambambã", Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Coleção Biblioteca Carioca, Rio de Janeiro, (1923) 1992.

BENÉVOLO, Leonardo, "História da cidade", Editora Perspectiva, São Paulo, 1983.

BRITO, Saturnino, "Le tracé sanitaire des villes" (1916), IN "Obras completas", vol. XX, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944.

FRANCO JUNIOR, Hilário, "Cocanha: a história da um país imaginário", Cia. das Letras, São Paulo, 1998.

GOLDBERG, Abigail, "The birds have nested: design directions for informal settlements in South Africa", IN Urban Design International, 1(1): 3-15, 1996.

KROLL, Atelier Lucien e **LYLE**, John Tillman, e **COPPIJN**, Jon "Reisefeld", IN RUANO, Miguel, "Ecourbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1999.

KROPOTKIN, Peter, "A inutilidade das leis"(lei e autoridade, 1886) In. WOODCOCK, George (org.), "Os grandes escritos anarquistas", LPM Editores, Porto Alegre/ São Paulo, 1996.

LE GOFF, Jacques, "Por amor às cidades", Editora Fundação Unesp, São Paulo, (1ª edição 1988), 1998.

LYLE, John Tillman, "Design for human ecosystems", Van Nostrand Reinhold, Nova York, 1985.

MARICATO, Ermínia T.M., "Metrópole na periferia do capitalismo", Editora Hucitec, São Paulo, 1996.

MC HARG, Ian, "Design with nature", Natural History Press, N. York, 1971.

MORRIS, A.E.J., "Historia de la forma urbana", Editorial Gustavo Gilli, Colección Arquitectura/Perspectiva, Barcelona, 1991.

RAPOPORT, Amos, "Spontaneous settlements as vernacular design", IN PATTON, Carl V. (org.), "Spontaneous shelter-international perspectives and prospects", Temple University Press, Philadelphia, 1988.

RUANO, Miguel, "Ecourbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 1999.

SANO, Takahiko, "Aesthetic the hilltowns", IN Revista Process Architecture -Divertimento of Italian Hilltowns, n. 67, May, 1986.

SITTE, Camillo, "A construção das cidades segundo seus princípios artísticos", Editora Ática, São Paulo, 1992.

SITTE, Camilo, "Construcción de ciudades segun principios artísticos", IN COLLINS, G. e COLLINS, C., "Camillo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, (1889) 1980.

STEELE, James (ed.), "The Aga Khan Award. Architecture for a changing world", Academy Editions, Londres, 1992.

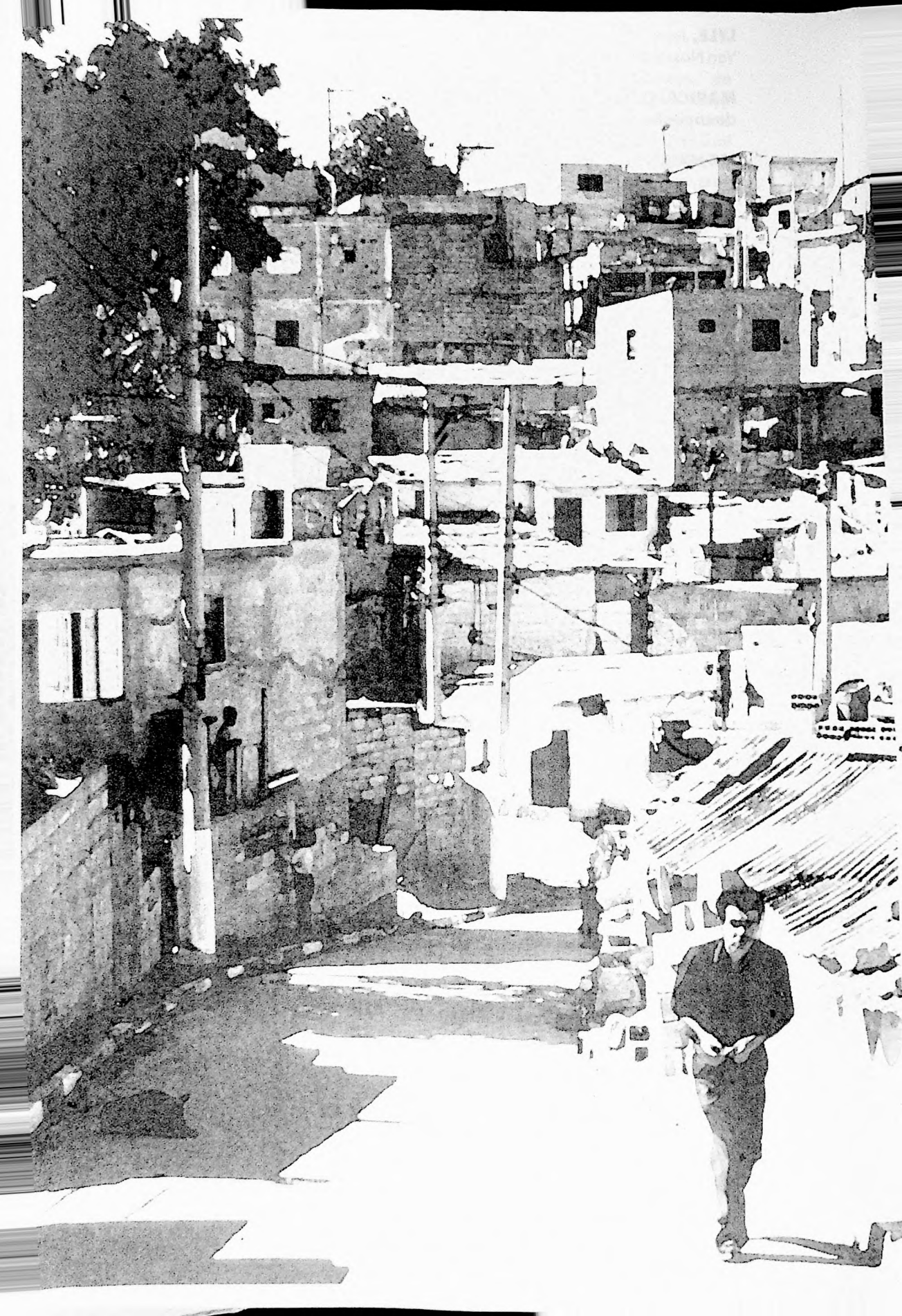
VENTURA, Zuenir, "Cidade partida", Companhia das Letras, São Paulo, 1994.

ZANCHETTI, Sílvio Mendes, "A valorização da paisagem no meio ambiente urbano", Anais do Encontro Questões Ambientais Litorâneas", FAUUUSP, São Paulo, 1992.

ZUKIN, Sharon, "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder", in Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n. 24, Ministério da Cultura, 1996.

Jornais

SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos, "Novas maneiras de 'pensar o habitat'. Entrevista com Henri-Pierre Jeudy", Folha de São Paulo, Caderno 2, 15/6/2000.



C
A
P
I
T
U
L
O



A
produção
social
do
espaço

"O aspecto negativo foi o fato das pessoas perderem suas casas e não terem recebido qualquer indenização pela construção; e agora estão começando tudo de novo, com o financiamento do apartamento." (Marilene, que morava na favela do Jararaú, em São Paulo, até 1998, e hoje mora no conjunto residencial Celso dos Santos)

Apesar da criatividade dos moradores e da acomodação dos assentamentos à morfologia natural dos terrenos, com poucas intervenções de grande escala (como terraplenagem e drenagem, comuns nas obras projetadas), as favelas apresentam três problemas ambientais muito graves, que têm comprometido a vida de seus habitantes, seja por suas conseqüências para a saúde, e até para a manutenção da própria vida, seja pelo custo econômico acarretado - gastos com remédios, perda de produtividade no trabalho, perda de bens quando da ocorrência de desastres. São eles:

● problemas sanitários e desconfortos relacionados à inexistência ou precariedade dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos e de lixo e às dificuldades dos acessos;

● problema do conforto térmico e da salubridade das edificações, relacionado à precariedade das construções - inexistência de aberturas para entrada de luz e aeração das casas e falta de insolação devido à grande densidade habitacional.

● existência de áreas de risco de acidentes - inundações, desbarrancamentos, deslizamento de encostas.

Esses problemas estão relacionados a dois processos. O primeiro diz respeito à postura do Estado em relação à propriedade. Por tratar-se de ocupação de terra ilegal, não são viabilizados os serviços urbanos básicos, especialmente o fornecimento de água corrente e de esgotamento, responsáveis pelo saneamento do meio urbano, e os sistemas viário e de drenagem, responsáveis pela salubridade do assentamento (o sistema viário garante a distância entre as massas edificadas, permitindo a aeração e a insolação), a estabilização dos solos e o direcionamento das águas.

Estes mesmos segmentos sociais que habitam os assentamentos ilegais precários, com péssimas condições sanitárias e grande desconforto, também não têm garantidos os direitos sociais básicos - à vida, à saúde e à educação.¹

Bredariol e Vieira (1998) identificam historicamente neste século a consagração dos direitos de primeira, segunda e terceira geração, como processos em constituição. Os direitos de primeira geração são os civis, individuais e políticos. Os da segunda são os sociais,² como o trabalho, a aposentadoria, a saúde e a educação. Os direitos de terceira geração concretizam os direitos difusos, coletivos, mas também de minorias ou grupos diferenciados - idosos, crianças.

¹ Por isso a política de atendimento a esses assentamentos é redistributiva, pois inclui a comunidade na estrutura da rede pública. A comunidade passa a receber valor, sob a forma de bens e serviços comunitários, e até renda, no caso de mutirão remunerado ou outros processos.

² Na Conferência Habitat II, realizada em 1996, a ONU reiterou o que os Estados nacionais hegemônicos requeriam: que a moradia não é um direito social líquido e certo (na Justiça formal). Isso aproximou ainda mais as discussões sobre habitação, moradia, habitat e ambiente.

Assim, sob o Estado de direito, o direito a permanecer no local de moradia quando se trata de uma invasão, é ainda negado, pois sempre a terra tem de ser paga - ao proprietário ou à sociedade (através de negociações com as estruturas estatais que detêm a posse da terra pública e devoluta).

O processo de urbanização de uma área é também um processo civilizatório, de construção da cidadania, processo ainda incompleto em nosso país. Bredariol e Vieira, 1998:29, apresentam um conceito contemporâneo de cidadania que reforça o caráter transformador da ação: "A cidadania surge como uma nova forma de definição da idéia de direitos, onde o cidadão passa a ter o direito de ter direitos. Incluindo o surgimento de direitos como a autonomia sobre o próprio corpo, a moradia e a proteção ambiental, direitos indispensáveis numa sociedade moderna, mas que não vigoram dentro do nosso Estado."

Gordilho-Souza, 1999, diferencia duas formas de situações entre aqueles que invadiram terrenos ou compraram essas posses no mercado negro: ser déficit, ou seja, o registro de uma necessidade, ou ser demanda, o que implica uma necessidade aliada a uma possibilidade daquela forma de moradia.³

Na luta por recursos públicos escassos, a ilegalidade urbanística é um instrumento que age contra a definição das garantias de posse de invasores, mesmo aqueles que conseguem produzir uma edificação sólida e habitável. Segundo observa Maricato, 2000:18-19:

"Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil - rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos."

As diferentes classes sociais, e especialmente os mais pobres, estigmatizados pelo desemprego estrutural,⁴ lutam pelo fundo público, particularmente escasso nos países subdesenvolvidos, onde justamente estão as metrópoles que têm favelas, cortiços e outros assentamentos insalubres e informais. Segundo Maricato, 2000: 27, a lógica dos investimentos públicos no espaço urbano é orientada não apenas, simplesmente, para melhorar os bairros de melhor renda. Os investimentos estão pautados principalmente pela "lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que tem como uma de suas consequências o aumento dos preços dos terrenos e imóveis."

Essa diferença demonstra a importância (e a necessidade) do subsídio estatal para a provisão de habitação, por um lado, bem como a necessidade de diferentes formas de prover a habitação.

Comentando os novos problemas advindos do desemprego estrutural, Castel, 1995, demonstra que há uma "correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho, a participação nas redes de sociabilidade e os sistemas de proteção que envolvem um indivíduo diante dos azares da vida" (p. 1). Assim, os indivíduos e grupos familiares menos integrados social e economicamente estão mais expostos à desfiliação (como ele denomina a exclusão), ou seja o distanciamento cada vez maior ao bem estar social e também ao mercado do consumo. Essa situação de laços precários com o mundo do trabalho e de ilegalidade da condição da moradia, ou seja exclusão social e segregação espacial, faz viscejar tanto o crime quanto processos de solidariedade coletiva.

Colocadas ao largo de processo de desenvolvimento capitalista, em si excludente e concentrador, as populações menos favorecidas criam seus espaços de resistência, seja na ilegalidade, seja no processo reivindicatório. Em seu estudo "Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis estudos de caso", abrangendo a favela Pirambu em Fortaleza, a Associação dos Incansáveis Moradores de Ceilândia, em Brasília, as associações de moradores e amigos de bairro de Curitiba, o Movimento de Amigos do Bairro de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, três movimentos de moradores do Distrito Industrial de Belo Horizonte e o movimento de Emaús, em Belém do Pará, Boschi e Valladares comentam: *"Vale lembrar em que nos raros casos onde a situação se aproximaria da plena legalidade, o quadro é muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer. Ocorrem situações de impostos atrasados, escrituras fraudulentas, casos de litígios pela existência de mais de um proprietário etc. Tudo isso faz com que mesmo os casos de situações mais ou menos regularizadas possam traduzir, no conteúdo dos movimentos sociais, uma constância com relação à questão da posse da terra."* (IN Boschi, org., 1983:132). Estudando recentemente o caso de Salvador, Bahia, Gordilho-Souza, 1999:195 observa que, mesmo nos caso de ocupação do solo formal (vilas, loteamentos, conjuntos habitacionais e loteamentos públicos) *"após a concessão do habite-se, podem ocorrer modificações no projeto inicialmente aprovado, à margem da fiscalização, incidindo em procedimentos irregulares perante as normas, a exemplo da ocupação de áreas livres no próprio lote e em áreas públicas, ou mesmo na inadequação de usos, ampliação de edificações..."*.

Os processos de luta coletiva, pela não remoção, pela reivindicação de serviços novos direitos estão também presentes neste processo.

O segundo processo responsável pelos problemas ambientais enfrentados pelos moradores de favela diz respeito à postura do Estado em relação à garantia de condições de vida dignas. Em sociedades dos países da periferia do capitalismo, os grupos sociais mais pobres têm sido abandonados pelo Estado na solução da moradia como necessidade básica. Os assentamentos espontâneos de favela têm sido, assim, uma "solução" construída por esses setores sociais para garantir sua sobrevivência.

O que importa destacar aqui, entretanto, é que esses problemas não estão intrinsecamente relacionados à forma de ocupação, mas sim às condições das estruturas de apoio e consolidação para a formação dos espaços urbanos (que podem ser modificadas).

No caso dos espaços invadidos, que Houlston, 1996, chama de espaços de cidadania insurgente, a questão

fundamental que se coloca é obter acesso ao conforto urbano desfrutado nos ambientes de moradia dos segmentos já integrados socialmente, implementado segundo as regras do modernismo, primordialmente, mas também plenos de símbolos da supremacia da classe dirigente - *outdoors*, cartazes e luminosos, portarias, grades e muros. Nos países desenvolvidos, o conforto para as classes subalternas, ao menos quanto aos espaços urbanos e de habitação e à eficiência da infra-estrutura urbana, foi conseguido no contexto do Estado do Bem-Estar Social, tendo como modelo o bloco planejado modernista. Houlston, 1996:252, chama a atenção para a limitação da solução modernista nos espaços invadidos e para importância da interação entre projeto e gestão ao afirmar: "*Essa insurgência é importante para o projeto de repensar o social em planejamento, porque revela um domínio do possível que está enraizado na heterogeneidade da experiência vivida, isto é, no presente etnográfico e não em futuros utópicos.*"

As favelas, diferentemente dos conjuntos habitacionais, dos loteamentos populares periféricos ou das ocupações de terra urbana planejadas por grupos organizados, têm crescimento paulatino, tanto na sua forma urbana, quanto nas edificações - sempre em renovação e ampliação, sendo freqüente o aparecimento de casas de fundo de lotes, puxados e as verticalizações. A modificação de conjuntos habitacionais, onde o urbanismo e as edificações foram projetadas e construídas ao mesmo tempo, é mais difícil, apesar dos evidentes sinais da deterioração dos prédios, exigindo ações de manutenção adiadas pelos poucos recursos dos moradores.

Procurei interpretar os assentamentos em favelas sem considerar, na avaliação de seu valor formal e perceptivo, o problema da carência de infra-estrutura e serviços urbanos e todas as suas conseqüências para seus habitantes em termos estéticos e de conforto, que não dependem ou não são causados pela forma urbana ou arquitetônica da ocupação favelada. Para tanto, podemos nos apoiar no aspecto resultante de favelas urbanizadas, onde os problemas de saneamento, coleta de lixo, pavimentação e acessos já foram resolvidos sem que tenha havido uma mudança na estrutura de parcelamento do solo - definição de vias e quadras, de espaços de uso público e privado.

- No processo de urbanização de uma favela, a definição final do parcelamento é quase sempre o resultado das obras de introdução da infra-estrutura e do rearranjo físico-social por elas promovido, e não seu pressuposto. Comumente, durante as obras os moradores sentem-se seguros quanto à permanência no local e passam a definir mais claramente seus lotes e a executar melhorias e ampliações em suas casas.

A definição dos espaços de uso comum, semi-públicos ou públicos, e dos espaços de morar em solo tão escasso (veja-se as densidades) é uma atribuição da própria comunidade. Estes espaços comuns, tornados aprazíveis pelas obras que urbanizam, que "tornam cidade" essas comunidades, geram nos moradores a sensação (não glamourizada mas calcada em laços com o ambiente e sua história), de pertencimento a um grupo social, a uma unidade, que pode protegê-lo da exacerbação violenta do capitalismo. e

Nos conjuntos habitacionais, loteamentos de blocos de casas e apartamentos, a socialização dos espaços coletivos e de interesse público (por onde passam as redes físicas de infra-estrutura e deslocamento) dá-se (muito mal) através das associações de condomínio, o que traz alguns problemas. Em primeiro lugar, há os inadimplentes, que de fato não podem arcar com esses gastos programados pois não têm sequer a alimentação diária garantida. Além disso, a relação de vida coletiva nesses conjuntos é mediada pela taxa de condomínio, tornando mercadoria até o uso do espaço coletivo, que na verdade é indissociável do espaço da moradia.

Referindo-se à qualidade habitacional das soluções européias e norte-americanas (conjuntos e subúrbios), Maricato, 2000:5, nos lembra que "a busca do mínimo não significou a redução de padrões vigentes; ao contrário, significou dar um padrão aceitável para todos, considerando a grande dimensão da carência". Diferentemente, no caso dos nossos conjuntos, com apartamentos de 40m² a 50 m² para quatro ou cinco pessoas, ou embriões de 25 m², nos lotes urbanizados, além da alta densidade, tão alta quanto a das favelas, há grande inadequação espacial.⁵

Nos projetos de urbanização de favelas procura-se conectar a casa pronta (às vezes bem incompleta) às redes urbanas e, ao mesmo tempo, delimitar os lotes individuais ou coletivos (caso das casas de frente e fundos ou sobrepostas). Pelo urbanismo, a casa autoconstruída, às vezes com projeto dos moradores ou pedreiros da comunidade, é integrada ao espaço comum, o que antes lhe era negado.

◆ Nas favelas encontramos muitas tipologias habitacionais, adaptadas às necessidades familiares, e de acordo com os recursos disponíveis.⁶ Já a produção conduzida ou financiada pelo fundo público, no mais das vezes (salvo as honrosas exceções de mutirões e cooperativas sindicais) é pouco criativa, pois está submetida à padronização das soluções e materiais que visa à diminuição de custos. ◆

◆ A produção habitacional funcionalista, em blocos, ao formalizar as áreas estritamente residenciais, com separação de usos, cria estrangimentos à obtenção de rendimentos sobre o trabalho autônomo. Nas

⁵ Há uma farta literatura sobre a inadequação locacional, urbana e habitacional dos conjuntos habitacionais populares produzidos pelo Estado, no Brasil.

⁶ Sabe-se também que os gastos com acabamentos são comuns nos loteamentos populares, assim como em favelas consolidadas, onde o longo processo de autoconstrução permite formar alguma poupança para suprir as necessidades estéticas, as últimas a serem atendidas.

favelas há maiores possibilidades de artesãos, mecânicos, sapateiros etc. sobreviverem com o trabalho produzido em casa, onde, pelo menos, podem guardar suas ferramentas, equipamentos, estruturas e materiais (no caso de escolas de samba, bandas etc.). Na favela, a precarização do trabalho, questão estrutural do mundo contemporâneo, é amenizada pela facilidade de se contar com espaços coletivos como centros comunitários, áreas para reuniões e, inclusive, para o trabalho deslocado da fábrica para a moradia, como no tempo da manufatura. •

As ruas, vielas, escadarias, áreas de uso público das favelas expandem-se, estreitam-se, alargam-se conforme ações individuais dos novos e velhos moradores ou acordos entre grupos de vizinhos que resolvem fazer melhorias ou aceitar o recebimento de uma nova casa. A ampliação das casas responde às necessidades dos núcleos familiares - filho ou filha casados ou mães solteiras, parentes e amigos migrantes ou em situação social, econômica ou de saúde difícil. Essa maleabilidade é um fator importante para o fortalecimento da estrutura familiar, da identidade cultural e dos laços de solidariedade entre os moradores,⁷ fundamental para a sua sobrevivência. Por outro lado, essa maleabilidade tem suas implicações negativas, pois um adensamento incontrolável pode causar a perda dos espaços de uso coletivo. Com as obras de urbanização, esta estrutura espacial tende a ficar mais demarcada, devido ao tratamento dado aos pisos e limites das quadras, minimizando esses riscos.

É fundamental lembrarmos a importância da presença neste locais de estruturas de justiça e combate à violência contra o espaço e a vida do outro, sendo imprescindível, nesse sentido, a ação do Estado no provimento da educação e do acesso aos serviços públicos e na fiscalização do uso e ocupação do solo, no caso do ambiente construído. Essas ações é que, integradas, podem dignificar a vida da população carente.

207

O fato de a favela ter uma expansão e um adensamento paulatinos dá a ela uma expressão física diferente dos assentamentos planejados. A forma natural do terreno é levada em consideração pelos ocupantes na definição das áreas a edificar e na locação dos acessos; acidentes geográficos e elementos naturais são mantidos, com a ocupação se desviando dos matacões, dos córregos, das árvores de porte. Como observou Rapoport, 1988:52, "em assentamentos espontâneos as alternativas, os constrangimentos e as escolhas feitas são informais e não baseadas em teorias e modelos instituídos explicitamente". O espaço resulta de muitas decisões de muitas pessoas ou grupos, distribuídas no tempo. Não há restrições abstratas à construção do espaço, como códigos de obra ou legislação de parcelamento do solo.

Bastos (2000) encontrou na população moradora de favelas em que desenvolveu projetos, inúmeros sinais de valores culturais da comunidade e do bairro, tais como as comidas, a música, elementos decorativos no interior das casas, desprezados pela cultura de consumo de massas, mas importantes para dar identidade e coesão a esses grupos sociais.

- A melhoria do espaço físico resulta no aumento da auto-estima do morador e de sua expectativa de mudança, que é básica na linguagem da sobrevivência, além de fortalecer o sentimento de pertencimento a uma comunidade de interesses comuns, como Banham atribui aos enclaves de Los Angeles. A transformação dos acessos dos assentamentos em logradouros públicos significa dar à população um endereço, uma identidade do cidadão no espaço urbano, que lhe permite manter laços familiares, sociais e culturais, além de, mais recentemente, garantir o acesso ao mercado.●

O acesso de veículos a cada edificação - uma exigência nos projetos convencionais de urbanismo, mesmo para moradores sem carro - deve ser relativizado, pois muitas vezes não é uma necessidade real para a maioria dos moradores. Verifica-se a presença do carro usado deteriorado nos bairros pobres e favelas, útil para os passeios ou para o trabalho autônomo. Entretanto, apesar do relativo abandono da política de universalidade dos serviços de transporte pelo Estado, a maior parte do deslocamento é feita a pé, ou ônibus, e, secundariamente, de bicicleta, como demonstram as pesquisas sobre transporte.● Assim, as ruas do entorno comportam o estacionamento dos poucos veículos existentes.

A leitura da favela como um espaço em contínua mutação, que pode continuar se expandindo horizontal ou verticalmente, ou se transformar em consequência de ações no seu espaço público ou no domínio privado, é sinal evidente de sua não transitoriedade, pelo menos para seu morador. Em todas as favelas que são urbanizadas verifica-se o aumento no número de obras de reformas para melhoria e ampliação das casas.● As imagens já anexadas ressaltam a melhoria e o cuidado com o acabamento das casas de favelas urbanizadas. De acordo com as possibilidades econômicas de cada um, é verdade, o ambiente construído da favela vai ganhando uma volumetria mais movimentada e também diferentes cores, além do vermelho do tijolo e do cinza do bloco de concreto e da telha de cimento amianto.

De qualquer modo, o processo de urbanização, desde sua reivindicação até a elaboração do projeto e a obra - o mundo concreto -, necessariamente é um trabalho coletivo. A inclusão dos favelados neste processo, permitindo-lhes arbitrar, ou pelo menos palpitar, sobre seu destino, gera, sem dúvida, um diferencial civilizatório, pois, como bem observou Hobsbawn, 1995:222-23:

"Argumento teológico e propaganda à parte, o debate entre os liberais e socialistas hoje é, não sobre o mercado sem controle versus o Estado que tudo

● Ver a avaliação dos resultados da pesquisa *Origem Destino*, de 1999, realizada pelo Metrô de São Paulo.

● Por isso, nos projetos de urbanização (como em todos os projetos participativos) são desenvolvidos diferentes projetos para remanejamento de casas, criação de habitats familiares complexos, às vezes necessariamente com espaços para oficinas, freezers, cozinhas amplas, com ausência da sala (a miniatura do living - espaço de viver - modernista). Exemplos disso são os projetos *Senhor dos Passos*, em Belo Horizonte, de 1995, *Vila Popular*, em Diadema, também de 1995, da USINA, projetos relacionados a remanejamento e urbanização, como o projeto para a favela *Serrinha*, no Rio de Janeiro, de M. Roberto, e outros do Programa *Favela-Bairro*, com necessidades específicas coletivas, e os projetos de Paulo Bastos para urbanização e equipamentos em favelas, de 1999.

controla. Não é sobre ser a favor ou contra o planejamento econômico, que existe tanto em economias capitalistas quanto em socialistas - nenhuma grande corporação poderia funcionar sem ele -, e não é sobre ser a favor ou contra a empresa pública ou gerenciada, que até os liberais do mercado sempre aceitaram em princípio. É sobre os limites do capitalismo e do mercado sem controle da ação pública. Para falar de outra maneira, é sobre os fins da política pública, ou, se preferirem, sobre as prioridades necessárias da ação pública. Os socialistas não aceitam, nem podem aceitar, a visão de Adam Smith segundo a qual a busca do auto-interesse produzirá resultados socialmente otimizados, mesmo quando admitem que ela pode maximizar a riqueza material das nações - o que só acontece em circunstâncias específicas. Não podem acreditar que a justiça social possa ser alcançada simplesmente pelas operações de acumulação de capital e pelo mercado, e concordam com Vilfredo Pareto: uma sociedade que não tem lugar específico para a justiça social e para a moralidade não pode sobreviver."

Para concluir, devo dizer que não vejo essa interação intensa dos moradores de favelas com projetistas, técnicos, empreiteiros, operadores de máquinas e operários da construção civil, além de assistentes sociais, educadores, engenheiros sanitaristas - enfim, os bem formados da universidade - como apenas o simulacro do marketing cultural da "integração social" ou da "felicidade sem bem-estar", presente nos projetos de revitalização urbana com enorme gentrificação. Acredito, tal como Santos, s/d., que um dos "pilares centrais do sistema educacional [deva ser] o ensino universal [...], igualitário [...] e progressista (desencorajando preconceitos e assegurando uma visão de futuro)". O processo de urbanização deve ser entendido como uma forma de resistência ao individualismo e ao interesse privado sem contrapartida moral, que "supõem como corolário a fratura social e o esquecimento da solidariedade".

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5700 S. UNIVERSITY AVENUE
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1955-1956

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1957-1958

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1959-1960

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1961-1962

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1963-1964

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1965-1966

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1967-1968

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1969-1970

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1971-1972

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1973-1974

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1975-1976

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1977-1978

RESEARCH ASSISTANT
MRS. J. H. HARRIS
1955-1978

ARANTES, Otilia, "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas", In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

BANHAM, Reyner, "Los Angeles - the architecture of four ecologies", Pelican Books, Suffolk, Great Britain, 1973.

BOSCHI, Renato Raul (org.), "Movimentos coletivos urbanos no Brasil", Zahar, Rio de Janeiro, 1983.

BREDARIOL, Celso e **VIEIRA**, Liszt, "Cidadania e política ambiental", Record, Rio de Janeiro, 1998.

CASTEL, Robet, "Les métamorphoses de la question sociale", Mesnil-sur-L'Estrée, Librairie Artheme Fayard, 1995.

GORDILHO SOUZA, Ângela Maria, "Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, 1999.

HOBBSAWN, Eric, "A crise atual das ideologias", IN SADER, Emir (org.), "O mundo depois da queda", Paz e Terra, São Paulo, 1995.

HOULSTON, James, "Espaços de cidadania insurgente", IN Revista do Patrimônio, n. 24, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), 1996.

KROLL, Atelier Lucien e **LYLE**, John Tillman, e **COPPIJN**, Jon "Reisefeld", IN RUANO, Miguel, "Ecourbanismo - entornos humanos sostenibles", Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 1999.

MARICATO, Ermínia T.M., "Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias" In "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos" Arantes, O., Maricato E. e Vainer C., Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

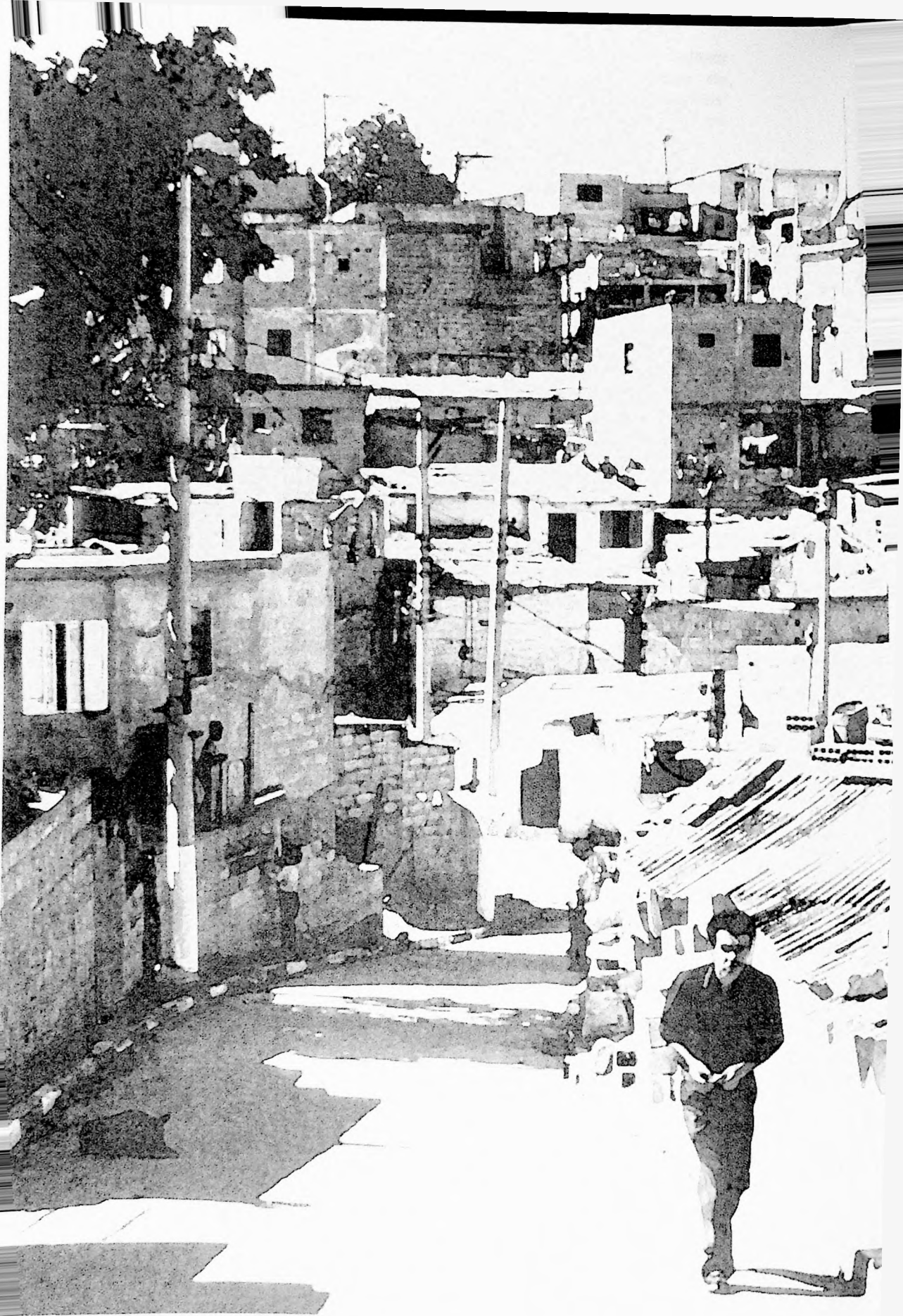
RAPOPORT, Amos, "Spontaneous settlements as vernacular design", IN PATTON, Carl V. (org.), "Spontaneous shelter-international perspectives and prospects", Temple University Press, Philadelphia, 1988.

Jornais

SANTOS, Milton, "Os deficientes cívicos", especial para a Folha de S. Paulo, s/d.

Conferências

BASTOS, Paulo, maio de 2000, na FAUUSP, e junho de 2000 em Campinas.





Contribuição
para o
desenvolvimento
de projetos
e obras
em favelas

ELE

*"Tudo mais sendo igual,
para muitos de nós uma
sociedade em que
cidadãos estão dispostos
a dar ajuda abnegada a
companheiros humanos
desconhecidos, por mais
simbolicamente que seja,
é melhor do que uma em
que não estão."*

(Hobsbawm
1995:400)

Neste capítulo apresento recomendações para o desenvolvimento de projetos e obras de urbanização de favelas, embasada na reflexão sobre as experiências registradas nos capítulos anteriores. Trata-se da consolidação de um método de trabalho, considerando também suas possíveis variantes, decorrentes das diferentes situações abarcadas pela palavra favela.

Meu objetivo aqui, repito, é consolidar procedimentos para o desenvolvimento de projetos de urbanização de favelas como uma contribuição aos profissionais de engenharia, arquitetura e urbanismo, ciências humanas e outros que atuam nessa área, trabalhando em órgãos públicos, empresas privadas, ou assessorando associações comunitárias. Não se trata, portanto, de proposta de política pública, de planejamento da ação do poder público sobre as favelas, de procedimentos para a contratação e o gerenciamento de projetos e obras, sejam eles promovidos diretamente pelo poder executivo ou por uma empresa gerenciadora, ou mesmo da simples defesa do processo de projeção com participação popular. Apesar de muitos dos procedimentos sugeridos aqui serem bastante úteis para os operadores destas políticas, meu objetivo é mais específico.

- Resumidamente, pretendo com esta sistematização apresentar um instrumental adequado à promoção, com respeito aos direitos humanos, de uma ação consistente, ampla e contínua de urbanização de favelas de uma determinada cidade ou região, de forma a também resolver (ou facilitar a solução) os problemas urbanísticos e ambientais do entorno e possibilitar as condições sanitárias, de conforto e de segurança urbana que permitam a integração desses assentamentos à gestão urbana e a sua regularização urbanística.

Tampouco estou propondo um "código de obras" ou um "modelo" para as favelas, pois entendo que somente uma ação ampla e contínua nas diferentes cidades poderá levar à definição de parâmetros de qualidade urbanística específicos para cada realidade urbana, ambiental e social. Antes de qualquer adoção de regras, trata-se de criarmos uma cultura de soluções urbanísticas - associadas a processos de definição de espaços públicos e privados e a procedimentos de operação e manutenção do espaço urbano, em seus diferentes componentes - que garantam aos moradores de favela os direitos de qualidade de vida urbana.

- A metodologia de desenvolvimento dos projetos e os cuidados de canteiro propostos estão assentados no entendimento de que uma intervenção de qualidade é um passo fundamental para a construção da cidadania e para a consolidação de direitos

indispensáveis à sustentabilidade libertária do *habitat* humano - em relação ao indivíduo, à sociedade e ao ambiente. Em outras palavras, partilho da concepção de que o processo de elaboração do projeto e de execução das obras é também parte do processo de construção da cidadania da população moradora em favelas. •



Advertências

- A urbanização de favelas é aqui entendida como um ação que deva ser predominantemente assumida pelo Estado, seja na execução, na promoção ou somente no financiamento dos projetos. Assim, é fundamental que se compreenda a necessidade da integração entre as ações em favelas e outras políticas abrangentes de moradia e de recuperação urbana ambiental. • Apresento a seguir três ações públicas que considero fundamentais para o sucesso de programas de urbanização de favelas.



ATENDIMENTO AS OCORRÊNCIAS EMERGENCIAIS

As ocorrências de enchentes, deslizamentos de terra, desabamentos, freqüentes em época de chuvas, bem como de incêndios e outros acidentes, devem ser atendidas por um sistema planejado de defesa civil, totalmente diferenciado do atendimento habitacional para urbanização de favelas. Isso porque a natureza das ações é completamente diferente. O atendimento às ocorrências emergenciais exige uma logística de apoio à pessoa e à família atingida passível de ser acionada no exato momento do acidente, ao passo que as ações de urbanização necessitam de estudos e projetos indicadores à realização de obras, em mais longo prazo, preferencialmente integrados a outras ações socioeducativas.



PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS PARA MORADORES DE FAVELA

Em um programa de urbanização de favelas, a remoção planejada de famílias é imprescindível em duas situações: áreas de risco e áreas com alta densidade!¹ A maioria das favelas enfrenta ambos os problemas, os quais, se não forem encarados seriamente, inviabilizam a urbanização do assentamento. Ora, para se promover a remoção destas famílias é necessário, além de um trabalho de gestão de conflitos² (apresentação do projeto de urbanização, explicação sobre a necessidade de remoção, convencimento das famílias atingidas), apresentar-lhes uma solução habitacional definitiva em outra área, ou seja, disponibilizar unidades habitacionais para onde possam se mudar de modo a que se possa iniciar as obras de urbanização.³

Além disso, lembramos a ¹ necessidade de crescimento da renda dos mais pobres e da criação de alternativas habitacionais - tipologias, formas de acesso e financiamento - para fazer frente à expansão dos domicílios em favela por adensamento ou por criação de novos núcleos. Entretanto, esse tema não está contemplado neste trabalho.

A solução pelo interesse ² público do conflito entre moradores, entre cada um e o interesse coletivo, entre a comunidade e o Estado (quase sempre o financiador e ou proprietário) é objeto principal do trabalho social ou comunitário.

É óbvio que as soluções e ³ prazos de remoção influenciarão no projeto, e sobretudo no plano da obras de urbanização de uma favela.

Se a família tiver dificuldades de adaptar-se à solução habitacional apresentada (por conta da renda, tamanho ou instabilidade social da família), é possível promover negociações entre os moradores da favela, removendo para a habitação nova uma família que more em uma casa que não precisa ser demolida, e transferindo para esta casa a família moradora em área de risco.

De qualquer forma, para que ocorra a remoção planejada, é preciso haver produção planejada (anterior) de habitações para esse fim e mecanismos de contrato e financiamento compatíveis com as classes de renda e inserção econômica dos moradores a serem removidos.

As áreas de risco (predefinidas por diagnósticos e planos executados pelo Estado) também devem ser objeto de uma ação visando estabilizar a situação de risco e promover um uso adequado da área, para impedir a reocupação. Assim, a obra de erradicação do risco deve ser encarada como uma ação sistemática necessária, que deve ser integrada à produção de alternativas habitacionais para os removidos e à urbanização também das favelas (ou trechos das favelas) que não contenham áreas de risco. Esta última ação está diretamente relacionada ao próximo ponto.

8 . 1 . 3 .

COMPLEMENTAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DA PERIFERIA

Os terrenos onde se encontram as favelas - fundos de vale, encostas de morros, beiras de córregos e vias - fazem parte de setores urbanos que tiveram dotação de infra-estrutura, equipamentos, mobiliário e serviços urbanos parcial, incompleta ou malfeita, tais como os loteamentos populares, irregulares ou clandestinos, ou as áreas do entorno de grandes obras públicas executadas com visão setorial (como vias expressas, canalização de córregos etc.). São terrenos não integrados à estrutura urbana por conta de peculiaridades fundiárias ou fisiográficas, tais como terras devolutas, restos de desapropriações ou terrenos em litígio, ou em áreas de alta fragilidade ambiental em meio urbano, como encostas, áreas de nascente ou terrenos brejosos.

A urbanização de uma favela deve fazer parte de um conjunto de intervenções visando complementar a urbanização de áreas mais amplas. Sistema viário, sistemas de macro e microdrenagem e esgotamento sanitário devem ser estudados com essa visão ampla, e a partir de uma leitura criativa das áreas faveladas e de seu entorno, com o intuito de executar áreas de *play-ground* e esportes e dar tratamento paisagístico aos fundos de vale, interligando essas áreas, através de escadarias e rampas integradas, ao sistema viário do trecho da favela urbanizável ou do loteamento contíguo.

Desde logo se percebe que se trata de interferir em espaços de muito valor para o processo ambiental urbano - encostas, fundos de vale, baixadas, áreas de nascente. Nesse sentido, a melhor unidade de planejamento e projeto, e que melhor responde a esse propósito de complementar a urbanização de bairros e comunidades contíguas, é a sub-bacia hidrográfica. Ao comentar, mais adiante, as especificidades do projeto quanto ao urbanismo e fisiografia, água, esgoto e drenagem, estarei procurando referendar a sub-bacia onde se insere uma favela como a área de influência adequada a um projeto de urbanização.

As obras de destinação de usos adequados para áreas de risco de onde foram removidos barracos são as típicas demandas de complementação da urbanização da periferia. Aí podem ser criados espaços qualificados, equipados para lazer, esporte, atividades comunitárias, acessíveis a todo o bairro.

O provimento de equipamentos de educação e saúde, sua adequação quantitativa e qualitativa em bairros geralmente tão carentes, deve ser objeto de uma ação mais abrangente, que inclua os moradores de favela na demanda geral, e não os diferencie. Favelas não muito grandes (em área e número de habitantes), prescindem de equipamentos educacionais, de saúde, ou socioculturais, como parques, bibliotecas, teatros. Os habitantes podem ser atendidos dentro do equacionamento do atendimento para o bairro. Da mesma forma deve ser equacionada a demanda por equipamentos e serviços de segurança. Apenas favelas de grande porte demandam a implantação de equipamentos específicos. Os grandes complexos podem requerer até remoções e reassentamentos para equipamentos e serviços.

Sob esta perspectiva de priorização da complementação da urbanização da periferia, os planos de bairro ou microbacias podem ser ferramenta adequada, por permitirem avaliar as condições de vida e acesso aos serviços e planejar ações concertadas que superem a visão setorial.

316

8 . 2

Urbanização

como processo

A urbanização de uma favela engloba as fases de reivindicação, registro da existência de uma área-problema na prefeitura, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Entendendo-se a urbanização como processo, essas fases devem estar ligadas à posterior, de manutenção urbana.

É interessante que sejam elaborados roteiros básicos para a realização dos levantamentos necessários, de forma à instituição responsável consolidar um método de trabalho e definir um procedimento, o que ampliará a capacidade de atuação e a produtividade de sua equipe. Se os serviços de projeto e obra forem contratados externamente, torna-se necessária maior objetividade na definição do que se quer que a equipe contratada faça, para a fiscalização dos serviços.

Levantamento planialtimétrico cadastral

O levantamento planialtimétrico cadastral é a primeira peça técnica a ser elaborada. Trata-se de um serviço convencional de levantamento em uma área física e socialmente não convencional, utilizado tanto para a elaboração do projeto de urbanização completo quanto para os procedimentos de regularização urbanística e fundiária que forem necessários. Por isso esse tipo de levantamento apresenta algumas especificidades:

- o levantamento deve estar amarrado a algum sistema de referência horizontal e vertical oficial, adotado pela prefeitura ou outros órgãos oficiais - empresas de água, esgoto e energia elétrica, por exemplo -, de modo a permitir a verificação de interferências com outras redes e o posterior cadastramento das plantas - de regularização fundiária e de redes de água, esgoto, drenagem e energia elétrica - da favela.
- deve-se incluir o levantamento das ruas e edificações dos limites externos da favela, de forma a se poder articular a área da favela às plantas cadastrais da cidade. É importante que os limites físicos externos da favela sejam bem definidos, pois assim podemos, pela comparação com as plantas cadastrais do loteamento do entorno, verificar - no detalhe necessário - se ela está invadindo calçadas, o leito carroçável ou terrenos particulares. O levantamento dos limites externos também será bastante útil para os projetos e obras complementares de redes ou pavimentação de trechos externos à favela, que garantem sua conexão ao restante do bairro, obras quase sempre necessárias.
- deve-se identificar os materiais de construção das casas: alvenaria, madeira/outros materiais ou mista. Essa informação é decisiva para a escolha, na fase de desenvolvimento do projeto, das alternativas para a abertura de novas vias ou seu alargamento, uma vez que, sempre que possível, deve-se optar pela demolição das casas de madeira, mais precárias, onde o morador ainda não fez grandes investimentos, e também mais fáceis de remover.

- deve-se identificar todos os muros e cercas, diferenciando-se os que são de alvenaria. Os muros e cercas nos indicam, a partir dos usos reais consolidados, quais são as áreas de uso comum - as ruas, vielas, escadarias de acesso, becos, largos - e as áreas de uso privado. Somente com o levantamento dos muros e cercas (e não das edificações) teremos o registro do parcelamento do solo existente na favela, com a configuração dos lotes. A informação sobre o material de construção dos muros e cercas é relevante tendo em vista a orientação geral de buscar, na medida do possível, preservar o parcelamento do solo existente e, se necessário, nele interferir criando novos lotes para o reassentamento ou áreas de uso comum para a implantação das redes.

- o levantamento deve informar também sobre o posicionamento dos sanitários das casas, com a indicação da saída de esgoto e sua cota, nos casos em que ela variar mais de 15 cm abaixo da cota da casa. A rede de esgoto a ser projetada deve alcançar 100% dos lançamentos, ligando, portanto, todas as casas. O projeto deve viabilizar as ligações sem a exigência de reformas nas casas, ou minimizando-as ao máximo. Dependendo da inclinação do terreno e da disposição do banheiro, pode ser necessário passar a rede nos fundos e não na frente da casa, ou até remover casas, por inviabilidade de esgotamento, em alguns trechos da favela.

Vale lembrar que deve-se fugir do "furor de pesquisa socioeconômica", em que o órgão público faz ou contrata um levantamento detalhado, longo, mas não necessário para o principal elaborar o projeto e executar as obras. Lembra também que algumas informações podem ser pesquisadas através de pesquisa amostral, não necessitando um censo.

Figura 8.1

Observar o desnível entre a soleira da casa e seu interior, caso em que o projeto de esgotamento não atendeu 100% das casas. Castelo Encantado



321

Levantamento da comunidade

Outro levantamento fundamental é o cadastro dos moradores da favela, que denomino aqui cadastro social.⁴ Trata-se da caracterização da população moradora do local. Os dados básicos de caracterização socioeconômica são: composição familiar, idade, ocupação, renda, escolaridade, local de nascimento, último local de moradia e tempo de moradia naquela favela. Esse levantamento pode ter outros conteúdos, conforme os objetivos que se tenha. Por exemplo, a verificação do número e idade dos analfabetos ou da escolaridade dos moradores para definição de um trabalho educacional, ou a verificação da existência de moradores que sejam proprietários de outros imóveis urbanos, para avaliar se é socialmente justa a sua manutenção na favela etc.

O cadastro social, espacializado na planta do levantamento planialtimétrico cadastral, é importante para a elaboração do projeto de urbanização pois permite identificar se há problemas sérios de congestionamento familiar - famílias muito grandes ou mais de uma família em um mesmo domicílio - que inviabilizam a manutenção de todos no lugar onde estão. Não se trata de cálculos de densidades genéricas, mas da detecção de pontos críticos, espacial e socialmente falando. O cadastro social espacializado torna possível também planejar o trabalho de preparação e acompanhamento da obra. Ele mostra onde todos os moradores estão localizados, dando uma visão humana de cada trecho da obra - ruas e vielas que serão interditadas parcialmente, casas que terão de ser parcial ou totalmente demolidas, famílias que precisarão perder trechos de seus lotes para a abertura de vielas etc. Podemos com ele ainda localizar as lideranças, os representantes de viela ou quadra eleitos etc., e verificar se há uma distribuição espacialmente equilibrada de representantes da população envolvidos com o acompanhamento da obra, ou se eles encontram-se concentrados em um trecho ou outro da favela. Os laços de parentesco, grupos de afinidade e de interesse também deverão ser percebidos nesse levantamento, de forma a inspirar o desenho urbano.

Levantamento das aspirações e propostas da população

O levantamento das aspirações e propostas dos moradores relativas à área a ser urbanizada deve ser feito com a aplicação de diferentes técnicas, para que dê conta de toda a subjetividade envolvida na definição do que um determinado grupo social quer para seu futuro.

Pode-se fazer pesquisas amostrais sobre os desejos dos moradores. Hábitos e locais de consumo e de uso do tempo livre, por exemplo, podem informar os acessos mais importantes ou os equipamentos necessários. Deve-se, entretanto, ser muito cuidadoso na formulação das perguntas, contar com o auxílio de pesquisadores experientes, para que não haja a indução de respostas ou, o que também é comum, o levantamento de desejos e necessidades que não terão resposta direta com a urbanização - emprego, renda, equipamentos públicos e sociais de grande porte, como hospital ou escola secundária, embora possam ser úteis para a formulação de outras políticas públicas. Afinal, trata-se da urbanização de uma favela, e não da panacéia para todos os males por que passa a população pobre.

Esse levantamento não se extingue nesta fase inicial. Pelo contrário, o desenvolvimento do projeto deve ir envolvendo a população de tal forma que ela se sinta participante do processo e veja suas aspirações - as que tiverem viabilidade técnica e econômica, é claro - concretamente refletidas.

Levantamento urbanístico

Outro levantamento básico é o referente às intervenções já executadas ou planejadas para a área. Trata-se de verificar a existência de interferências de qualquer tipo que devem consideradas para a elaboração do projeto. Nesta fase o levantamento é feito por percepção. Deve-se ir ao local e fazer vistorias no seu entorno e interior, de modo a verificar a existência de sinais de quaisquer tipos de dutos, ruas e avenidas que parem abruptamente junto à favela, e se há (e qual sua importância) cursos d'água, nascentes, afloramentos rochosos, sinais de instabilidade de encostas, beiras de cursos d'água ou inundações. A conversa com a população, especialmente com os mais velhos, sobre a existência (ou não) de dutos, de projetos aprovados de vias sobre a área ou de canalização de córregos, ou sobre a ocorrência de acidentes (especialmente em época de chuva) poderá fornecer algumas indicações a serem confirmadas pela vistoria técnica, na fase de projeto. Este levantamento pode indicar a necessidade - urgente ou para a fase de projeto - de laudo de risco geotécnico específico, ou até mesmo a inviabilidade da manutenção da ocupação, se houver dutos passando sob ela.

É produtivo que o setor público encarregado tenha profissionais habilitados para avaliação geotécnica, ou contratos ágeis para esses serviços, pois as diretrizes urbanísticas saídas dessa fase não podem deixar dúvida quanto à viabilidade da urbanização. É também necessário contatar o setor responsável por vias públicas, drenagem e saneamento do município, para verificar se há planos ou projetos aprovados de obras na área que possam comprometer a urbanização. Pode haver ruas ou avenidas projetadas, ou com largura projetada superior à existente, ou a necessidade de execução de redes que precisam ser consideradas na fase de projeto.

A avaliação integrada e crítica destas interferências é muito importante, pois funciona como um teste da viabilidade da urbanização da favela em questão. Nesta fase é bem possível haver conflitos entre técnicos, e entre técnicos e moradores, pois muitas vezes as interferências constatadas são descabidas, meramente para satisfazer exigências tecnocráticas dos que vêem o ambiente urbano apenas setorialmente, ou como um objeto abstrato, e que consideram mais difícil mudar leis não aplicáveis do que mudar o ambiente concreto.



DIRETRIZES E ESCOPO DO PROJETO

De posse destes levantamentos - planialtimétrico cadastral, cadastro social, aspirações dos moradores, intervenções existentes e planejadas e uso do espaço -, os profissionais envolvidos podem elaborar as diretrizes e o escopo do projeto.

Deve-se definir, então, qual é o programa do projeto, as necessidades que se tem, desde o urbanismo até a infra-estrutura urbana. As diretrizes estabelecidas indicam o grau de complexidade ou dificuldade que a favela apresenta para sua urbanização.

O escopo deve ser definido tanto para projetos a serem contratados, quanto para os elaborados por técnicos das agências governamentais ou por técnicos contratados pela favela. Um passo importante para um correto desenvolvimento do projeto é saber de antemão quais os levantamentos complementares necessários, quais os pontos problemáticos da área a serem resolvidos, e que tipo de profissional é requerido.

As diretrizes são o instrumento mais adequado para encaminhar as soluções e definir as responsabilidades pelas interferências de projeto (com concessionárias, órgãos responsáveis pelo sistema viário etc.), sejam elas dentro da favela ou na sua proximidade, como, por exemplo, necessidade de obras de drenagem e esgotamento nas quadras vizinhas. Assim, pode-se planejar os próximos passos, reivindicar claramente os projetos e obras necessários, obter recursos junto a outros agentes, enquanto o projeto de urbanização é contratado.

Nesta negociação entre diferentes setores ou níveis da administração pública, é necessário muitas vezes usar incluir no escopo a contratar projetos (e obras) que não são usuais nos programas de urbanização de favelas, como geotecnia, macrodrenagem, coleta de esgotos de moradias de fora da favela, abertura de vias e pavimentação de áreas de fora da favela, remoção de postes etc. Sem ousadia não será possível consolidar uma política da urbanização de favelas associada à adequação e recuperação urbano-ambiental. A coerência da intervenção em uma favela, sob o ponto de vista da gestão urbana, decorre de sua capacidade para resolver problemas da área onde a favela está instalada. Para isso é necessário estar atento à necessidade de projetos e obras no entorno do assentamento, e assumi-los.

324

As diretrizes dos projetos a serem desenvolvidos, bem como a informação sobre os órgãos que deverão estar envolvidos, devem ser apresentadas e discutidas com a população, pois já são um elemento de concretização da urbanização. Essas informações são importantes para a discussão com e entre os moradores sobre os passos a serem dados, os órgãos que devem ser pressionados, quanto tempo deve demorar o projeto etc. A pressão dos moradores sobre os órgãos envolvidos (desde o próprio promotor da urbanização até a concessionária de serviços) é realmente o mais eficiente meio de agilização do processo. Apesar de muitas vezes a equipe técnica sentir-se injustiçada por acusações de morosidade ou

tecnocracia, é bastante comum a agilização de procedimentos administrativos e de inovações técnicas, ou o aparecimento de brechas na legislação ou nos procedimentos de implantação de serviços após mobilizações dos moradores.

Temos, então, uma lista dos serviços a serem executados:

Levantamentos

• complementação ou atualização dos levantamentos social, urbanístico e planialtimétrico cadastral

• produção de mapeamento geológico - geotécnico

• realização de sondagens e ensaios

Projetos

• urbanismo

• pavimentação e drenagem

• esgotamento sanitário

• abastecimento de água potável

• conjuntos residenciais, edificações residenciais

• alojamentos provisórios

• canalização de córregos

• consolidação geotécnica

• edificação para canteiro de obras

• dispositivos para coleta de lixo

• áreas de esporte, lazer e amenização

• arborização e paisagismo

• orçamento

• especificações técnicas

• plano de obra

• básico e detalhes típicos

A definição escopo do projeto também permite quantificar (em comprimento, área ou volume), as obras que serão necessárias. Essa quantificação é feita avaliando-se as necessidades da área: abertura de novas ruas ou vielas, alargamento de vias ou vielas existentes, canalização de córregos, drenagem de nascentes, remoção de matacões, medição do comprimento das redes de infra-estrutura de água e esgoto a executar, reforma ou ampliação das ligações e redes de energia elétrica e de iluminação pública, necessidade de remanejamento, relocação ou remoção de famílias etc. Com essa quantificação pode-se estabelecer uma estimativa de custos da urbanização, instrumento necessário e útil para a viabilização das obras.

A estimativa pode ser usada para a elaboração do orçamento-programa governamental, auxiliando a administração a tomar decisões e a fazer gestões para a obtenção de recursos, internos ou externos.

Por razões óbvias, o projeto executivo, a não ser soluções típicas e especificações de serviços, deve ser desenvolvido em paralelo às obras, que podem durar anos após o projeto ter sido elaborado. Por isso

diversos agentes promotores costumam contratar os projetos e licitar já as obras com o projeto básico. Assim, o projetista somente irá desenvolver os projetos executivos com a empreiteira na obra.

8 . 2 . 3 .

PARÂMETROS PROJETIVOS E DE MANUTENÇÃO URBANA

Alguns parâmetros devem ser comentados, pois são necessários já para a elaboração das diretrizes dos projetos.

Quanto à relação entre largura de ruas e vielas, eficiência dos sistemas de infra-estrutura e condições de conforto e segurança, deve-se lembrar que as vias públicas são o palco da vida cotidiana, e portanto o objeto principal da gestão urbana posterior às obras. Assim, as responsabilidades das esferas pública e privada que devem ser prévia e coletivamente definidas.

Com essa ressalva, pode-se afirmar que ruas com largura mínima de quatro metros são as mais recomendadas para o tráfego de veículos de serviços públicos - coleta de lixo, ambulância, entregas ou mudanças. Ruas com três metros de largura são aceitáveis, desde que situadas a menos de 60 metros de uma rua mais larga, para facilitar o acesso do ramal de esgoto presente nesta via ao poço de visita mais próximo.

Apesar de haver locais em que agentes promotores da urbanização e os da manutenção urbana aceitam vielas com largura de 1,2 metro, considero necessário uma largura mínima de 1,5 metro (mais próximo do conceito de recuo da construção), pois trata-se de áreas externas às casas, e não corredores em edificações. Mas é claro que o desenho interno dos limites de lotes dessas quadras poderá mudar, especialmente se for possível propor, mesmo que a médio prazo, o remembramento de grupos destes pequenos lotes e executar casas sobrepostas em dois ou três andares.

O projeto

A urbanização da favela passa pela sua reidentificação pela população do entorno, pelo seu reconhecimento como parte do bairro e como um espaço acessível e de interesse de todos. Assim, o projeto tem de se voltar também para a cidade, e não apenas procurar resolver os problemas internos à favela.

8 . 3 . 1 .

URBANISMO E FISIOGRAFIA

Alguns parâmetros para o conforto urbano, basicamente para o deslocamento vertical e horizontal, devem ser perseguidos no projeto

urbanístico. O objetivo é que os moradores possam ter acesso adequado aos pontos de transporte coletivo e ao serviço de coleta de lixo e limpeza da drenagem.

O tamanho da favela em relação ao tamanho médio de um quarteirão (um retângulo de 100 por 100 metros ou um hectare) é o primeiro fator a considerar na definição do partido urbanístico. As favelas geralmente apresentam uma densidade de 300 a 700 habitantes por hectare, equivalendo a de 100 a 130 famílias ou domicílios por hectare. Buscando-se aproximar as características da área de projeto às práticas de manutenção e serviços urbanos e ao padrão de acessibilidade urbana, deve-se considerar um hectare, ou um círculo cujo raio tenha cerca de 60 metros, como uma espécie de modulação a partir da qual torna-se necessário criar um sistema viário com acesso de veículos, definindo novos quarteirões na favela.

Associada ao fator área, a topografia é também um determinante no partido urbanístico adotado. Se fizermos um paralelo com a legislação para habitação social, verificaremos que são aceitos desníveis entre o espaço urbano (térreo do conjunto habitacional) e o apartamento de até cinco andares, ou dez metros de desnível. Isso equivaleria a cerca de 58 degraus. Considerando-se que em uma favela em encosta o usuário circula em ambientes sem cobertura - vielas, escadarias e patamares de descanso -, é recomendável ser mais rigoroso e também utilizar um maior número de paradas para descanso nas escadarias. Ao mesmo tempo, é sempre possível melhorar o conforto para o transporte de pacotes, botijões de gás etc. com a previsão de planos inclinados nestes trechos de escada.

As favelas implantadas em baixadas são geralmente assentamentos longilíneos, estreitas faixas de terra encaixadas ao longo de cursos d'água. É comum encontrarmos favelas instaladas em terrenos com este formato (entre o rio e as ruas) que eram destinados a áreas verdes de loteamentos populares. Nessas favelas, construídas ao longo de faixas de domínio, córregos, ferrovias ou avenidas, o formato dos lotes secciona a área transversalmente, criando uma clara definição de frente e fundos (por exemplo, os fundos para o córrego). Desta forma, na implantação original as casas acabam por dar as costas ao elemento estruturante - a via ou o rio -, voltando-se para os locais de acesso, de usos mais nobres - às vezes a rua do loteamento, às vezes uma picada construída em paralelo ao muro ou cerca dos terrenos limítrofes. Ora, essa situação precisa ser radicalmente rompida pelo projeto. Muitas vezes tornam-se necessários estudos específicos para a separação ou integração dessa área à malha urbana, através de outras vias que criem e conectem quarteirões, que não devem ter mais de 100 metros de frente, devendo ser cortadas

transversalmente por ruas ou vielas que integrem a faixa escondida da favela.

Há favelas com formas mais retangulares ou ovaladas, ocupando terrenos: com um formato mais próximo ao de quarteirões urbanos mas com alguma peculiaridade - depressões, matacões, nascentes. Nesses casos é necessário criar acessos e locais de uso coletivo no interior das quadras originais, mediante a abertura de vielas para pedestres (ver figuras 6.4, 6.7 e 6.8).

Há também favelas em encostas e fundos de vale. Se são de grande porte, muitas vezes se assentam numa sucessão de encostas côncavas e convexas. As formas côncavas e convexas induzem a uma ocupação em forma de anfiteatro, com vielas paralelas à curva de nível e alguns acessos perpendiculares íngremes - às vezes muito desconfortáveis - em escadaria. As formas convexas quase sempre apresentam nascentes ou mesmo fios d'água nas linhas de drenagem.

A integração urbanística das favelas retangulares-ovaladas deve tomar partido da implantação das casas que têm frente para as ruas oficiais, geralmente já consolidadas, seja quanto à edificação, seja quanto à definição lateral dos lotes. Por outro lado, nos fundos destes lotes e nos subseqüentes abaixo geralmente formam-se (na junção de quintais com áreas de difícil edificação e de lançamento de águas servidas) alguns vazios que, observados no levantamento planialtimétrico cadastral, configuram-se como faixas de terreno paralelas às curvas de nível. A implantação de vias de circulação nestas faixas (às vezes somente para pedestres) e de redes de infra-estrutura é um recurso extremamente produtivo, criativo e fundamental na urbanização de encostas.



Figura 8.2

Implantação da
via de acesso
às casas
paralela à
curva de nível.
favela Nossa
Senhora
Aparecida, São
Paulo

Há favelas que se esparramam por todo o vale, ocupando suas encostas e o fundo do vale. Elas costumam apresentar uma paisagem interna interessante, pela presença de pontes ou pinguelas ligando os vários pontos do vale e produzindo uma integração social específica. O fundo do vale, uma vez saneado, e com a construção de um sistema de drenagem adequado, a céu aberto ou fechado, deve tornar-se um local valorizado, com espaços públicos.

Podem ocorrer alguns elementos que causam surpresa, despertam a sensibilidade do observador e trazem riqueza à paisagem: matacões, declives, conjuntos arbóreos, edificações referenciais. Deve-se considerar também a expressividade da paisagem que se observa da favela, especialmente daquelas em locais de maior altitude (ver figuras 5.1, 5.2 e 5.18).

8.3.2.

ABASTECIMENTO DE AGUA

Como a população de áreas invadidas geralmente não é considerada nos planos setoriais de abastecimento, é necessário primeiro verificar a disponibilidade (quantidade de água e pressão) do sistema principal que alimenta aquele setor da cidade para suprir a população da favela.

A eficiência da pressão da água na rede que alimentará o sistema da favela é fundamental, em função do desnível entre o reservatório alimentador, ou booster, e os pontos mais altos da favela. Em favelas implantadas em morros altos (como é o caso de muitas das favelas cariocas) é necessário, para não haver áreas continuamente desabastecidas, que se criem reservatórios próprios para a comunidade.

Deve-se prever para os favelados um consumo per capita de água e um crescimento populacional iguais aos dos moradores do restante da cidade. A observação do comportamento dos indicadores demográficos para a cidade, a região e a população em favelas é também essencial na elaboração dos planos de saneamento.

8.3.3.

DRENAGEM E ESGOTAMENTO

As intervenções físicas na favela devem ser projetadas de forma a resolver seus conflitos com o ambiente urbano, no qual está inserida, em especial com os sistemas de drenagem e esgotamento sanitário.

O sistema de drenagem deve estar projetado para receber as contribuições de montante, inclusive as futuras, considerando-se as diretrizes da legislação de uso do solo previstas para a área.

Quando a favela encontra-se em fundo de vale, junto a um córrego, situação muito comum, o tratamento a ser dado ao córrego, sob o aspecto hidráulico, deve ser compatível com o existente ou projetado a montante e a jusante, de modo a que a favela urbanizada se apresente como uma solução, uma melhoria para o sistema urbano de drenagem. É importante criar uma via de acesso junto ao córrego (ou sobre ele, se ele for canalizado), que o valorize como área de fácil acesso físico e visual, o que certamente acarretará a relocação de algumas casas da favela. Essa via será de grande utilidade para a viabilização da rede coletora de esgotos e, posteriormente, para a manutenção e limpeza do córrego. Ela não precisa ser de grande porte ou receber tráfego de veículos. O importante é a manutenção da acessibilidade ao córrego e sua valorização como frente das casas, e não fundos.

Dentro da área urbana, as áreas de beira de córrego, alagadiças, ou próximas a nascentes, que o direito (*non aedificandi*) consagrou como não habitáveis devem ser utilizadas conforme uma visão local, com base nos interesses da comunidade. Especialmente se estiver mantida a propriedade pública dessas áreas, com uso privado, coletivo. Seria muita ironia que nós, os artifices do mundo construído, não valorizássemos os habitats singulares que podem surgir da apropriação destas áreas (presente na história da arquitetura e urbanismo de todo o mundo) também construídos por humanos, como expressões artísticas e até estéticas. Assim, pode haver formas mais abrangentes de se apropriar coletivamente de uma nascente, uma várzea, ou uma escarpa (ver figuras 3.3, 4.41, 5.21 e 6.8).



Exemplo de
(bem-vinda)
ousadia
projetiva:
rua em
balanço na
favela
Ladeira dos
Funcionários,
Rio de
Janeiro

330

Figura 8.3

É necessário verificar se há possibilidade (desnível mínimo) de lançamento do esgoto coletado na favela na rede pública. O projeto deve prever o espaço e as condições operacionais para a implantação da rede e verificar as condições objetivas de sua execução (possibilidade de entrada de máquinas, por exemplo), bem como de sua manutenção posterior.

É fundamental que, paralelamente às obras de infra-estrutura, estejam sendo verificadas as instalações sanitárias domiciliares e substituídas as consideradas inadequadas.

Uma contradição a discutir e aprofundar é o fato de se adotar no país o sistema de concentração dos esgotos em pontos de lançamento onde não existem estações de tratamento. Assim, sob o aspecto da qualidade da água, cada vez que dotamos de rede uma favela ou um bairro, aumentamos o lançamento de carga orgânica concentrada em um ponto de um curso d'água, tornando mais difícil a autodepuração. O tratamento local dos lançamentos, por cada comunidade ou conjunto habitacional - tal como a indústria tem de tratar seus efluentes antes de jogá-los na rede pública -, poderia ser uma solução mas esbarra na escassez de terrenos.

A favela precisa ser analisada quanto à sua inserção no sistema de coleta e tratamento de esgotos da cidade - existente ou projetado. No Brasil, e em boa parte do mundo, é adotado o sistema separador absoluto de esgotos, que condiciona a separação física dos esgotos e águas servidas da drenagem pluvial. A favela não deve ser tratada de maneira diferente: sua infra-estrutura deve ser compatível com a existente ou proposta para o restante da cidade. Embora a grande maioria de nossas cidades não tenha tratamento de esgoto, e às vezes nem mesmo um projeto de interceptação e tratamento de esgotos, ao desenvolvermos um projeto de urbanização de favela devemos buscar sua compatibilização, mesmo futura, com os sistemas.

Os pontos baixos de uma cidade - seus fundos de vale - são os locais preferenciais para a implantação de coletores-tronco de esgoto. Há porém duas situações que se apresentam como obstáculos à implementação de projetos de urbanização, devendo seriamente ser enfrentadas.

EBT

A primeira, quando a favela foi implantada após a execução de uma rede coletora, às vezes de grande porte, no fundo do vale, o que acaba inviabilizando a manutenção desta rede e muitas vezes danificando-a. Além disso, sendo obrigados a lançar seu esgoto fora da rede coletora, os moradores tornam inócuo, sob o aspecto sanitário e epidemiológico, o sistema implantado, pois permanece assim, na favela e a jusante dela, o contato direto das pessoas com o esgoto, o que a rede coletora busca evitar. Neste caso, o projeto de urbanização tem de realocar as casas que estão causando esta obstrução.

A segunda situação difícil são as favelas que estão localizadas em fundos de vale de bairros que não têm rede coletora, ou têm apenas parte dela, nos ruas, lançando-se o esgoto no córrego dentro da favela.

Neste caso é imprescindível que o projeto de urbanização assuma a solução deste problema, coletando os esgotos tanto do bairro quanto da favela.

Duas soluções típicas se apresentam nestes casos, podendo ser escolhidas através de uma análise específica. A primeira é a construção de um coletor único no fundo do vale, que receba a contribuição da favela e do bairro e a afaste. Se este coletor for de porte muito grande, devido à bacia contribuinte - o que acarretaria uma obra de grande porte na favela, com necessidade de grandes equipamentos e grande número de remoções -, pode-se optar por interceptar o esgoto do bairro nas ruas acima da favela, executando-se um coletor separado no fundo do vale somente para a favela, que lançará os esgotos no coletor de maior porte a jusante, numa cota compatível.

Vale lembrar que, comumente, as casas da favela que estão nestes locais mais insalubres - beira de córrego, fundo de vale, sobre dutos - são barracos de madeira e outros materiais. São, na verdade, as casas mais precárias da favela e onde comumente moram pessoas em condição psicossocial mais desestruturada - alcoólatras, idosos solitários, deficientes físicos e mentais -, o que exigirá uma ação mais cuidadosa e concentrada para a viabilizar sua realocação.

8.3.4.

A INTEGRAÇÃO PROJETIVA

Quero aqui destacar alguns aspectos que reforçam a necessidade, para o sucesso do processo de urbanização da favela, de uma prática projetual integrada, do diálogo entre vários profissionais na busca das melhores soluções.

A decisão de criar novas vias ou alargar as existentes, o que implica demolições e, portanto, desalojar pessoas, tem como consequência o aumento dos custos financeiros e sociais da obra, o que pode inviabilizar o projeto. Por outro lado, não se pode deixar de resolver os problemas sanitários, de acessibilidade de bens e serviços às moradias e de conforto dos moradores. O urbanista também deve criar condições de operação e manutenção dos serviços de infra-estrutura propostos para a área. Não pode ser uma intervenção tímida, que mantenha ou apenas alivie superficialmente as condições de vida na área.

Dois fatores são preponderantes para embasar a definição do traçado do sistema viário e das ruas a criar ou alargar: a viabilidade da implantação e operação da rede de esgoto e da retirada do lixo domiciliar. Assim, a melhor solução urbanística será a que melhor atender essas necessidades. O urbanista,

portanto, deve trabalhar em conjunto com os outros projetistas de forma a responder às suas necessidades, questionar suas exigências, verificar se são operacionais ou apenas normativas, e integrá-las ao projeto. Não podemos esquecer que, neste caso, a forma de operação e manutenção dos sistemas de coleta de esgoto e do lixo é o mais importante. É indispensável que os projetistas tenham um bom conhecimento da operação dos sistemas e que haja contatos com as instituições responsáveis.

8.3.5.

ESPECIFICIDADES

Os projetos de rede coletora de esgotos

A largura mínima para a passagem de um caminhão que carregue a máquina de desobstrução de rede de esgoto é três metros, a largura mínima para o tráfego de veículos em geral.

As redes coletoras implantadas em vielas mais estreitas não devem ultrapassar 32 metros de comprimento, já que essa é a distância máxima da mangueira para desobstrução mecânica. Assim, se a rede foi construída com um poço de visita ou poço de inspeção no seu início, poderá ser mantida regularmente.

Recomenda-se o diâmetro mínimo de 150 mm (e não o diâmetro de 100 mm convencionalmente adotado) para os ramais domiciliares, para prevenção contra obstruções por mau uso. Essa medida é importante, especialmente pelo fato de nem sempre ser possível, por falta de espaço (pequena largura da via e pouca distância entre a rede pública e a da casa), a execução das singularidades - caixas de ligação, caixas de inspeção - que facilitam a retirada de materiais lançados na rede. A rede em PVC proporciona maior rapidez de execução (o que significa menos tempo com valas abertas dentro da favela) e menor número de juntas.

EEE

A profundidade mínima da rede de esgotos na favela pode ser menor do que a norma usual (de 1,25 m para ruas com tráfego de veículos e de 0,90 em passeios). Analisando-se o sistema viário e suas larguras, pode-se avaliar quais vias terão tráfego contínuo e quais serão somente para manutenção e pedestres. Recomenda-se a profundidade mínima de 0,90 m em vias com tráfego, 0,65 m em vias sem tráfego e, nos passeios e vielas sem tráfego de veículos de qualquer natureza, 0,40 metro. Em todo caso, a profundidade da rede de esgoto deve ser avaliada em função da exigência técnica de que ela esteja sempre abaixo da rede de água potável, para evitar contaminação por infiltração.

Em favelas onde há córregos coloca-se o dilema: canalização por dutos fechados ou a céu aberto? A decisão tem de ser tomada com bom senso, pois se por um lado a canalização fechada diminui o número de casas a remover, ela apresenta alguns inconvenientes: sua execução exige mais e maiores máquinas e, o que é mais grave, é difícil de ser mantida periodicamente. É também deseducadora, pois o morador acaba por se esquecer de que há um córrego embaixo da rua. Ademais, a canalização fechada desperdiça um recurso de grande valor paisagístico que é a água.



Nas vias com menos de cinco metros de largura, com drenagem superficial mas com algum tráfego de veículos, recomenda-se a exclusão de calçadas com guias e sarjetas e a adoção de canaletas centrais ou laterais, com ou sem grade, conforme o caso.



Em escadarias é fundamental garantir uma declividade lateral do degrau em direção a rebaixos para a passagem da água sempre que a vazão prevista não exigir escada hidráulica paralela. Nas escadarias e rampas, é uma solução já bastante difundida a canaleta como acabamento de piso. Esse detalhe impede o incômodo do escoamento nas escadas em horas de chuva, aumentando o conforto do usuário.

334



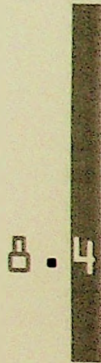
Figura 8.4

Detalhes construtivos conforme orientação de diferentes construtoras, de drenagem em escadarias

Detalhes
construtivos
Acabamento de
viela,
detalhe do
alinhamento e
uso de pré-
moldado em
cavalete de
água



Figura 8.5



Desenvolvimento
das
obras
(e do projeto)



8.4.1.

A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O período de desenvolvimento do projeto é de construção da cidadania. É plausível e desejável o acompanhamento e integração da população durante esse processo, cujo momento crucial é a aprovação do urbanismo, essência do projeto, tanto do ponto de vista da eficiência urbana quanto do maior ou menor impacto no cotidiano dos moradores. É no processo de elaboração do urbanismo que se definem os casos necessários de remoção, relocação ou remanejamento.

Ações de fortalecimento da organização comunitária e de educação sanitária-ambiental devem ser feitas em paralelo à elaboração do projeto, para vencer as dificuldades trazidas pela condição dos moradores em favela, e pela especificidade de cada situação. (ver Capítulo 3 item 3.3.d)

A politização (desenvolvimento da cidadania e de assunção de direitos e deveres) e a organização dos moradores durante levantamentos e desenvolvimento do projeto é o melhor caminho para o acompanhamento e controle de qualidade das obras, especialmente quando forem executadas por empreiteiras privadas ou por entidades associativas dos moradores.

8.4.2.

FORMAS DE EXECUÇÃO DE OBRAS

É fundamental que se defina a forma de execução da obra antes do fechamento do projeto. Se este se for bem acompanhado e alimentado pelos promotores -

Essas necessidades podem ser mais complexas. Pode haver, alcoólatras, ou pessoas que tem depósito de lixo selecionado em locais impróprios. Alguns programas complementares podem apoiar a integração comunitária e social dos idosos, ou dos deficientes por exemplo.

BBE

públicos ou comunitários -, deve levar à participação de outros agentes - concessionárias, secretarias setoriais, ONGs.

Um programa de intervenção em favelas que tenha como objetivo um atendimento amplo, de grande extensão, deve contemplar diferentes formas de execução das obras, assegurando ao Executivo certa maleabilidade e agilidade para responder aos diferentes perfis da demanda e às diferentes condições das favelas.

A Prefeitura pode equipar-se para executar as obras por administração direta, em que a Prefeitura dispõe da mão-de-obra própria adequada, das máquinas, das ferramentas e equipamentos e compra os materiais para a obra. O executor também pode contratar empreiteiras privadas cada as obras de cada favela. É possível também fazer contratos mais amplos, por preços unitários dos serviços, em que o agente promotor mobiliza a empreiteira para executar determinados serviços ou trechos da obra na favela.

O mutirão remunerado é largamente utilizado. Além de ter caráter redistributivista, possibilita experiências aos moradores de desenvolvimento profissional, encontro de habilidades, anteriormente não requeridas pela sociedade. Não se deve confundir, porém, participação, essencial nas obras que procuram cidadania, com exigências de participação em mutirão.

O novo profissional requerido para esse tipo de intervenção precisa ser polivalente. A experiência anterior com canteiros de obra de qualquer tipo, o espaço para o planejamento, criatividade e o imprevisto são bem-vindos. O processo civilizatório está na aliança entre a boa técnica e a sensibilidade para aspectos sociais e urbanísticos.⁶

Como uma especificidade, deve-se exigir que o plano de obra faça parte do projeto, para que este seja um elemento de agilização no canteiro, não o seu oposto. O plano de obra deve prever a entrada dos diferentes intervenientes no canteiro, como concessionárias, necessidades em termos de maquinário etc. Deve também prever qual a melhor estratégia para as frentes de obra: por que trecho começar, quais os momentos de interdição de tráfego etc. O plano de obra deve ser também o instrumento básico para a programação do trabalho de informação (sobre que e quando as obras serão feitas), educação (quais as mudanças de hábito e vantagens trazidas pelas obras) e participação da população (quais são os direitos e deveres que moradores e gestores de manutenção urbana passam a ter com as obras).

⁶A mesma ampliação de horizontes políticos e técnicos é requerida do trabalho social, no esclarecimento contínuo dos objetivos de das ações à comunidade, semeando a democracia horizontal para discussão entre os impactos negativos e positivos da obras, e seu custo social.

8 . 4 . 3 . **COLETA DE LIXO**

O sucesso da coleta de lixo em uma favela urbanizada é resultado, primordialmente, da integração entre a solução espacial adotada - trajeto e áreas de acesso a veículos de coleta e pontos de depósito do lixo pelos moradores -, o grau de conhecimento da população sobre a importância da coleta de lixo para sua saúde e do sistema adotado, e a integração da operação da coleta local à coleta urbana.

Em função da densidade habitacional da favela, comparada à de outros bairros, poderá ser necessário efetuar a coleta de lixo doméstico em maior número de vezes na semana. A retirada de móveis e eletrodomésticos usados deve ser mais sistemática, pela falta de espaço nos lotes ou nas vias para depósito. O entulho de obras na casa, especialmente durante e logo após a urbanização, deve ter um equacionamento específico, dado o risco de obstrução das redes sem limpeza, que é feita durante a obra pelo promotor. (Ver figura 4.34) Mas, com sua saída do canteiro, precisa ser equacionada pela manutenção urbana em acordo com os moradores que estão reformando as casas.

É fundamental destacar que as soluções diferenciadas, criativas (chamadas alternativas), só terão sucesso se inseridas no sistema geral da cidade. A coleta de lixo (assim como a operação de todos os outros sistemas de infra-estrutura urbana) deve ser encarada como um serviço público, no qual a população tem seu papel, mas não a responsabilidade operacional, pois a favela não é um gueto autônomo, mas parte da cidade.

8 . 4 . 4 .

A HABITAÇÃO

Considerando-se a urbanização como um processo, durante o qual a casa é continuamente melhorada, podendo até ser trocada, através de remanejamento, é sempre bom destacar a importância do tamanho do lote (independente da forma de regularização urbanística, que pode ser sob a forma de fração ideal). Nossos estudos indicam o uso generalizado do padrão de 40 a 45 metros quadrados de área para os menores lotes. Somente em casos de mais de um domicílio no mesmo lote essa fração foi menor. Nesse caso, o desejável é que, no processo, essas casas sejam refeitas, sob a forma de casas sobrepostas ou pequenos edifícios, cuja implantação considere o conforto ambiental e a salubridade. A reconstrução dessas moradias, entretanto, não precisa ser feita em paralelo às obras de urbanização, se for possível, nesse momento, remover os esgotos de todas as unidades, utilizando vielas de até 1,5 metro para a implantação das redes.

Quando o projeto exige a demolição total ou parcial das casas existentes, surge sempre a questão da perda sofrida pelo morador, mesmo que sua casa seja insalubre ou esteja em condição de risco, pois a edificação foi executada através de uma poupança própria da família moradora. Não há um tratamento homogêneo desta questão, que depende da postura política do agente promotor e também da força reivindicatória dos moradores, ou seja, o procedimento deverá ser negociado com a comunidade. Quando é necessária a mudança da família para uma nova unidade (para fora da favela ou não), que será financiada à família, é possível pensar que o valor econômico da casa demolida seja descontado do valor do financiamento, como uma indenização àquela perda. Nos casos de demolição parcial da casa ou muros, tem-se adotado o ressarcimento das famílias atingidas com a oferta do material de construção necessário para os reparos da casa.

O boom construtivo geralmente detectado após a urbanização merece um incentivo orientado por parte do agente público promotor da ação, de forma a se antecipar à criação de problemas de insalubridade ou invasão de espaços de uso coletivo. A assessoria a projetos e orientação de canteiro, bem como o apoio, com doações ou financiamentos para resolver problemas de banheiro, cozinha, ou mesmo de correção da insolação devem ser proporcionadas.

Uma medida importante é dar acabamento às ligações entre a casa autoconstruída e o espaço coletivo, agora definido e equipado. Muitas vezes é necessário prever acessos do lote às vias por meio de escadas, ou pequenos muros que delimitem via e lote, estabilizando-os.

8 . 4 . 5 .

TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS
E PROCEDIMENTOS
ADEQUADOS PARA
MANUTENÇÃO

Não se recomenda a adoção generalizada das redes de esgoto condominial (passando por dentro de lotes). Além das dificuldades de manutenção,⁷ corre-se o risco de o morador decidir reformar ou ampliar sua casa construindo sobre a rede, o que inviabilizaria a manutenção, podendo danificar a rede.

A adoção do PVC para a execução da rede de esgotos é recomendada, pois o material apresenta-se em barras de seis metros, o que facilita sua rápida colocação e fechamento das valas.

As alternativas construtivas estão se ampliando, com o aparecimento de máquinas e novos sistemas construtivos - como o uso de blocos intertravados de concreto ou paralelepípedos, e não asfalto, no caso de vias com menos de quatro metros. Assim, o rolo leve,⁸

7 Muitas concessionárias se recusam a manter e o morador também pode impedir ou dificultar a manutenção.

8 São bem-vindos os maquinários (como escavadeiras, rolos ou guindastes) de menor porte, que não causem impacto nas edificações.

que compacta uma faixa de 1,80 metro, tráfegará na via para o preparo. Esses sistemas são mais adequados para o canteiro em favela, de construções frágeis e com muitas pessoas (inclusive crianças) circulando na obra.

Os projetos de urbanização, aqui e no exterior, já têm tecnologias - materiais e ferramentas - e condições sociais para viabilizar com segurança os serviços de energia e de coleta de lixo, com bom padrão de conforto, associado à manutenção e controle das concessionárias de serviços.



SERVICOS IMPORTANTES

O contrato da obra deve prever alguns serviços ou obras não convencionais, tais como:

Levantamentos complementares e adaptações de projeto

A favela apresenta uma dinâmica social e física muito grande, ao passo que os procedimentos do setor público para contrato de projetos e obras são quase sempre morosos. Assim, quando a empreiteira vai iniciar as obras, é comum a constatação de novas casas ou ampliações, mudanças na topografia decorrentes de chuvas e escorregamentos etc. Outra situação comum é a descoberta, durante o processo de abertura das valas, de redes não cadastradas pelos órgãos responsáveis, e por isso não consideradas no desenvolvimento do projeto. O contrato deve prever a possibilidade de a própria empreiteira realizar estes levantamentos, que vão subsidiar as adaptações de projeto.

Transporte de mudanças

A mudança das famílias, seja para abrigo provisório, casas de parentes ou para a nova residência construída para elas, deve ter sua viabilidade garantida, com a previsão, no contrato da obra, da execução deste serviço - caso o poder público não tenha disponibilidade de fazê-lo com seus próprios recursos.

Demolição parcial e fornecimento de materiais para remanejamento

Quando é necessária a demolição parcial de uma cerca, muro, ou mesmo de parte de uma casa da favela para executar a urbanização, é preciso haver uma solução pré-negociada com os moradores. Sem essa negociação prévia e a definição da solução do problema é comum a obra parar, pois nem o morador abre mão de uma indenização, nem o poder público havia previsto isso.

Uma solução bastante prática é a previsão, no contrato da obra, da possibilidade de a empreiteira executar a demolição do trecho acordado e fornecer o

material para o morador readaptar sua moradia. Não é aconselhável, entretanto, que a empreiteira seja responsabilizada pela execução das obras na casa do morador, pois a complementação estará sendo feita em uma casa autoconstruída, que poder ter problemas anteriores de segurança.

A execução das ligações

Para garantir a eficiência das redes, vale a pena executar - junto com as obras da rede - as ligações ao esgoto das habitações existentes. Desse modo, em primeiro lugar, garante-se que, uma vez concluída a rede e colocada em uso, os esgotos estarão sendo lá lançados. Ao mesmo tempo, é possível verificar assim se há águas servidas (pias externas, tanques) sendo lançadas no piso, chegando à drenagem, o que precisa ser corrigido, ligando-se essas águas às redes de esgoto.

Limpeza/desentupimentos

Uma obra de urbanização pode durar muitos meses e até anos. Neste período, as obras já executadas já estarão em uso, enquanto em outros trechos as obras estarão sendo executadas ou por executar. É um desafio para longo prazo conseguir a manutenção posterior das obras pelos setores responsáveis, mas é bem mais difícil garantir essa manutenção durante as obras, quando os setores responsáveis ainda não aceitaram e cadastraram a área e a incluíram em suas rotinas. O mau uso, especialmente das redes de esgoto e drenagem, poderá acarretar entupimentos, obstruções e até o colapso das redes executadas. De nada adianta prever a educação sanitária e ambiental dos moradores se não se assegura que a empreiteira se encarregará de refazer e manter as redes enquanto estiver no canteiro.

Última

Advertência

Desde a elaboração do projeto deve-se requerer a criação de uma forma de fiscalização e controle dos espaços permeáveis e impermeáveis, dos acessos a veículos, do espaço público em geral. O projeto de urbanização, ou seu "as built", deve ser entregue aos setores de cadastro municipais e aos gestores de serviços públicos, em especial aos setores que analisam os projetos de parcelamento e edificação da cidade legal, para que os assentamentos urbanizados passem a ser considerados como parte integrante da cidade e para que os projetos privados possam fortalecer as formas de integração urbanística e a eficiência dos serviços públicos. O acesso ao serviço de correio, por exemplo, deve ser viabilizado rapidamente.

A forma de organização dos direitos de posse e uso deve ser cooperativa, mediante condomínios. Assim é mais fácil adaptar a titulação às mudanças, ao crescimento de edificações de familiares ou grupos, e também aos futuros arranjos das moradias existentes, substituindo-as por casas sobrepostas ou tipologias de pequeno gabarito.

A pavimentação das vias (associada, em muitos casos, ao rápido aumento da área construída dos lotes) certamente afetará a permeabilidade da área, mas, sobretudo, estará impedindo que esgotos e lixo venham dar nas bocas de lobo e córregos. Uma política real para aumentar a infiltração da água no solo urbano dependerá de outras medidas, como a criação de novos parques e áreas verdes de porte, a exigência de permeabilidade em terrenos superiores a 1000 metros quadrados por exemplo, ou o aumento das calçadas e estacionamentos permeáveis em toda a cidade, com exigência especiais para grandes empreendimentos.

Há uma muralha legal contra a regularização e a manutenção urbana das favelas, mesmo quando urbanizadas. A justiça formal do estado de direito burguês criminaliza o brasileiro que vive em condições precárias e "fora" do mercado de terras e habitação.

Há, portanto, uma urgência de direitos sobre os assentamentos informais. Essas terras são invadidas sim, mas sob condições que justificam sua posse. Portanto, sua manutenção urbana deve ser adequada e o adensamento populacional deve ser orientado e fiscalizado (com alternativas de habitação para a família que cresce).

Para isso é necessário que o poder municipal aprove a criação de logradouros públicos, para que sejam agregados à manutenção urbana, apesar de os lotes não terem titulação. Isso dará obrigação ao Estado (e a pressão da sociedade criará vontade política).

A saída encontrada pelo governo do Rio de Janeiro, de transformar, por decreto, todas as ruas e vielas da comunidade em logradouros públicos e aí operar os serviços públicos, parece ser a que surte mais resultado.

Em São Paulo, a SABESP, concessionária ainda pública, tem normatização para recebimento de redes, em acerto com as prefeituras, pelo menos na Grande São Paulo, melhorando a operação de água e esgoto e, indiretamente, a drenagem e coleta de lixo da cidade e das comunidades. Há também normas contratuais específicas para as concessionárias de lixo em muitas cidades brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Diadema e Campinas, diferenciando forma e constância da coleta em favelas.

O importante a considerar é que se não houver manutenção urbana e fiscalização para que não sejam executadas ampliações de casas sobre as redes, as áreas voltarão a se deteriorar, ou seja, as condições de vida da comunidade voltarão a piorar.

As quadras poderiam organizar-se urbanística e legalmente sob a forma de condomínios. Por outro lado, se as condições de vida melhorarem para toda a população - minha utopia -, com o tempo haverão domicílios de pouco valor para o mercado. Sendo a área em condomínio, o coletivo poderá incorporar essas frações. Lotes com mais de um domicílio podem ser esboços de condomínios - baseados em relações de amizade, compadrio e familiares - que no futuro podem se tornar pequenos edifícios, vilas.

Para boa parte das favelas, em terras públicas ou estatais ou ilegalmente privadas (os antigos meandros do Tietê, por exemplo, hoje aterrados e ocupados), portanto devolutas, a melhor saída legal é a concessão real de uso, que mantém o terreno público mas torna o bem objeto de herança e torna a edificação comercializável. Os concessionários, que podem ser fundações, entidades sociais, cooperativas, associações de moradores, ou o morador individualmente

(maioria dos casos implantados), tornam-se gestores do dia a dia, garantindo o acesso pleno aos serviços públicos, diferenciados quando necessário (como, por exemplo, a coleta de lixo, cujo volume aumenta com a urbanização). Os terrenos privados podem ser objeto de usucapião urbano ou serem adquiridos pelo poder público ou com seu financiamento.

A regularidade urbanística é viável se as favelas forem consideradas áreas especiais de interesse social e portanto sujeitas a normas de urbanização específica, como já vem sendo feito em diversas cidades.

A urbanização de favelas poderá trazer algum ônus para o morador?

McHarg, 1971¹, ao estudar o impacto socioambiental de projetos, desenvolveu indicadores de seus custos, benefícios e economias, numa crítica arrasadora aos engenheiros e economistas frios e calculistas. Ele afirma que as decisões acertadas de projeto fazem haver economias - não desperdício de valores. Mas para ele há valores monetarizáveis e não monetarizáveis. Quanto custa morar anos em um barraco de madeira inundável, ou ter que subir e descer diariamente 200 degraus? Como valorar o impossibilidade de ter uma moradia (uma unidade de 80 m² custa 230 reais de prestação mensal, em 15 anos, nas áreas periurbanas entre São Paulo e Campinas)? Há como valorar todos os sofrimentos e constrangimentos advindos da condição da habitação precária e ilegal?

Em 1992, após dois anos de experiências com obras de urbanização monitoradas, a Prefeitura de São Paulo estimou em 1.800 dólares² (3216,6 reais) o custo médio da urbanização de favelas. O custo do Programa Favela-Bairro, no Rio, era de 4.300 reais (2406,26 dólares) em 1998. O custo médio de urbanização de 16 favelas do Programa Guarapiranga em 1998 foi de 3947,6 reais (2209,06 dólares). Vale a pena?

Certamente temos de considerar todo um leque de valores - culturais, sociais, históricos, comunitários - para comparar o custo da urbanização com o custo da remoção. A remoção dos favelados da zona sul do Rio em 1962 para a Cidade de Deus³, afastando-os dos benefícios urbanos e deixando-os à própria sorte, é uma experiência 40 anos de segregação espacial a ser encarada. Por outro lado, um processo de escolarização e de trabalho, através de mutirões remunerados, cooperativas de serviços, educação sanitária e ambiental, certamente pode otimizar a melhoria da qualidade de vida proporcionada pelas obras urbanas (ainda mais aos olhos de quem mora em uma favela). Inúmeros exemplos comprovam que a favela é um local receptivo e adequado a programas de inclusão - de educação, cultura, renda, emprego, saúde.

Mas deve-se ter claro que urbanização não é geração de emprego e renda. A prioridade de um projeto de urbanização é fazer obras para melhorar a acessibilidade e o saneamento da comunidade e, conseqüentemente, a sua qualidade de vida urbana.

1 MCHARG, Ian, "Design with nature", National History Press, New York, 1971.

2 Cotação de R\$ 1,787, em 29 de julho de 2000.

3 Ler romance Paulo, Lins, "Cidade de Deus", Rio de Janeiro, 1996.

ABRAMS, Charles, "Squatter settlements the problem and the opportunity", Division of International Affairs, Dept. of Housing and Urban Development, serie Ideas and Methods Exchange no. 63, 1966.

ABREU, Maurício de Almeida, "Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro", IN Revista Espaço & Debates no. 37 ano XIV, pp 34-46, 1994.

ANDERSON, Sanford "Calles: problemas de estructura y diseño", Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

APPLEYARD, Donald (org.), "The conservation of european cities", MIT Press, Cambridge, Massachusets, 1979.

ARANTES, Otilia, **MARICATO**, Ermínia e **VAINER**, Carlos, "A cidade do pensamento único: desmanchando consensos", Vozes, Petrópolis, 2000.

ASHIHARA, Yoshinobu, "El diseño de espacios exteriores", Editorial Gustavo Gilli, Colección Arquitectura/Perspectivas, Barcelona, 1982.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti, "Solo Urbano: propostas para a constituinte", FASE, Coleção Seminários, no. 6, Rio de Janeiro, 1986.

BALDO, Josefina, "Urbanizar los barrios de Caracas - una inversión equivalente al 58% del costo de los primeros 12 kms del Metro de Caracas", in Anais do Encontro Internacional Rehabilitacion de Barrios del Tercer Mundo, Caracas, Venezuela, 1991.

BAMBERGER, Michael e **HEWITT**, Eleanor, "Monitoring and evaluating urban development programs", The World Bank, Washington, 1986.

BENÉVOLO, Leonardo, "Diseño de la ciudad", volumes 3,4 e 5, Ediciones Gustavo Gilli, México, 1978.

BENÉVOLO, Leonardo, "História da Cidade", Editora Perspectiva, São Paulo, 1983.

BOLIVAR, Teolinda B, "Diseño de una metodologia de Trabajo social para mejoramiento del ambiente" in Anais do Encontro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

BOLIVAR, Teolinda B., "Rehabilitación y reconocimiento de los barrios urbanos-su necesidad y riesgos", in Anais do Encontro Internacional Rehabilitacion de Barrios del Tercer Mundo, Caracas, Venezuela, 1991.

BOSCHI, Renato Raul (org.), "Movimentos coletivos urbanos no Brasil", Série Debates Urbanos no. 5, Zahar, Rio de Janeiro, 1983.

BRESCIANI, Maria Stella, "As sete portas da cidade", in Espaço & Debates, no. 34, Ano XI, 1991.

BRUMLIK, Ana, "El dilema de la excelencia versus la improvisación" in Anais do Encontro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

BUENO, Laura Machado de Mello, "Condições urbanísticas e geomorfológicas da periferia da Grande São Paulo: Embu", trabalho apresentado à disciplina 831 do curso de pós graduação da FAUUSP, xerox, São Paulo, 1987.

BUENO, Laura Machado de Mello, **DIAS**, Durval Jr., **MARQUES**, Eduardo Cesar, **FIALHO**, Marco, "Urbanização de Favelas, uma experiência de recuperação ambiental", PM SP, São Paulo, 1992.

CORAGGIO, José Luís, "Dilemas da pesquisa urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina", Revista Espaço e Debates no. 23:50, São Paulo, 1988.

COSENZA, Luigi, "Storia dell'abitazione", Vangelista editore, Milão, 1974.

CUTLER, Lawrence & **CUTLER**, Sherry, 1983, "Recycling cities for people: the urban design process", Van Nostrand-Reinhold.

DARRUNDONO, "Kampung (barrios) improvement program KIP as a tool in solving urban housing Problem - Jakarta experience", Anais do Encontro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

DAVIS, Mike, "A cidade de Quartzito", Editora Scripta, Rio de Janeiro, 1993.

DEVAS, Nick, "Indonesia's Kampung Improvement Programme: an evaluative case study", Development Administration Group-Institute for Local Government Studies, University of Birmingham, Birmingham, 1980.

DULVEESTEIJN, Adri, "The hidden assignment: at home in the city", NAI Publishers, Netherlands, 1994.

EGLER, Tania Cohen, "O chão da nossa casa - a produção da habitação em Recife", tese de doutorado apresentada à FFLCH da USP, São Paulo, 1987.

ELETROPAULO, "Bônus Social", São Paulo, 1993.

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, "Plano de Ação para Regularização das Favelas do Embú", EMLASA, São Paulo, 1985.

EMPLASA - Empresa Metropolitana de planejamento da Grande São Paulo, "Programa de Intervenção em Favelas - Estância Turística do Embú", EMLASA, São Paulo, 1986.

FARIA, Vilmar, "50 anos de urbanização no Brasil", in Novos Estudos no. 29, CEBRAP, São Paulo, 1991.

FARIA, Vilmar, "A conjuntura social brasileira", in Novos Estudos no. 33, CEBRAP, São Paulo, 1992.

FERNANDES, Ana e **GOMES**, Marco Aurélio A. de Filgueiras, "Idealizações urbanas e a construção de Salvador moderna: 1850-1920", IN Espaço & Debates no. 34 ano XI, 1991.

FERREIRA, Rosa Maria Fischer, "A favela como solução de vida", dissertação de mestrado apresentada à FFLCH da USP, São Paulo, s.d.

FONTES, Angela e **COELHO**, Franklin, "Urbanização de favelas e o Projeto Mutirão: Solução ou problema?", Anais do III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, 1989.

FRECHILLA, Juan Jose Martin, "Antes y despues de Villa Amelia: vivienda popular e iniciativa municipal em Caracas, 1908-1958", in Anais do Encontro Internacional Rehabilitacion de Barrios del Tercer Mundo, Caracas, Venezuela, 1991.

FVP - FUNDACIÓN DE LA VIVIENDA POPULAR, "Tenencia de la tierra en los barrios: regularización", anais do Seminário realizado em Caracas, Venezuela, 1991.

1 Além das referências bibliográficas contidas nos capítulos

GAYMANS, Huub, "Impacts of KIP Botabek-Cirebon", IN: Jakarta: Cipta Karya, Papers for a Seminar on KIP, Cisarua, 1982.

GOHN, Maria da Glória, "Movimentos sociais e luta pela moradia", Edições Loyola, São Paulo, 1991.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria (org.), "Habitar contemporâneo -novas questões no Brasil do anos 90", FAUFBA/CADCT, Salvador, 1997.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria, "Invasões e intervenções públicas: uma política de distribuição espacial em Salvador", dissertação de mestrado apresentada no IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1990.

GORDILHO-SOUZA, Ângela Maria, "Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1999.

Grupos de Moradores de Barrios Caraquenos, "La querencia del barrio", Anais do Encuentro Internacional Rehabilitacion de Barrios del Tercer Mundo, Caracas, Venezuela, 1991.

HARMS, M, "Historical Perspectives on the practice and purpose of self-help housing", in WARD, P. (org), "Self help housing: a critique", Mansell Publishing Limited, London, 1982.

HOBSBAWN, Eric, "A crise atual das ideologias", in "O mundo depois da queda", SADER, Emir, organizador, Paz e Terra, São Paulo, 1995.

HOBSBAWN, Eric, "Era dos extremos - O breve século XX", Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

HURTADO SALAZAR, Samuel, "La definición socio-política del barrio urbano. Diagnostico explicativo de la rehabilitación de los barrios en el caso venezolano" in Anais do Encuentro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

INCHASTE, Luis Alberto Sartori, **COSTA**, Stael de Alvarenga P. e **BRACKS**, Maurício Vieira, "PROFAVELA- Programa de Regulamentação de Favelas", in Cadernos Brasileiros de Arquitetura 14, Projeto Editores Associados, 1984.

INSTITUTO Jones dos Santos Neves (orgão do Sistema Estadual de Planejamento do Espírito Santo), "Planejamento de Intervenção Integrada em Assentamentos Subnormais da Grande Vitória", xerox, Vitória, 1981.

INSTITUTO MORADIA, "Projeto Moradia", São Paulo, Julho de 2000.

KLEIMAN, Mauro, "Constituição de uma metodologia de avaliação do impacto da redes de infra-estrutura no âmbito do Programa Favela - Bairro, através da construção de indicadores qualitativos", IPPUR, xerox, 1997.

LAIS, Maria et alli, "Avaliação institucional do Programa Favela - Bairro: a vertente do setor público", IPPUR, xerox, 1997.

LARES, Mario Gonzalez e **RODRIGUEZ**, Solvanny R, "Propuestas para el saneamiento ambiental de los barrios del Area Metropolitana de Caracas por el Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas-IMAU", in Anais do Encuentro Internacional Rehabilitacion de Barrios del Tercer Mundo, Caracas, Venezuela, 1991.

LE GOFF, Jacques, "Por amor às cidades", Editora da Unesp, São Paulo, 1997.

LEBRET, Rev. P.J.L., "Sondagem preliminar a um estudo sobre a habitação em São Paulo", separata da Revista do Arquivo no. CXXXIX, Departamento de Cultura, São Paulo, 1951.

LEEDS, Anthony e **LEEDS**, Elisabeth, "A Sociologia do Brasil Urbano", Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.

LEEDS, Anthony e **LEEDS**, Elisabeth, "Brazil and the myth of urban rurality: urban experience, work and values in the squatterments of Rio and Lima", in FIELD, A.J. (ed) City and Country in the Third World: issues in the modernization of Latin American, Schenkman Publ., Cambridge, Mass, 1970.

LEFEBVRE, Henri, "De lo rural a lo urbano", Ed. Peninsula, Barcelona, 1978.

LEFEBVRE, Henri, "Espaço y política- direito a la ciudad II", Ed. Peninsula, Barcelona, 1976.

LINS, Paulo, 1997, "A cidade de Deus", Companhia das Letras, São Paulo.

LIRA, José Tavares Correia de, "Mocambo e Cidade: regionalismo na arquitetura e ordenação do espaço habitado", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1996.

LYNCH, Kevin, "La buena forma urbana", Gustavo Gili, Barcelona, 1985.

LYNCH, Kevin, "The Image of the City, The MIT Press", Cambridge, 1960.

MAIA, Francisco Prestes, "Introdução ao estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo", Cia Melhoramentos de São Paulo - PMSP/Comissão do Tietê, 1930.

MANGIN, W., "Latin american squatter settlements: a problem and a solution", in Latin American Reseach Review, vol. 2, no. 3, summer, pp. 65-98, 1967.

MARICATO, Erminia T. M., "HABITAÇÃO e as políticas fundiária, urbana e ambiental-diagnóstico e recomendações", trabalho apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o HABITAT, Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1995.

MARICATO, Erminia T. M., "Política Habitacional no Regime Militar - do milagre brasileiro à crise econômica", Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1987.

MARICATO, Erminia T. M., 1996, "Metrópole na periferia do capitalismo", Editora HUCITEC, São Paulo.

MARQUES, Eduardo Cesar, "Metodologia e Normas para Programas de Urbanização de Favelas", in apostila de curso sobre urbanização de favelas da CeD CIDADE E DEMOCRACIA - ASSESSORIA E PROJETO, São Paulo, 1993.

MARQUES, Murilo, "A cidade no Brasil, terra de quem?", EDUSP / NOBEL, São Paulo, 1991.

MASCARÓ, Juan Luís, "Desenho urbano e custos de urbanização", D.C. Luzzatto editora, Porto Alegre, 1989.

MATHEY, Kosta, **HARMS**, Hans, **FIORI**, Jorge, **RAMIREZ**, Ronaldo, "The commodification of self-help housing and state intervention - household experiences in the barrios of Caracas" in "Beyond self-help housing", edited by MATHEY, Kosta, Mansell Publishing, England. 1991.

MATTA, Roberto do, "A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil", Brasiliense, São Paulo. 1985.

MAUTNER, Yvone e BUENO, Laura, "Production of Space and Urban Design in Peripheral Countries: a case study of favela Nossa Senhora Aparecida", in International Seminar "The Hidden Assigment: at home in the city", org.: Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, 1994.

MAUTNER, Yvonne, "The periphery as a frontier for the expansion of capital", tese de doutorado apresentada à Bartlett School of Architecture and Planning, UCL. 1991.

MORRIS, A. E. J., "Historia de la forma urbana", Editorial Gustavo Gili, Coleccion Arquitectura/Perspectiva, Barcelona, 1991.

MUDZHAR, Altho, 1982, "Socio-economic Impact of the Kampung Improvement Programme: case of Jakarta and Surabaya", IN: Jakarta: Cipta Karya, Papers for a Seminar on KIP, Cisarua.

NAGOYA CITY PLANNING BUREAU, "Introduction to land reajustment (KUKAKU SEIRE) practice", The City of Nagoya, Japan, 1982.

NEGRELOS, Eulália Portela, "Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976 1992 projeto e participação popular", dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1998.

NIEMEYER, Ana Maria, "O lugar da pobreza: moradia e controle do espaço na favela", tese de doutorado apresentada à FFLCHUSP, São Paulo, 1985.

PAGE, G. William, "Environmental issues in spontaneous settlements", in **PATTON, Carl V.** (org.), "Spontaneous shelter-international perspectives and prospects", Temple University Press, Philadelphia, 1988.

PELLOGIA, Alex Ubiratan Goossens et alli, "Roteiro de Excursão - Riscos geológicos e geotécnicos em áreas de precária ocupação urbana no Município de São Paulo", in Anais do 37o. Congresso Brasileiro de Geologia - vol. 11, São Paulo, 1992.

PÉREZ LECUNE, Roberto, "Algunas recomendaciones para el diseño y construcción de los sistemas para el saneamiento en los barrios marginales", in Anais do Encuentro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

PERLMAN, Janice. "O mito da marginalidade: favelas e politica no Ria de Janeiro", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976.

RELPH, Edward, "A paisagem urbana moderna", Edições 70, Lisboa, 1990.

revista REALIDADE - edição especial Nossas Cidades no. 74, Editora Abril, de maio de 1972.

RIBEIRO, Claudia et alli, "Avaliação institucional do Programa Favela - Bairro (1º. etapa): resultados e recomendações", IPPUR, xerox, 1997.

RIBEIRO, Luís Cesar Q. et alli, "Avaliação das diferenças sociais e urbanas no Favela - Bairro: diferenciações na condições de vida em favelas do Rio de Janeiro", IPPUR, xerox, 1997.

RIBEIRO, Vânia Moura, "Jardim Icarai: desenho urbano na periferia de São Paulo", dissertação de mestrado apresentada na FAUUSP, São Paulo, 1996.

RODRIGUES, Arlete M., **SEABRA**, Manoel, "Habitação e Espaço Social em São Paulo", 1986, In Boletim Paulista de Geografia 64, Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986.

SAAD, Paulo O. e **BREDARIOL**, Celso S., "Rio de Janeiro: Environmental health improvements in favelas of Pavãozinho e Cantagalo", The United Nations Environment Programme - World Health Organization, 1989.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de, "Heliópolis: o percurso de uma invasão", tese de livre docência apresentada à FAUUSP, 1990.

SANTO ANDRÉ (CIDADE), Secretaria Municipal de Habitação, "APUCARANA - acho que hoje estamos no céu", xerox, Santo André, 1991.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, "Habitação em questão", Zahar, Rio de Janeiro, 1981.

SANTOS, Carlos Nelson dos, "Quando a rua vira casa", Projeto Editora/FINEP/IBAM, Rio de Janeiro, 1985.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, **AZEVEDO**, Sueli de, **WANDERLEY**, Sylvia, "De como de mora em algumas favelas cariocas", xerox, Rio de Janeiro, 1969.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos, **NEVES**, Rogério Aroeira "Um dos temas mais solicitados: como e o que pesquisar em favelas", In Revista de Administração Municipal, no. 161 pp.8-19, Rio de Janeiro, out/dez de 1981.

SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos Santos, "A regularização é a melhor solução?", IN Anais do Seminário Internacional Desafios da Cidade Informal, Belo Horizonte, Setembro de 1995.

SÃO PAULO (CIDADE), SEHAB/HABI, Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, "Relatório de Vistoria de 24/7/91 - Favela Rubilene", xerox, São Paulo, s. d..

Seminário Latinoamericano de Alternativas Tecnológicas para Habitação e Saneamento, PNUD/MHU, Brasília, 1988.

SILAS, Johan, "What to do about Kampung Improvement Programme ? An impact study on KIP in Surabaya", IN: Jakarta: Cipta Karya, Papers for a Seminar on KIP, Cisarua, 1982.

SILVA JR, José Marinho da, "Regularização Fundiária: Aspectos Legais e Operacionais", in apostila de curso sobre urbanização de favelas da CeD CIDADE E DEMOCRACIA - ASSESSORIA E PROJETO, São Paulo, 1993.

SILVA, Ana Amélia (org.), "Urbanização de Favelas: duas experiências em construção" in Revista POLIS, no. 15. São Paulo, 1994.

SILVA, Ana Amélia, "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania", IN Espaço & Debates, no. 30, 28:41, São Paulo, 1990.

SILVA, Helena Menna Barreto, "Maltraçada e maltratada, a intervenção da prefeitura de São Paulo para a regularização da periferia da cidade após a Lei Lehmann" dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, 1990.

SILVA, Helena Menna Barreto, "Terra e moradia", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, 1998.

SOJA, Edward W. "Geografias pós-modernas - a reafirmação do espaço na teoria social crítica", Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993.

SPARC-Society For Promotion of Area Resources Centre/ BOMBAY, "ABOUT US: creating institutional Arrangements To Facilities Change", in International Seminar "The Hidden Assignment: at home in the city", org.:Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, 1994.

SUDARMO, Sri Probo, "Some Highlights of the Indonesian Urban Strategy: the kampung improvements program", in International Seminar "The Hidden Assignment: at home in the city", org.:Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, 1994.

SZMERECSÁNYI, Maria Irene e **MEYER**, Regina, "Gestão Jânio Quadros: práticas e discurso", Anais do III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, 1989.

TANAKA, Marta M. Soban, "Favela & periferia: estudos de recomposição urbana", tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 1993.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Favelas: Fatos e Políticas", In Revista Espaço & Debates 18, ano VI, São Paulo, 1986.

TASCHNER, Suzana Pasternak, "Moradia da Pobreza: Habitação sem Saúde", Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Saúde Pública - USP, São Paulo, 1983.

TASCHNER, Suzana Pasternak, 1991, "Diagnósticos e desafios da habitação no Brasil", in SINOPSES no. 15, FAUUSP, Junho pp 27-39

TASCHNER, Suzana Pasternak, 1993, "População , pobreza e degradação ambiental - as áreas de invasão no Município de São Paulo", xerox, São Paulo.

TASHNER, Suzana Pasternak, "Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas", Cadernos de Pesquisa do LAP no. 18, FAUUSP, 1997.

TAYLOR, John L. and **WILLIAMS**, David, "Up-grading of low-income residential areas on Jakarta and Manila", chapter 9 of Urban Planning Practice in Developing Countries", Pergamon Press, 1983.

TAYLOR, John L., "An evaluation of selected impacts of Jakarta's kampung improvement programme", dissertation submitted to the University of California at Los Angeles, 1983.

TUAN, Yi-fu, "Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do ambiente", Difel, São Paulo, 1980.

TUNNARD, Chistopher, "A moderna cidade americana - análise do crescimento urbano", Edições Bloch, Rio de Janeiro, 1971.

VALLADARES, Licia do Prado, "Habitação em questão", Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

VALLADARES, Licia do Prado, "Passa-se uma casa - Análise do Programa de Remoção de favelas do Rio de Janeiro", Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978.

VILLAÇA, Flávio, "Espaço intra-urbano no Brasil", Studio Nobel, São Paulo, 1998.

VILLANUEVA, Federico, "Planificación física y diseño urbano para las zonas urbanas ocupadas por asentamientos auto producidos: una propuesta" in Anais do Encontro Internacional REHABILITACION DE LOS BARRIOS del Tercer Mundo, org.: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

WANDERLEY, Sylvania, "Proposição para uma metodologia de pesquisa de condições físico-ambientais em aglomerados subnormais na região metropolitana do Rio de Janeiro", xerox, Rio de Janeiro, 1968.

WARD, P. (org), "Self help housing: a critique", Mansell Publishing Limited, London, 1982.

Entrevistas

RICARDO ARAÚJO

funcionário da Sabesp, atualmente na Secretaria de Energia e Saneamento do ESP

MARINA CALDEIRA

funcionária da Prefeitura do Município de São Paulo

VERA KUSSAMA

funcionária da Prefeitura do Município de São Paulo

NAHOMI ONCKEN

funcionária da Prefeitura do Município de São Paulo

FERNANDO ECKART LUZIO

Diretor da empresa Bureau de Projetos

A.R.
Administração Regional

APASSP
Associação Profissional dos
Assistentes Sociais do Estado de São
Paulo

Av.
avenida

AVSI
Associazione Volontari per il Servizio
Internazionale, da Itália

BID
Banco Interamericano de
Desenvolvimento

BM
Banco Mundial

BNDES
Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social

BNH
Banco Nacional de Habitação

CEDAE
Companhia de Água e Esgoto do
Estado do Rio de Janeiro

CEDEQ
Centro de Desenvolvimento de
Equipamentos da Emurb, do
Município de São Paulo

CEF
Caixa Econômica Federal

CEI
Campanha de Erradicação de
invasões, de Brasília

CODESCO
Companhia de Desenvolvimento em
Comunidade do Estado da
Guanabara

Cohabs
companhias estaduais ou
municipais (caso de São Paulo,
Campinas e outras) de habitação

Construcard
financiamento pago nas lojas de
material de construção por cartão
de crédito da CEF, de 1998

Corafasp
Conselho coordenador das
associações de favelas de São Paulo

DER
Departamento de Estradas de
Rodagem, federal

ELETROPAULO
empresa estadual de energia do
Estado de São Paulo, privatizada em
1998

EMURB
Empresa Municipal de urbanização,
do Município de São Paulo

Es
Espírito Santo

ESP
Estado de São Paulo

FABES
Secretaria da Família e Bem Estar
Social do Município de São Paulo

FAFEG

Federação das Favelas do Estado da
Guanabara

FAUUSP

Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São
Paulo

FGTS

Fundo de Garantia de tempo de
serviço

FIBGE

Fundação Instituto Nacional de
Geografia e Estatística

FINEP

Financiadora de Projetos do
Governo Federal

FIPE

Fundação de Pesquisa Econômicas
da FEA da USP

FSEADE

Fundação do Serviço de do Governo
do Estado de São Paulo

FUNACOM

Programa de financiamento
comunitário de unidades
habitacionais do FUNAPS, do
Município de São Paulo

Funaps

Fundo de Atendimento à População
Moradora em Habitação Sub-
normal, da Prefeitura de São Paulo,
de 1979

FUNAPS-FAVELA

programa de financiamento de
material de construção para
reconstrução de unidade
habitacional em favela, do FUNAPS,
do Município de São Paulo

GEU Favelas

Grupo Executivo de Urbanização de
Favelas da HABI, da SEHAB

GT

Grupo de Trabalho

HABI

Superintendência de Habitação
Popular da Secretaria de Habitação
e Desenvolvimento Urbano do
Município de São Paulo

IPT

Instituto de Pesquisas Tecnológicas
do Estado de São Paulo

Marg.

Avenida Marginal

MDF

Movimento de defesa do Favelas

MSP

Município de São Paulo

MUD

Movimento Universitário de
Desfavelamento

MUF

Movimento Unificado de Favelas

ONU

Organização das Nações Unidas

PAD

polietileno de alta densidade

- PAIH**
Plano de Ação Imediata para Habitação
- PARSOLO**
Diretoria de Parcelamento do Solo da SEHAB do Município de São Paulo
- PATR**
Departamento de Patrimônio da Prefeitura do Município de São Paulo
- PC do B**
Partido Comunista do Brasil
- PCB**
Partido Comunista Brasileiro
- PCV**
Pesquisa sobre condições de vida da FSEADE
- Planhap**
Plano Nacional de Habitação Popular, de 1973
- PMSP**
Prefeitura do Município de São Paulo
- PROÁGUA**
Programa de obras de rede de água de favelas, de 1979, na Grande São Paulo
- PROFAVELA**
dotação orçamentária e programa de urbanização de favelas, do Município de São Paulo, de 1979
- Profilurb**
Programa de financiamento de lotes lotes urbanizados, de 1975
- PROLUZ**
Programas de eletrificação de baixa renda
- Promorar**
Programa de erradicação da sub-habitação, de 1979
- PROVER**
Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização do Município de São Paulo, ou Programa Cingapura.
- PVC**
polivinil carbonato
- RENURB**
Companhia de Renovação Urbana de Salvador
- RFFSA**
Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
- RJ**
Rio de Janeiro
- SABESP**
Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo
- SAR**
Secretaria das Administrações Regionais do Município de São Paulo
- SATA**
Empresa de manutenção e limpeza de aviões
- SBPE**
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
- SC**
Santa Catarina
- SEAC**
Secretaria Especial de Ação Comunitária
- SEBES**
Secretaria de Bem Estar Social do Município de São Paulo
- SEHAB**
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo
- SEMPLA**
Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo
- SFH**
Sistema Financeiro de Habitação
- SP**
São Paulo
- SVP**
Secretaria de Vias Públicas do Município de São Paulo
- Term.**
terminal
- UPC**
unidade padrão de capital
- URBANACOM**
programa de financiamento de projeto e obras de urbanização de Favelas do FUNAPS, do Município de São Paulo
- USAID**
United States Aid
- V.H.R.**
Vila de Habitação Provisória
- Z.**
zona
- Zelis**
Zona especial de interesse social

Capítulo 2

A Favela no Município de São Paulo - dos anos 50 aos 90

Mapa 2.1

Município de São Paulo
Favelas existentes segundo o Censo De 1973

Mapa 2.2

Município de São Paulo
Localização das favelas em relação à rede hidrográfica - 1987

Mapa 2.3

Município de São Paulo
Ações em favela realizadas na gestão do Partido dos Trabalhadores 1989-1992

Mapa 2.4

Município de São Paulo
Localização Das Favelas Do Programa Cingapura

Capítulo 3

A ação do governo municipal em favelas de São Paulo entre 1989 e 1992

Mapa 3.1

Município de São Paulo
Comparação entre as administrações regionais e a estrutura regional da Habi em 1990

PARTE I

Introdução

Figura 1.1

Canudos vista do morro da favela
Jornal das exposições da Pinacoteca do Estado "Fotografias 100 anos de Canudos", realizada em 1997, a partir de Alvim Horcades. Descrição de uma viagem a Canudos. Lilho Typograph Tourinho, Bahia, 1899. Col. Guita e José Mindlin.

Capítulo 2

A Favela no Município de São Paulo - dos anos 50 aos 90

Figura 2.1

Favela do Autódromo sobreposição das obras de urbanização e edifícios do Projeto Cingapura, conforme Pequeno, 1995.

Capítulo 3

A Ação do Governo Municipal em Favelas de São Paulo entre 1989 e 1992

Figura 3.1

Cidade da Criança, Jaraguá, antes e depois das obras, acervo de Laura Bueno.

Figura 3.2

Nossa Senhora Aparecida, zona leste, vista aérea da urbanização nas ruas e vielas sendo pavimentadas e interior de quadra após as obras, acervo de Laura Bueno.

Figura 3.3

Vila Bela - aterro de terreno sujeito a inundação e reconstrução em mutirão, Foto de Robson Martins.

Figura 3.4

Heliópolis conjunto Delamare para relocação, foto de Robson Martins.

Figura 3.5

Conjunto Água Branca, foto de Robson Martins.

Figura 3.6

mapa esquemático da localização da favela Esperantinópolis, Bueno Doutorado, 2000.

Figura 3.7

mapa esquemático da localização da favela Índio Peri, Bueno Doutorado, 2000.

Figura 3.8

Miranguaba antes e depois das obras de macro-drenagem, foto de Robson Martins.

Figura 3.9

obra de macro-drenagem na favela 9 de julho, São Mateus, zona leste, foto de Denise Penna Firme, 1992.

Figura 3.10

Execução de casas para remanejamento, após aterro, Favela 2 de maio, zona leste, foto de Denise Penna Firme, 1992.

Figura 3.11

Urbanização e unidades para famílias em risco em mutirão, Favela Vergueirinho, zona leste, foto de Robson Martins.

Capítulo 4

Desenvolvimento dos métodos de ação e projeto em favela

Figura 4.1

Rio de Janeiro em 1971 - Localização das favelas removidas e seus locais de destino CHISAM, 1971.

Figura 4.2

Projeto de alojamentos da PMSP de 1971, São Paulo (CIDADE), 1971.

Figura 4.3

Obras da Avenida Águas Espraiadas de 1996, acervo LABHAB.

Figura 4.4

Urbanização da favela Morro Azul, Rio de Janeiro, conforme Santos, 1979.

Figura 4.5

Processo de urbanização da favela Brás de Pina, 1968-1969, acervo de Sylvia Wanderley Casério de Almeida.

Figura 4.6

Projeto da favela do Gato em Niterói, UFF, 1982, Acioly, 1986.

Figura 4.7

Projeto para a favela Cafezal em Belo Horizonte, Plambel, 1984.

Figura 4.8

Urbanização do Recanto da Alegria, 1982-1986, Bonduki, 1986.

Figura 4.9

Favela da Maré: vista do trecho sobre água, em madeira, e a área consolidada, e diferentes formas urbanas, Del Rio, 1990.

- Figura 4.10**
Folheto da Prefeitura de São Bernardo do Campo, 1991, Tomé, 1992.
- Figura 4.11**
Alagados vista geral e projeto de um trecho, de M. M. Roberto, 1973 e o executado, de 1980, Hereda, 1992.
- Figura 4.12**
Nova Alagados, levantamento e projeto da AVSI, de 1994, AVSI, 1994.
- Figura 4.13**
Favela do Dique, Santos, em 1993, acervo Cid Blanco.
- Figura 4.14**
Reparcelamento dos barracos em Diadema, 1984, fotos de Laura Bueno.
- Figura 4.15**
Núcleo Habitacional Barão de Uruguaiana, 1999, acervo Labhab.
- Figura 4.16**
Favela da Avenida Maria Luiza Americano, antes e depois das obras, fotos de Robson Martins.
- Figura 4.17**
Kit ou padrão de energia, favela Monte Azul, São Paulo, foto Robson Martins.
- Figura 4.18**
Esgoto condominial - material de divulgação da CAERN, 1983, acervo Maria Lúcia D'Alessandro.
- Figura 4.19**
Problemas detectados em redes condominiais, Rio de Janeiro, 1998, acervo IBAM.
- Figura 4.20**
Canal executado no Rio de Janeiro, 1984, Latorraca, 1999.
- Figura 4.21**
Favelas Jardim Esperantinópolis, Penha, e Jardim Rubilene, Santo Amaro, em São Paulo, 1992, acervo Laura Bueno.
- Figura 4.23**
Projeto dos muros, desenho de Lelé, Latorraca, 1999.
- Figura 4.23**
Escadas drenantes projeto, modelo, execução e executado, Latorraca, 1999.
- Figura 4.24**
Obras pontuais nas favelas Camargo Novo - pinguela precária, e Capitão Ulisses urbanização parcial, São Paulo, 1990, acervo Laura Bueno.
- Figura 4.25**
As ilustrações de CEPAM, 1982 demonstram a procura de referenciais mínimos funcionais para as vias, desconsiderando-se os códigos e convenções, CEPAM, 1982.
- Figura 4.26**
Rua Córrego dos Mello, limite entre o loteamento e a favela Nossa Senhora Aparecida, que recebia os esgotos do bairro, São Paulo, 1992 antes e depois das obras, fotos de Robson Martins.
- Figura 4.27**
Planta de situação e projeto favela Walter Ferreira, Pupo e Lopes, 1992.
- Figura 4.28**
Lixoduto de argamassa armada, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988 e Latorraca, 1999.
- Figura 4.29**
Sistema viário com drenagem e casas em risco, projeto de urbanização de Santa Marta, Rio de Janeiro, 1988.
- Figura 4.30**
Situação atual e projeto para o Escondidinho, de Arplen Arquitetura e Construção, 1995 Rio de Janeiro, 1995.
- Figura 4.31**
Projeto para a favela Serrinha, projeto de M. Roberto, 1995, Rio de Janeiro, 1995.
- Figura 4.32**
Obras do Projeto Mutirão, Rio de Janeiro, 1995.
- Figura 4.33**
Escadas embargadas pelo POU50, Ladeira dos Funcionários, 1999, foto de Stella Herminia.
- Figura 4.34**
Coleta de lixo duas vezes ao dia na Ladeira dos Funcionários, 1999, fotos de Stella Herminia.
- Figura 4.35**
Fernão Cardim, projeto de Jauregui, acervo Cid Blanco.
- Figura 4.36**
Projeto para favela Jardim Floresta de Bastos, França, 2000.

Figura 4.37
Vista geral da favela Santa
Lúcia II, 1999,
acervo LABHAB.

Figura 4.38
Urbanização da favela Jardim
BoaBoa Sorte, desenho França,
2000,
foto de Laura Bueno.

Figura 4.39
Praça nas favelas Alto do
Riviera e Jardim Boa Sorte,
desenho França, 2000,
foto de Laura Bueno, 2000.

Figura 4.40
Praça na favela Jardim Vista
Alegre,
França, 2000.

Figura 4.41
Praça na favela Parque Amélia,
fotos de Laura Bueno, 2000, desenho
FRANÇA, 2000.

Capítulo 5

Condições de vida urbana e
qualidade habitacional em favelas
urbanizadas

Figura 5.1
Praia de Iracema, vista do mar,
destacando-se o Castelo
Encantado,
fotos de Laura Bueno, 1999.

Figura 5.2
Mercado de peixe na praia de
Iracema e, ao fundo, os
outdoors em frente ao Castelo
Encantado,
fotos de Laura Bueno, 1999.

Figura 5.3
Planta de urbanismo do Castelo
Encantado, 1999,
LABHAB, 1999.

Figura 5.4
Situação em 1992, com o Jardim
Dom Fernando já implantado e a
área de bosque natural (futuro
Jardim Conquista), e a situação
atual,
LABHAB, 1999.

Figura 5.5
Jardim Conquista: situação
habitacional precária e embrião
financiado, 1999,
LABHAB, 1999.

Figura 5.6
Planta de urbanismo do Jardim
Dom Fernando I e do Jardim
Conquista, 1999,
LABHAB, 1999.

Figura 5.7
Vila Olinda: viela transversal
e rua do córrego,
foto de Elisângela Canto, 1999.

Figura 5.8
Planta de urbanismo, com
destaque das casas construídas
com assessoria técnica,
LABHAB, 1999.

Figura 5.9
Planta de urbanismo de Barão de
Uruguaiana,
LABHAB, 1999.

Figura 5.10
Paisagem do Jardim Santa Lúcia
II e do bairro,
foto de Elisângela Canto, 1999.

Figura 5.11
Sub-bacia do córrego
Guavirituba, destacando-se as
favelas, 1999,
LABHAB, 1999.

Figura 5.12
Portões instalados pelos
moradores em vielas sanitárias,
1999,
LABHAB, 1999.

Figura 5.13
Planta de urbanismo da favela
Santa Lúcia II,
LABHAB, 1999.

Figura 5.14
Sub-bacia do córrego Iporanga,
destacando-se as favelas,
LABHAB, 1999.

Figura 5.15
Planta de urbanismo do Jardim
Esmeralda,
LABHAB, 1999.

Figura 5.16
Vista geral do Jardim Esmeralda
junto ao córrego,
foto de Elisângela Canto, 1999.

Figura 5.17
Vista do Pão de Açúcar a partir
do alto da Ladeira e placas de
acesso à área,
foto de Stella Herminia, 1999.

Figura 5.18
Planta de uso do solo da
Ladeira dos Funcionários/Parque
São Sebastião,
LABHAB, 1999.

Figura 5.19
Área até agora não urbanizada,
foto de Stella Herminia, 1999.

PARTE 2

Capítulo 6

Favela: uma questão também estética

Figura 6.1

The lake, 1937,
de Lowry, Museu Lowry, Manchester.

Figura 6.2

Favela Santa Madalena, em São
Paulo, acervo Laura Bueno.

Figura 6.3

Favela na zona sul de São
Paulo,
acervo Laura Bueno.

Figura 6.4

Viela da cidade de Tiradentes,
em Minas Gerais e na favela
Miranguaba, em São Paulo,
fotos de Laura Bueno e Robson Martins.

Figura 6.5

Córrego existente na cidade
alemã de Freiburg e na favela
Rubilene, em São Paulo,
fotos de Laura Bueno e Robson Martins.

Figura 6.6

Cidade de Mértola, Portugal e
favela Nossa Senhora Aparecida,
em São Paulo,
fotos de Robson Martins e Laura Bueno.

Figura 6.7

Beco e portal em Genebra,
Suíça, e na favela Ladeira dos
Funcionários, Rio de Janeiro,
fotos de Laura Bueno e Stella Herminia.

Figura 6.8

Rua de Paris, França e de
favela em São André,
fotos de Laura Bueno.

Figura 6.9

Plantas da cidade de
Montepulciano, Itália e da
favela Nossa Senhora Aparecida,
em São Paulo,
Sano, 1986 e Bueno e Hennies, 1995.

Figura 6.10

Plantas da cidade de Pienza e
da favela Monte Azul, em São
Paulo,
Sano, 1986 e Pupo e Lopes, 1992.

Figura 6.11

Plantas de Granada e Córdoba,
na Espanha, e da favela Jardim
Copacabana, São Paulo,
Benévolo, 1983, Morris, 1984 e França,
2000.

Figura 6.12

Plantas de Argel, Argélia e da
favela Vila Nosso Senhor dos
Passos, Belo Horizonte,
Benévolo, 1983, Plambel, 1996.

Figura 6.13

Infra-estrutura instalada em
Sintra, Portugal e Freiburg,
Alemanha,
fotos de Laura Bueno.

Figura 6.14

Estudo de parcelamento do solo
para Hanöver, respeitando-se os
limites de propriedade
existentes,
por Sitte, Sitte, 1980 (1ª edição de 1889).

Figura 6.15

Estudo sobre aldeias na Índia,
por Geddes,
Goldberg, 1996.

Figura 6.16

Adaptação no parcelamento para
adequação às redes de
esgotamento, em Barcelona,
por Brito, Brito, 1916.

Figura 6.17

Adaptação no parcelamento para
adequação ao sistema de
drenagem, em Belo Horizonte,
por Brito, Brito, 1916.

Capítulo 8

Contribuição para o desenvolvimento
de projetos e obras em favela

Figura 8.1

Observar o desnível entre a
soleira da casa e seu interior,
na Castelo Encantado, foto de Laura
Bueno.

Figura 8.2

Implantação de via de acesso às
casas, paralela à curva de
nível, favela Nossa Senhora
Aparecida, São Paulo,
acervo Laura Bueno.

Figura 8.3

Exemplo de (bem-vinda) ousadia
projetiva: rua em balanço na
favela Ladeira dos
Funcionários, Rio de Janeiro,
foto Stella Herminia.

Figura 8.4

Detalhes construtivos conforme
orientação em canteiro de
diferentes construtoras, de
drenagem em escadarias e
vielas,
fotos: In França, 2000, de Laura Bueno,
acervo de Laura Bueno.

Figura 8.5

detalhes construtivos:
acabamento de viela, detalhe do
alinhamento e uso de pré-
moldado para cavalete de água,
acervo Laura Bueno e França, 2000.

PARTE 1

Introdução

Tabela 1.1

População moradora em assentamentos ilegais
Países e cidades escolhidos

Tabela 1.2

População residente em favelas
Regiões brasileiras

Tabela 1.3

População moradora em favelas
Capitais brasileiras

Capítulo 1

Favela e Política de Moradia no Brasil

Tabela 1.1

Recursos financeiros federais para programas de habitação, 1995-1998
Orçamento/aplicação

Capítulo 2

A Favela no Município de São Paulo - dos anos 50 aos 90

Tabela 2.1

Município de São Paulo
Dados de habitação infra humana

Tabela 2.2

Município de São Paulo
Número de barracos e favelas existentes em 1957

Tabela 2.3

Município de São Paulo
Distribuição dos aglomerados do MSP segundo a solicitação para a desocupação da área 1973

Tabela 2.4

Município de São Paulo
Favelas em 1957 e 1973

Tabela 2.5

Município de São Paulo
Pró água e pró luz - atendimento de 1979 a 1981

Tabela 2.6

Região Metropolitana de São Paulo
Municípios que apresentaram favelas nos censos de 1980 e 1991

Tabela 2.7

Interior do estado de São Paulo
Municípios que apresentaram favelas nos censos de 1980 e 1991

Tabela 2.8

Município de São Paulo
Favelas com concessão de direito real de uso legalizada

Tabela 2.9

Município de São Paulo
Situação das favelas na trama urbana 1987

Tabela 2.10

Município de São Paulo
Localização das favelas 1987

Tabela 2.11

Município de São Paulo
Andamento do programa cingapura junho de 1999

Figura 2.1

Favela do Autódromo sobreposição das obras de urbanização e edifícios do Projeto Cingapura

Tabela 2.12

Município de São Paulo
Projeto Cingapura primeira licitação 1993

Tabela 2.13

Município de São Paulo
Abrigos provisórios em 1998

Tabela 2.14

Município de São Paulo
Evolução de diversos indicadores de condições de habitabilidade em favela

Tabela 2.15

Município de São Paulo
Processo de ocupação do solo das favelas

Tabela 2.16

Município de São Paulo
Distribuição das favelas por período de ocupação do terreno

Tabela 2.17

Município de São Paulo
Domicílios em favela segundo posse de equipamentos - 1987 1993

Tabela 2.18

Município de São Paulo
Número de domicílios em favela

Tabela 2.19

Município de São Paulo
Evolução do número de favelas segundo a propriedade do solo

Capítulo 3

A Ação do Governo Municipal em Favelas de São Paulo entre 1989 e 1992

Tabela 3.1

Município de São Paulo
Responsáveis pela ação em favelas a partir de 1990

Tabela 3.2

Município de São Paulo
Resultado da avaliação de risco em 240 favelas - 1990

Tabela 3.3
Município de São Paulo
Removidos de áreas de risco de 1989 a 1992

Tabela 3.4
Município de São Paulo
Investimentos da habi em - % - 1989 a 1991

Tabela 3.5
Município de São Paulo
Número de famílias atendidas pela HABI 1989 - 1992

Tabela 3.6
Prefeitura de São Paulo
Programa de urbanização de favelas - 1992, Custos de infra-estrutura em porcentagem

Tabela 3.7
Prefeitura de São Paulo
Programa de urbanização de favelas - 1992, Custos das obras na urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992
Dólares por família novembro de 1992

Tabela 3.8
Prefeitura de São Paulo
Programa de urbanização de favelas - 1992, Custos de urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992, a partir de orçamentos de projeto
Dólares por família novembro de 1992

Tabela 3.9
Prefeitura de São Paulo
Programa de urbanização de favelas - 1992, Custos das obras na urbanização de favelas na cidade de São Paulo na gestão de 1989/1992
Dólares por família novembro de 1992

anexo 3.1
Quadro da situação das obras de urbanização de favelas da PMSP em dezembro de 1992

Obras em andamento/execução por mutirão
Situação em dezembro de 1992
Obras em andamento/execução por empreiteiras
Guarapiranga/licitação de obras em andamento
Prosege/licitação de obras em andamento
Obras com empresas contratadas ou editais publicados
Em preparação da licitação de obra
Prosege/em preparação de licitação de obra
Projetos em andamento
Em preparação para licitação de obra
Prosege/projetos em andamento
Projetos com empresas contratadas para projeto
Obras em andamento/provisão de unidades habitacionais
Obra concluída/provisão de unidades habitacionais
Preparação para licitação de projetos

anexo 3.2
Densidade habitacional bruta

Favelas em que foram executadas obras de urbanização na cidade de São Paulo na gestão de Luísa Erundina.

Favelas em que foram feitos os projetos de urbanização na cidade de São Paulo na gestão de Luísa Erundina.

Favelas em que foram feitos projetos e/obras de reconstrução/verticalização das unidades habitacionais

Capítulo 5

Condições de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas

Tabela 5.1
Municípios Selecionados
Porcentagem da população moradora em favelas sobre a população total

Tabela 5.2
Renda familiar em reais
Janeiro de 1999

Tabela 5.3
Taxa de desemprego

Tabela 5.4
Renda familiar comprometida com as despesas de luz e água

Tabela 5.5
Moradores antigos e recentes

Tabela 5.6
Situação fundiária e perspectivas de regularização das favelas pesquisadas

Tabela 5.7
Local da moradia anterior

Tabela 5.8
Moradia de aluguel

Tabela 5.9
Serviços e equipamentos públicos avaliados positivamente (em porcentagem)

Tabela 5.10
Avaliação positiva dos serviços executados feita pelos moradores que residiam no local antes das obras (em porcentagem)

Tabela 5.11
Grau de satisfação dos moradores em relação a cinco serviços instalados

Tabela 5.12
Densidades segundo legislação de Belo Horizonte

Tabela 5.13
Densidades em conjuntos habitacionais ou loteamentos populares

Tabela 5.14
Densidade bruta das favelas pesquisadas

Tabela 5.15
Densidades de favelas urbanizadas ou de projetos de urbanização

Tabela 5.16
Dimensões das favelas

Tabela 5.17
Moradores que ficam em casa

Tabela 5.18
Avaliação do planejamento urbano e ambiental

Tabela 5.19
Casas reformadas após as obras
(em porcentagem)

Tabela 5.20
Área construída e número de pessoas por domicílio nas favelas

Tabela 5.21
Área construída e número de pessoas por domicílio em tipologias habitacionais diferentes

Tabela 5.22
Descrição do domicílio: número de pavimentos, em % de domicílios

Tabela 5.23
Características do lote, (metros quadrados)

Tabela 5.24
Modos de participação dos moradores, segundo as categorias propostas e o papel desempenhado em relação aos projetos de urbanização, por comunidade

Lista de gráficos

Capítulo 2
A Favela no Município de São Paulo - dos anos 50 aos 90

Gráfico 2.1
Estado De São Paulo
Taxas de Crescimento Anual - 1991/1980