Seminário URBFAVELAS 2016
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

REMANESCÊNCIA DA ILEGALIDADE, DA IRREGULARIDADE, DA PRECARIEDADE E DOS RISCOS PÓS-URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Maria de Lourdes Zuquim (USP) - mlzuquim@usp.br
Arquiteta. Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAUUSP (2008). Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Fernando Rocha Nogueira (UFABC) - fernando.nogueira@ufabc.edu.br
Geólogo. Doutor em Geociências e Meio Ambientes pela UNESP (2001). Professor-adjunto do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas CECS e colaborador do Programa de Pós-Graduação de Planejamento e Gestão do Território da UFABC

Ricardo de Souza Moretti (UFABC) - Ricardo.moretti@ufabc.edu.br
Engenheiro Civil. Doutor em Engenharia de Construção Civil e Urbana pela USP (1993). Professor titular do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da UFABC e colaborador do PPG de Planejamento e Gestão do Território da UFABC

Kátia Canil (UFABC) - katia.canil@ufabc.edu.br
Geografa. Doutora em Geografia Física pela USP (2000). Professora Adjunta do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da UFABC e colaboradora do PPG de Planejamento e Gestão do Território e Tecnologia Ambiental da UFABC

“REMANESCÊNCIA DA ILEGALIDADE, DA IRREGULARIDADE, DA PRECARIEDADE E DOS RISCOS PÓS-URBANIZAÇÃO DE FAVELAS”

RESUMO

A expressão de que, no Brasil, há leis que pegam e leis que não pegam se propaga como um desafio histórico. Na perspectiva de que a lei venha a ser efetivamente aplicada, torna-se necessário um gradativo processo de envolvimento social e de produção de legitimidade. Quando se trata da legislação pertinente às questões de parcelamento do solo, zoneamento, produção de edificações (baixa a alta renda), parâmetros urbanísticos e regularização fundiária, a complexidade da aplicação dessa legislação gera inúmeras situações que comprometem parte das funções da cidade, afetando a qualidade de vida de seus habitantes.Este artigo tem por objetivo discutir questões relativasà aplicação da legislação em áreas de assentamentos urbanos precáriosà luz da relação entre melhorias na infraestrutura, especialmente de eliminação de riscos, eintervenção em espaços públicos. Serão apresentados dois estudos de caso, um na cidade de São Paulo e outro na região do Grande ABC, Região Metropolitana de São Paulo, SP, procurando abordar a remanescência da ilegalidade, da irregularidade, da precariedade e dos riscos pós-urbanização de favelas.

O direito (de todos) à legalidade

A legalidade é usualmente vista como um ônus- um cidadão responsável deve se comportar de acordo com um conjunto de normas e regras que se convencionou considerar o arcabouço legal. Nas diversas esferas de governo, nos distintos níveis da administração, na Federação, nos Estados, nos municípios, multiplicam-se as regras e orientações legais que supostamente deveriam ser atendidas por todos e todas. Há milênios, o ser humano se preocupa com o registro, a forma de divulgação e o efetivo cumprimento das leis. Na Grécia Antiga, um dos propósitos do registro escrito das leis seria colocá-la acessível a todos. Segundo Teseu, nas Suplicantes de Eurípedes: “Quando as leis são escritas, o pobre e o rico têm justiça igual”. A expressão de que no Brasil, há leis que pegam e leis que não pegam propaga como sendo nacional uma dificuldade e um desafio que têm caráter histórico e se coloca em muitos países.

Na perspectiva de que a lei venha a ser efetivamente aplicada, torna-se necessário um gradativo processo de envolvimento social e de produção de legitimidade. Na análise de casos bem-sucedidos de leis que, apesar de levarem a uma mudança significativa de comportamento coletivo, passaram a ser efetivamente aceitas e obedecidas pelas comunidades, encontra-se, como denominador comum, um empenho na gradativa produção dessa legitimidade. O detalhamento excessivo das leis urbanísticas, por mais que o conjunto das regras encontre justificativas técnicas, vem na direção contrária ao seu efetivo cumprimento. As leis de parcelamento do solo, de zoneamento, uso e ocupação do solo, e as regras de produção das edificações, que totalizam centenas e centenas de páginas, constituem um emaranhado técnico e legal muitas vezes de dificílimo entendimento, mesmo para especialistas. Não se pode dizer que tenha havido um gradativo processo de produção de legitimidades dessas leis e vale questionar se tem havido o necessário esforço na direção da simplificação e maior objetividade das regras legais.

De tal forma, consolidou-se uma postura tecnicista e elitista na proposição das normas legais urbanísticas, que é razoável afirmar que a possibilidade de atendimento da lei, longe de ser apenas uma obrigação, tornou-se um privilégio que apenas parcela da

população tem condição de usufruir. Como exemplo, várias oportunidades de crédito e financiamento são viáveis apenas para os imóveis que estão plenamente regularizados nos órgãos municipais e nos cartórios de imóveis. A regularização imobiliária pressupõe tempo, conhecimento e recursos financeiros em doses muito dificilmente acessíveis para a maior parte da população. Ou ainda, a desapropriação, que atinge de forma bastante desequilibrada as diferentes situações de propriedade. Aquele que tem a propriedade regularmente aprovada e registrada consegue valores indenizatórios próximos ou mesmo superiores ao do mercado, enquanto que, quem possui apenas a posse do imóvel, usualmente produzido com seu esforço pessoal, é atingido de forma cruel pela desapropriação- os valores indenizatórios dificilmente possibilitam a aquisição de um novo imóvel no mesmo bairro e a baixa capacidade de resiliência às mudanças faz com que seja especialmente penosa a perda do capital social estruturado no local de moradia.

A propriedade plena é um direito que vem sendo sonegado aos mais pobres ao longo de toda a história pós-ocupação colonial no Brasil. A Lei de Terras de 1850, aprovada no Império em um contexto de pressão política pela abolição da escravatura, consolidou obstáculos para o acesso à terra rural: se a mão de obra vai ser livre, o acesso à terra por parte dos mais pobres precisa ser controlado e a terra precisa ser paga e cara, para que existam trabalhadores dispostos a trabalhar por baixos salários nas grandes fazendas. Com algumas variações e em um contexto de industrialização e urbanização com baixos salários, também nas cidades houve sérios obstáculos ao acesso à terra urbana bem estruturada e situada (FERREIRA, 2013). Foram geradas cidades partidas pela segregação, isto é:o arcabouço legal assim como a ação do poder público na produção da habitação social, em muitos casos alimentarameste processo ao invés de combatê-lo.

Embora o planejamento do uso e ocupação do território tenha na legislação um dos pilares da ação pública, essa ação, para ser efetiva, precisa ser amparada por uma estrutura eficiente de gestão e aplicação das leis e de orientações de investimentos públicos coerentes com as diretrizes legais. Infelizmente, poucas vezes isso acontece. Observa-se um quadro usual de descumprimento das diretrizes legais, tanto de orientação ao parcelamento do solo como de orientação ao uso e ocupação do solo e de regramento da produção das edificações. A transgressão atinge os empreendimentos de alta renda e também os bairros populares.

A Pesquisa das Condições de Vida do SEADE, realizada em 2006, mostra que 35,2% das famílias da Região Metropolitana de São Paulo- RMSP vivem em casas de frente e fundos, que são justamente residências múltiplas de baixa altura em um único lote. É curioso destacar a existência de uma tipologia com tão alta incidência na RMSP, embora a legislação crie sérias dificuldades para sua produção e regularização no mercado formal. Esta incidência é muito alta quando se compara, por exemplo, com a dos residentes em prédios de apartamento, que é de apenas 15,8% nessa região. (FUNDAÇÃO SEADE, 2006). Quando se soma o percentual das casas de frente e fundos com as unidades habitacionais das favelas e cortiços, conclui-se que a maior parte das unidades habitacionais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) está fora do arcabouço legal.

Se apenas uma minoria tem condições efetivas de cumprir as regras legais, há que se questionar se o problema se situa na população que não atende às normas, ou nas normas que se apresentam descoladas da realidade da população. Há que se questionar se é legítima e eficaz a forma utilizada para preparação dessas regras e se é coerente a estrutura de gestão que está sendo utilizada para sua aplicação. Como têm sido elaboradas as leis? Como têm sido encaminhadas a regulamentação e a divulgação?

Como têm sido organizadas as estruturas de fiscalização?Está havendo punição a quem não cumpre as determinações legais? E principalmente, nos casos em que foi possível implementar as diretrizes legais, a lei está conseguindo provocar os resultados que justificaram sua proposição? Mais que tudo, há que se questionar se há efetivamente intenção de que o Estado tenha o controle sobre a produção e uso do território urbano e de que a legalidade se aplique a todos, ou seja, que todos tenham acesso ao sistema de justiça.

Boaventura de Souza Santos, no seu texto de 1980 que descreve a história jurídico-social de Pasárgada, já apontava as desigualdades no acesso à justiça, tomando como exemplo esse assentamento popular onde a população residente, na prática, não tinha acesso aos mecanismos jurídicos formais, ou seja, não conseguia acessar a polícia ou a justiça para resolução dos conflitos de vizinhança. Os moradores, apesar de contribuírem para a manutenção de toda ordem jurídica formal, são obrigados a produzir e se utilizarem de uma ordem paralela, com todos os ônus e riscos que isso significa. Nos conflitos de terra, o cidadão da favela paga duas vezes- paga os impostos como qualquer outro cidadão, mas não tem acesso ao sistema de justiça formal e tem que pagar novamente, recorrendo à milícia ou a qualquer outro sistema de justiça paralela que se cria no assentamento irregular e que naturalmente é pago, de uma forma ou outra (SANTOS, 1980).

Há uma “ilegalidade consentida” e essa ilegalidade foi uma das bases para tornar viável a industrialização e urbanização com baixos salários, na medida em que possibilita a transferência para o trabalhador do ônus relativo à produção de sua moradia, reduzindo os custos da reprodução da força de trabalho (MARICATO, 1996).

Na prática, oPoder Público deixa de lado a sua atribuição de controleda produção de parte da cidade e de parte das funções da cidade. A licença plena de funcionamento de um imóvel comercial é praticamente uma exceção em várias das grandes metrópoles brasileiras, assim como é comum que praticamente não exista controle público das construções e reformas das residências de pequeno porte. O controle usualmente se limita a algumas modalidades de construções de grande porte (como os prédios de apartamento). Há o abandono dos passeios de pedestres como espaço de importância pública e que merece algum tipo de controle, mas usualmente se mantém grande controle público sobre a circulação no sistema viário “carroçável”. Nem isto acontece no caso das favelas, a ausência da presença do estado é visível- usualmente não há proibição de estacionamentos, nem plano de circulação de ônibus e veículos de grande porte ou tampouco a definição de vias com mão única de fluxo. Pode-se dizer que a circulação dos diversos tipos de veículos, de pedestres e de mercadorias constitui um caos em diversos grandes núcleos de assentamentos precários.

Se o Poder Público se furta à sua responsabilidade de controlar a produção e funcionamento da cidade, o quadro é muito mais agudo nas favelas, mesmo após sua urbanização. A regularização fundiária dificilmente se concretiza e usualmente permanecem irregularidades nas titulações dos imóveis. Essa regularização deveria incluir a formulação de uma “legislação” urbanística própria e específica e seria desejável que essasregras resultassem de um processo de debate com a população local, ou seja, que fossem normas acordadas com a comunidade, envolvendo questões tais como o uso dos espaços públicos, critérios para construção e reforma, tamanho de lotes etc. Isso não acontece e quando a regularização fundiária explicita regras urbanísticas específicas, usualmente o que se vê é apenas a explicitação da situação de fato encontrada anteriormente na favela (NAKAMURA, 2014). Como a regra não foi acordada entre os moradores, é uma regra que nasce morta. Não existe norma. Não existe presença do

Estado. Obras são executadas a partir do livre arbítrio dos moradores. Construções que avançam nas calçadas, sobre os postes públicos. Aterros que colocam residências em risco logo após obras de estabilização e consolidação terem sido concluídas.

O direito (de todos) à cidade: a urbanização de favelas

O processo de urbanização brasileiro é resultanteda estrutura político-econômica historicamente conservadora e patrimonialista, alheia ao bem-estar social, promotora de grande concentração de renda e enormes disparidades sociais. Trata-se da urbanização excludente característica dos países periféricos. As populações de menor renda não têm acesso à terra urbanizada e ao mercado formal de moradia: seu lugar na cidade é autoproduzido, com infraestrutura precária, carência de equipamentos e serviços urbanos e, via de regra, ocupa sítios frágeis e/ou degradados do ponto de vista ambiental. Este processo de urbanização criou “uma cidade partida”, comassentamentos precários e irregulares, onde mora a população de baixa renda, em contraposição abairros infra estruturados e equipados, onde mora a elite privilegiada.

Entre as décadas de1980-90, anos de abertura democrática, se fortaleceu a reivindicação pela regularização de favelas e provisão de moradias populares. Governos estaduais e municipais adotaram políticas urbanas e habitacionais progressistas, que começaram a delinear a garantia dos direitos à moradia e à cidade. A urbanização de favelas passou a ser vista como possibilidade de tratamento da precariedade.

A partir dos anos 1990, o enfrentamento da precariedade urbana ganhou outra dimensão com a criação de programas de urbanização de favelas cunhados em ambiente de avanços da política urbana e de pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento da cidade ilegal e pela urbanização de favelas. Contraditoriamente, este processo acontece ao mesmo tempo em que se intensificam as políticas de liberalização econômica e seus reflexos na mercantilização das cidades. Decorrente deste contexto, os programas de urbanização de favelas se configuraram pela ação pontual, articulando melhorias na infraestrutura com prioridade para os espaços públicos, em regra financiados por instituições financeiras multilaterais. Os financiamentos para os programas de urbanização de favelas expressaram programaticamente as exigências das agências multilaterais ao atender o modelo de gestão estatal terceirizada - gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores (ARANTES, 2006), marcando desde logo os arranjos institucionais que prosseguem até os dias de hoje.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a política urbana sofreu uma inflexão, passando a ser parte das grandes políticas públicas e o enfrentamento da precariedade urbana entra na agenda pública. Passa a vigorar nova política de desenvolvimento urbano e um conjunto articulado de políticas setoriais - habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. São criados o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS, 2005), o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2008), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2007, 2010) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV, 2009, 2011 e 2015).

Deste conjunto de programas, o PAC I foi criado para estimular o crescimento da economia por meio do investimento em obras de infraestrutura. O programa foi estruturado em três eixos de ação (Infraestrutura social e urbana, Infraestrutura logística e Infraestrutura energética) - o programa de urbanização de assentamentos precários integra o eixo Infraestrutura social e urbana. O PAC 2 (2010-2014) incorpora o PMCMV e cria o eixo Cidade Melhor - com recursos para saneamento e prevenção em áreas de

risco (drenagem/deslizamentos em encostas) em assentamentos precários, entre outros eixos (Transportes, Comunidade Cidadã, Água e Luz Para Todos e Energia).

Os programas de intervenção em favelas ganharam dimensão e reflexos em todos os níveis federativos. O desenho do programa atribuiu ao Ministério das Cidades a definição de normas e financiamento de obras de urbanização (infraestrutura, saneamento e contenção geotécnica), equipamentos sociais, novas moradias, trabalho social e regularização fundiária e, aos governos estaduais e municipais, atribuiu a promoção da intervenção.

É importante destacar que a implementação das políticas e programas urbanos depende do plano político-institucional de cada município brasileiro. A partir da Constituição de 88 e do Estatuto da Cidade (2001), o município assume a competência do planejamento e da gestão municipal - ao mesmo tempo, uma das características marcantes das cidades brasileiras é a recorrente descontinuidade das ações públicas. A alternância do poder local geralmente interrompe as ações e políticas urbanas e habitacionais e os processos urbanos ora avançam com um governo progressista, ora retrocedem com um governo conservador.

A partir de 2003,ocorre uma reformulação dos investimentos em infraestrutura, que reforça o papel do Estado como formulador e financiador das políticas urbanas e sociais. Mas se, por um lado, inaugura-se um novo marco na política urbana com a ampliação dos direitos sociais para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana e habitacional, por outro lado, observa-se a paralisia e resistência ao novo modelo de desenvolvimento urbano, demonstrando um enraizamento dos antigos modelos de política urbana e das estruturas político-institucionais.

Dois estudos para tentar compreender projetos, processos e resultados em urbanizações de favelas.

A urbanização da favela “Nova Jaguaré”, São Paulo, SP

Apresentam-se, a seguir, resultados parciais da pesquisa “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: estudo das transformações territoriais em assentamentos precários. São Paulo/Brasil - Medellín/Colômbia”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo - FAPESP.

Para compreender os processos urbanos decorrentes das recentes intervenções em assentamentos precários, foi selecionada a Favela “Nova Jaguaré”, localizada na região Oeste do município de São Paulo. Adotou-se o método qualitativo de acompanhamentoda comunidade na vida cotidiana da favela pós-urbanizada e entrevistas com participantes da obra de urbanização da Favela “Nova Jaguaré”: operários, arquitetos, funcionários da Prefeitura de São Paulo, da empreiteira, das gerenciadoras e das concessionárias de serviços.

As questões que guiaram esta trajetória foram duas: A favela virou cidade? A urbanização trouxe novas formas de precariedade?

O projeto de urbanização de favelas se organizou a partir de diretrizes programáticas decorrentes das normas e financiamento federais para obras de urbanização. De modo geral, se estruturaram a partir de quatro diretrizes principais: (i) universalizar infraestrutura, (ii) organizar a hierarquia viária e integrar ao tecido urbano, (iii) dotar áreas livres (lazer e equipamentos sociais e (iv) eliminar o risco. É importante destacar que os outros eixos programáticos - trabalho social, especialmente pós-obra, regularização

fundiária e, principalmente, controle urbano – não andaram juntos com as obras de urbanização.
O descompasso entre discurso programático expresso no projeto e prática empregada na obra revelou uma ambígua e fragmentada relação entre eles. O modelo de gestão estatal terceirizada organiza e articula projeto e obra "por partes" desassociadas. Geralmente, começa com a licitação do projeto básico, que apresenta as linhas gerais de urbanismo e unidades habitacionais, para, depois de vencida a licitação, contratar os projetos executivos que, na maior parte dos casos, são desenvolvidos por empresas diferentes – urbanismo, paisagismo, geotecnia, infraestrutura, e unidades habitacionais. Esta forma desassociada de trabalho - consolidação do terreno, habitação, infraestrutura, equipamentos – está diretamente associada ao desenho do financiamento. O arquiteto responsável pela obra de urbanização da favela "Nova Jaguaré" explica com clareza este arranjo: "*a licitação é feita com o projeto básico, onde se tem as linhas gerais de urbanismo e das unidades. É no (projeto) executivo que se fazem as adaptações necessárias para área*" (ZUQUIM & MAUTNER, 2013).

Desta forma, cada empresa contratada pensa o projeto executivo sob a perspectiva de sua *expertise*: uma trata da consolidação dos terrenos, outra da habitação, outra da infraestrutura, todas desassociadas do projeto urbano. O arquiteto citado exemplificou como solução clássica o estabelecimento de platôs para a construção dos edifícios, deixando os taludes como espaço livre, dificultando qualquer tipo de ocupação e apropriação mais significativa pela comunidade. Ainda, via de regra, as obras de estabilização, especialmente as executadas em taludes e os muros em gabiões se configuram como elementos residuais em nesgas de terrenos sem destinação de uso, desenhando áreas propensas a outros tipos de apropriação, agora reocupação[1] das áreas públicas livres da favela urbanizada.

Além da desarticulação entre os projetos, identificou-se ainda a ausência de parâmetros urbanísticos que articulassem o desenho urbano às obras de consolidação urbana. As construtoras detêm "know-how" para execução de obras viárias, de drenagem e geotécnicas comuns a outras partes da cidade, mas, nos assentamentos precários, estas soluções não são aderentes às características físicas e sociais das favelas: vielas, becos, escadarias e, especialmente, as obras geotécnicas e as áreas livres residuais sem uso. As características urbanas da favela - alta densidade populacional e alta complexidade urbanística – faz com que muitas soluções sejam resolvidas na obra, improvisada *in loco*, conforme arranjos pontuais. A desarticulação dos projetos e a excepcionalidade na obra faz com que o projeto de urbanização seja posteriormente dado pelo *as built*.

Outro aspecto identificado e destacado por esta pesquisa foi a ausência das açõesde controle urbano. Nakamura (2014, p.70), em um dos raros estudos sobre controle urbano em favelas urbanizadas, aponta uma série de justificativas para a inexistência do controle urbano nestes assentamentos, entre elas a falta de titularidade da propriedade da terra matriculada em nome do morador; a inexistência de parâmetros urbanísticos e a falta de regularidade das construções existentes e consolidadas. Vistoriando assentamentos

[1] O termo reocupação, neste caso, se refere ao processo de retomada de áreas públicas resultantes da obra de urbanização que apropria e transfere o uso de coletivo/público a privado (extralote). Este processo ocorreu tanto pela ação de grupos organizados sob a liderança de um poder paralelo (as informações obtidas ao longo da pesquisa não dão conta de identificar como atua esse grupo e quais são suas atividades) como pela iniciativa individual para fins de moradia, neste caso sem informações se tutelado ou mediado por grupos sociais (comunitários ou paralelos).

precários urbanizados, a dissertação identifica ocupação de espaços públicos, formação de áreas de risco, adensamento e insalubridade nas moradias.

A regularização, a orientação e a fiscalização de uso do solo – especialmente de adensamento horizontal e vertical - não se fizeram presentes também na "Nova Jaguaré" e, de novo,puderam-se observar novas (velhas) ocupações e novas (velhas) áreas de risco (fig. 1 e 2).
O Poder Público, ao se furtar de sua responsabilidade de controlar a produção da cidade, especialmente nas favelas, abdicou de sua responsabilidade e abriu espaço para a entrada de outros regimes normativos[2]. Pode-se afirmar que, se o estado não entra na favela, alguém entra. A pesquisa identificou, na favela urbanizada, a presença de grupos organizados sob a liderança de poder paralelo em disputa de legitimidade com o estado,que assumiram a gestão do solo livre (público) do assentamento. Estes decidem o que construir e quem pode construir, ampliando sua atuação para nova atividade, a do mercado imobiliário informal de moradia para venda e aluguel.

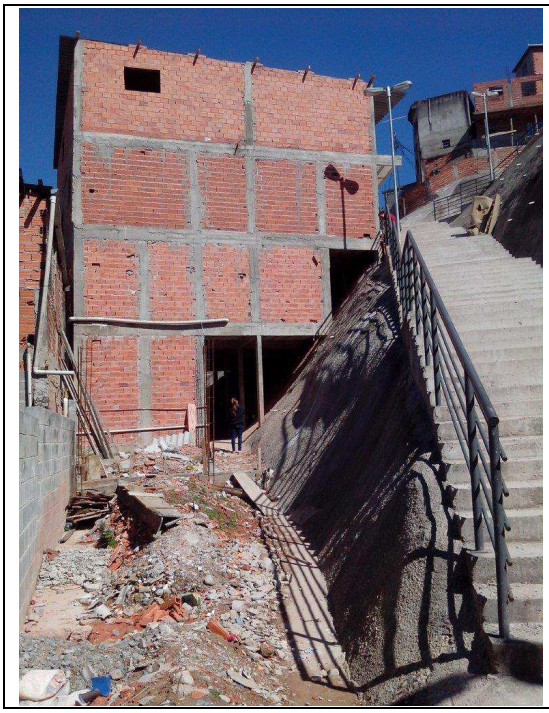

fig. 1 e 2. Edificações construídas após a finalização de urbanização da favela Nova Jaguaré, mutilando obras de impermeabilização de taludes executadas para mitigação de risco. Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2014 e 2013.

De tal modo, as áreas livres públicas vão sendo "organizadamente" reocupadas. Áreas que, em grande parte, eram antigas áreas de risco estabilizadas por obras, estão sendo reocupadas por moradias, como memória atávica do lugar que recorrentemente volta à sua origem. Projetadas e articuladas espacialmente com obras de consolidação geotécnica, a sua reocupação reconstrói novas áreas de risco geotécnico na favela.

A frágil presença do poder público no processo de urbanização da favela - quer pela incapacidade de articulação entre projeto e obra, quer pela absoluta ausência de controle urbano - consentiu novos processos de reocupação das áreas livres destinadas ao uso público, recriando novas (velhas) áreas de precariedade, desorganização espacial e risco. O que acontece é que a urbanização chegou, mas o Estado não. E de novo,

[2] Durante os trabalhos de campo e também em conversas com pesquisadores que estudam favelas, foi identificada a existência de grupo organizado sob a liderança de um poder paralelo. As informações obtidas ao longo da pesquisa não dão conta de identificar como atua esse grupo e quais são suas atividades.

retoma e renova o processo histórico de formação de favelas, uma nova precariedade urbana surge pós-obra de urbanização. A pergunta permanece: a favela virou cidade?

Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC, Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para o tratamento do risco

O projeto de pesquisa "Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC"[3] teve por objetivo "a identificaçãodas características, alcance e limitações dos investimentos em urbanização de assentamentos precários efetuados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC na Região do ABC Paulista". Numa primeira etapa desta pesquisa, todos os 49 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários financiados com recursos do PAC na região foram avaliados e caracterizados por meio da aplicação de um amplo questionário e pelo levantamento de informações e materiais.

Este levantamento apontou investimentos da ordem de 1,3 bilhão de reais do PAC-UAP (Urbanização de Assentamentos Precários) em algum tipo de intervenção nestes 49 assentamentos da Região, mas tais projetos, do mesmo modo que constatado em nível nacional, apresentaram baixo índice de execução e a qualidade das obras de urbanização nem sempre alcançou patamares adequados (MORETTI et al, 2015; DENALDI et al, 2016).

Para melhor entender as causas destas deficiências, além de promover debate com os executores e gestores destes projetos, a segunda etapa desta pesquisaselecionou para avaliação três assentamentos "emblemáticos": o Parque São Bernardo do Campo, no município de mesmo nome, com 10,6 mil habitantes, assentados em uma área de 270 mil m^2; o Jardim Santo André, no município de Santo André, com área de 1,5 milhão de m^2 e cerca de 28 mil habitantes; e o Jardim Oratório, em Mauá, onde cerca de 33.600 habitantes habitam uma área de 1.130.000 m^2. Nos três casos, a urbanização encontrava-se "em fase de obras" (mais que 25% dos recursos despendidos) e os projetos incluíam simultaneamente a execução de obras voltadas à redução de riscos, o remanejamento ou reassentamento de parte da população e, ainda, a consolidação de trechos do assentamento precário.

Os três estudos de caso analisaram dois grandes eixos dos projetos de urbanização: (I) a integração dos assentamentos às cidades e, dentro deste eixo, a melhoria das condições de habitação, a melhoria das condições de mobilidade e a melhoria das condições de saneamento e meio ambiente e (II) o tratamento dos riscos[4]. Neste artigo, estão discutidos os resultados deste segundo eixo.

Nogueira *et al* (2014) apresentam as dificuldades metodológicas para a construção destes indicadores. A construção da metodologia partiu da definição do que deve ser tratado pelos projetos de urbanização de favelas: "*são situações de risco relacionadas às condições geotécnico-morfológicas dos terrenos, à forma de ocupação e à degradação do ambiente urbano (inclusive por densidade). Esses riscos envolvem a suscetibilidade do terreno e a vulnerabilidade/exposição da ocupação/moradia/comunidade assentada*".

[3] Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012

[4] O termo "tratamento de riscos" refere-se a todo tipo de intervenção empregado para mitigar ou reduzir riscos identificados no assentamento a ser urbanizado.

A partir da uma revisão histórico-conceitual sobre tratamento de riscos em favelas no Brasil, foram consideradas como metas, tanto na elaboração quanto na execução de projetos que envolvam o tratamento de risco, as que seguem:

I. A qualidade do diagnóstico. O diagnóstico de risco é resultado da identificação dos fatores condicionantes do risco (formas, materiais e processos constituintes da suscetibilidade e elementos significativos da vulnerabilidade) e fornece a delimitação espacial da área afetada pelo processo potencial (áreas de origem e de atingimento), além da identificação de suscetibilidade a deslizamentos, inundações, erosão, subsidências/colapsos de solo e solapamento de margens de áreas desocupadas.

II. A adequação da tomada de decisão de projeto nas intervenções para redução de riscos. Os principais questionamentos para análise devem levar em conta a decisão sobre redução e controle do risco por intervenção estrutural/estruturante ou pela remoção das moradias, em função da disponibilização de terrenos vazios a serem controlados, do impacto social da remoção, da organização espacial do assentamento, de eliminação de ocupação em áreas de proteção permanente, do custo-benefício, etc.

III. Seleção adequada da obra de mitigação (controle ou redução) do risco, aderente aos condicionantes físico-ambientais e sociais que o geram e também ao projeto de integração do assentamento à cidade.

IV. Medidas de controle dos vazios (vegetação/paisagismo, equipamentos de esporte ou lazer, instalação de barreiras etc.) ou de monitoramento das áreas suscetíveis não ocupadas ou de ocupação removida são necessárias para garantir a sustentabilidade do projeto implantado.

V.Tratamento do risco remanescente, que envolve a adoção de ações de pós-ocupação (medidas de controle/monitoramento/manutenção e de educação ambiental, ações sociais, capacitação, economia solidária, e outros) para evitar a instalação de novas situações de risco em função da vulnerabilidade social remanescente.

Os principais descritores utilizados para avaliação destas metas nos projetos e nas intervenções foram avaliados a partir da seguinte *check-list*:

I.Qualidade do diagnóstico:

DI.1. O(s) processo(s) e fatores condicionantes do risco estão identificados e descritos adequadamente?

DI.2. A área afetada (origem do processo e área de atingimento) está delimitada?

DI.3. A informação do diagnóstico é suficiente para a definição da tipologia de intervenção?

DI.4. O diagnóstico foi elaborado em escala de detalhe ou maior que 1:2000?

II: Resultado da tomada de decisão do projeto de urbanização em relação ao diagnóstico:

DII.1. Porcentagem de famílias com situação de risco removida (em relação ao universo que estava em risco).

DII.2. Porcentagem de famílias com situação de risco tratada (em relação ao universo que estava em risco).

DII.3. Porcentagem de famílias com situação de risco remanescente (em relação ao universo que estava em risco).

III: Tratamento das áreas de risco desocupadas (com remoção de famílias).

DIII.1. Porcentagem de áreas desocupadas, por remoção de famílias, tratadas em relação à área total desocupada por remoção de famílias:

IV: Tratamento de outras áreas de risco potencial (encostas, margens de córregos e planícies de inundação):

DIV.1. Porcentagem de áreas vazias com declividade maior que 25º tratadas em relação ao total de áreas vazias.

DIV.2. Porcentagem de áreas vazias na planície de inundação tratadas (inclusive com remoção de moradias) em relação à área total da planície de inundação.

V. Compatibilização do projeto de urbanismo, consolidação geotécnica e drenagem:

DV.1. O planejamento das intervenções geotécnicas, de drenagem e urbanísticas considerou o estudo da sub-bacia ou micro bacia hidrográfica?

DV.2. Os projetos de drenagem, urbanismo e consolidação geotécnica foram compatibilizados, tratando da questão de solapamento/erosão, inundação e instabilização de taludes/encostas?

DV.3. As áreas não edificáveis e áreas vazias resultantes do processo de remoção foram integradas aos espaços públicos?

DV.4. Os projetos de drenagem, urbanismo e consolidação geotécnica foram compatibilizados com os demais projetos e obras previstas para a bacia?

DV.5. Os projetos de consolidação geotécnica contemplam obras de drenagem? As obras de drenagem dos projetos geotécnicos se comunicam com a rede de drenagem da bacia?
DV.6. Os projetos de consolidação geotécnica, drenagem e urbanismo consideram a preservação da vegetação e da permeabilidade, em especial, das várzeas não urbanizadas?

DV.7 Foram realizados estudos do custo-benefício das soluções contempladas nos projetos (urbanismo, consolidação geotécnica e drenagem) e sua futura manutenção, levando em consideração os benefícios gerados frente ao número de remoções?

DV.8. Foram realizados estudos/levantamentos do histórico do uso dos terrenos internos ou vizinhos às áreas de intervenção contempladas nos projetos, objetivando identificar usos potencialmente contaminadores?

DV.9. As barreiras topográficas foram tratadas adequadamente nos projetos de drenagem, urbanismo e consolidação geotécnica?

DV.10. Áreas de preservação permanente e faixas sanitárias foram tratadas adequadamente nos projetos de drenagem, urbanismo e consolidação geotécnica?

VI. Adequabilidade da proposta técnica para mitigação do risco

DVI.1.As obras propostas são aderentes aos processos condicionantes do risco?
DVI.2. A opção de remoção de moradias foi adequada, justificável, inadequada ou excessiva?

DVI.3. A tipologia adotada de obra de contenção/consolidação geotécnica foi adequada, inadequada, insuficiente ou excessiva?

DVI.4. A solução técnica para as intervenções de drenagem superficial/ pluvial foi adequada, inadequada, insuficiente ou desarticulada?

DVI.5. A solução técnica para as intervenções na drenagem fluvial foi adequada, inadequada, insuficiente ou desarticulada?

VII. Medidas de controle ou de monitoramento das áreas de risco potencial não ocupadas ou de ocupação removida.

DVII.1 Existem no projeto medidas de controle (vegetação/paisagismo, equipamentos de esporte ou lazer, instalação de barreiras, etc.) nas áreas de risco potencial não ocupadas ou de ocupação removida?

DVII.2 Há previsão de medidas de monitoramento e fiscalização das áreas de risco potencial não ocupadas ou de ocupação removida?

VIII. Existência ou previsão de ações de pós-ocupação para evitar a instalação de novas situações de risco em função da vulnerabilidade remanescente

DVIII.1 Há previsão de ações pós-urbanização para evitar a instalação de novas situações de risco em função da vulnerabilidade remanescente?

DVIII.2. Existem ou são previstas ações comunitárias para evitar a instalação de novas situações de risco em função da vulnerabilidade remanescente (educação ambiental/ações sociais/capacitação/ economia solidária/ outras medidas)?

Os procedimentos adotados para o levantamento de tais descritores envolveram a análise do projeto e de suas revisões; a análise dos documentos de diagnóstico de risco; observação em campo e entrevistas com técnicos (das prefeituras, gerenciadora de projetos e empreiteiras executoras).

Embora se considere que os indicadores aplicados precisam ser refinados e validados, evoluindo para instrumento mais preciso de avaliação da qualidade do tratamento de risco em urbanização de favelas, sua aplicação produziu resultados bastante interessantes na avaliação dos estudos de caso tratados (NOGUEIRA *et al*, 2015). São destacados, a seguir, alguns dos resultados que podem contribuir com o entendimento dos riscos residuais ou que são reconstruídos depois de concluída a urbanização de favelas.

O primeiro deles refere-se ao diagnóstico de riscos. A partir dos resultados dos três estudos de caso, pode-se concluir que há necessidade de construção de metodologias

específicas para avaliação do meio físico, das formas e dos processos atuantes nos terrenos onde estão assentadas as favelas objeto das urbanizações. Considera-se que a metodologia amplamente utilizada no Brasil para mapeamento de riscos, adotada como referência pelo Ministério das Cidades nosPlanos Municipais de Redução de Riscos-PMRR e aplicada em mais de duas centenas de cidades, não produz diagnóstico adequado e suficiente para urbanização de terrenos complexos e intensamente modificados pela ação humana onde geralmente estão implantados os assentamentos precários. Notou-se ainda que os diagnósticos de risco, mesmo quando elaborados especificamente para o projeto de urbanização, não conseguem contemplar todas as porções da área a ser tratada com avaliação das suscetibilidades do meio físico a processos geodinâmicos que possam afetar as moradias ou a infraestrutura, nem avaliar os materiais do substrato (onde se misturam rochas, solo e, quase sempre, extensas camadas de depósitos antrópicos) quanto ao seu comportamento frente a cargas e pressões exigidas pelas intervenções, ou os riscos já instalados na área a ser urbanizada. É necessário qualificar o diagnóstico, assim como se percebe que é necessário melhorar todo o escopo dos projetos de urbanização de favelas.

II. Em relação à tomada de decisão dos projetos, observou-se que o diagnóstico insuficiente, sem proposição precisa de alternativas de intervenção, assim como a ausência de integração dos profissionais do campo de geotecnia/ tratamento dos riscos com a elaboração do projeto de urbanização, resultam em decisões pouco eficientes ou geradoras de custos e impactos sociais desnecessários. Remoções, de modo geral, devem ser adotadas em situações bastante específicas: quando as obras de mitigação apresentam custos excessivos ou podem ser ineficientes, em casos de necessidade de reconstrução do tecido urbano ou de redução do adensamento, em recuperação de áreas de preservação ambiental.

III. Há muito pouca integração entre os responsáveis técnicos pela avaliação dos riscos e proposição de projetos para consolidação geotécnica e a equipe técnica que avalia as informações disponíveis, propõe e implementa o projeto de urbanização. Isso se reflete na frágil relação entre as intervenções para redução de risco e o projeto urbanístico implementado. Tal integração poderia permitir melhor apropriação da dinâmica do meio físico local pelos projetos e evitar erros e deficiências frequentes que produzem novas situações de risco.

IV. Há muito que se aprofundar e entender sobre os demais componentes do risco. Tratar apenas o perigo (o processo geodinâmico) propondo soluções restritas às obras de engenharia pode resultar em riscos que sobrevivem às obras, uma vez que as vulnerabilidades não foram tratadas. Diversos casos de reconstrução social de risco após a conclusão das obras de mitigação puderam ser observados na pesquisa, associados à obstrução de drenagens, lançamentos de lixo e entulho, reocupação de áreas íngremes ou sujeitas a inundação com novas moradias, execução de novos taludes de corte, lançamentos inadequados de águas servidas e, mesmo, danos às estruturas das obras executadas.

A remanescência da ilegalidade, da precariedade e do risco

Em publicação recente do IPEA, Cardoso (2016) retoma a tarefa de caracterização dos assentamentos precários e irregulares, propondo uma tipologia (fig.3) onde "*os assentamentos seriam caracterizados quanto às dimensões de propriedade, urbanística e edilícia, como regulares, regularizados, regularizáveis ou não regularizáveis; quanto à dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de*

habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento), como consolidados, consolidáveis ou não consolidáveis; e, quanto à dimensão da carência e vulnerabilidade, como sendo ou não objeto de programas sociais articulados com ações de urbanização e/ou como objeto prioritário de políticas de inclusão social de maisamplo espectro (vulnerabilidade).

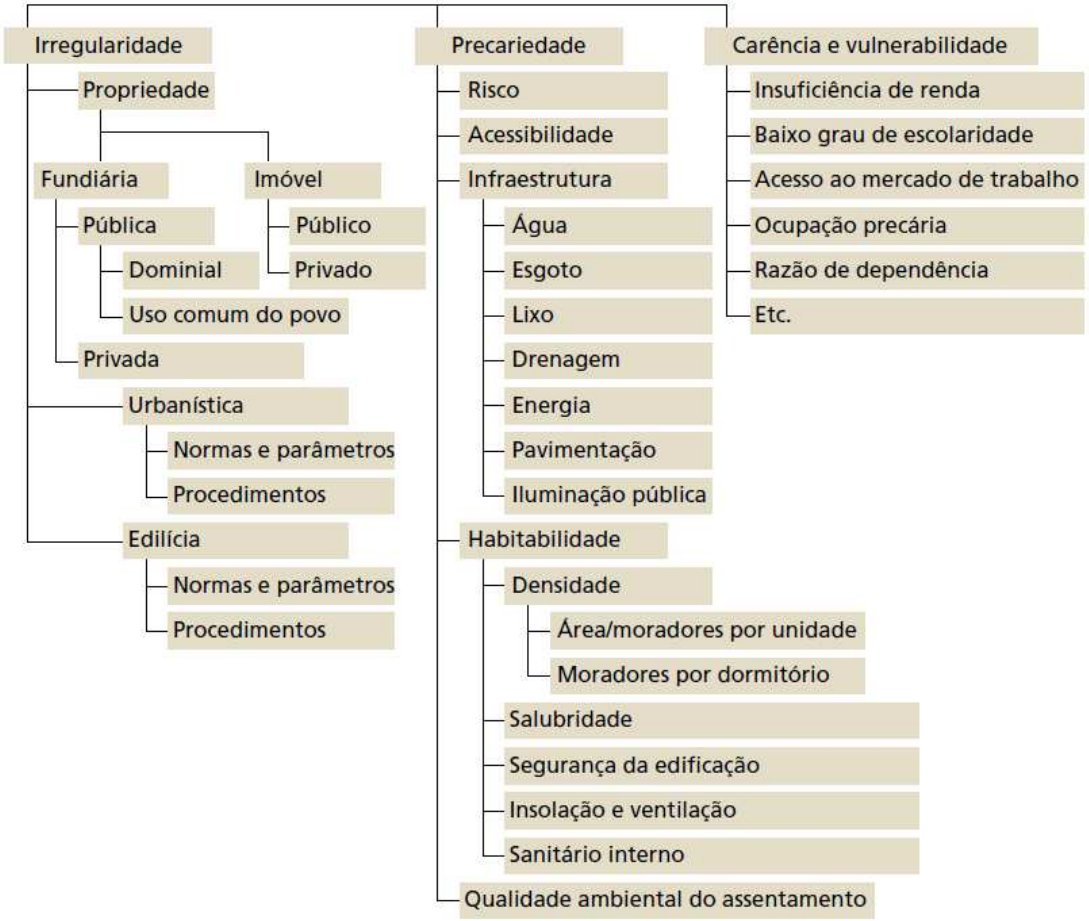

fig.3. Tipologia de assentamentos precários proposta por Cardoso (2016)

As experiências realizadas na favela da Nova Jaguaré e nas obras da Região do ABC demonstram a busca de se efetuar uma leitura a partir dos indicadores que também foram levantados e sistematizados por Cardoso, 2016. Os resultados podem servir de exemplo de aplicação em outras áreas com características semelhantes.

Talvez seja um conjunto de parâmetros que permita uma primeira análise da extensão dos diagnósticos e das intervenções necessárias para que um projeto de urbanização de favelas possa produzir resultados. Projetos parciais ou intervenções que se adequam aos recursos disponíveis tendem a manter permanentemente a favela em condições de irregularidade, precariedade, carência e vulnerabilidade e seus moradores na zona de sombra da legalidade.

Considerações Finais

Numa conjuntura em que se prenunciam retrocesso dos direitos democráticos e ampliação das “zonas de sombra” onde não vigora o direito à legalidade, podem-se prever redução de recursos para urbanização e regularização dos assentamentos precários e ampliação de barreiras formais e burocráticas para as ações de inclusão social, espacial e cidadã das favelas.

Essa conjuntura de impasses não deve ser motivo para impedir o aprimoramento de estudos e análises de diagnósticos e projetos, como também, não deve ser motivo para inibir os avanços na construção das políticas e ações públicas de urbanização de assentamentos precários e irregulares dentro do complexo quadro urbano do século XXI.

Referências

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades.Pós. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, n. 20, p. 60-75, 2006. Disponível em http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485.

BRASIL. (2010). *Urbanização de Favelas:a experiência do PAC. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação.*

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade, KRAUSE, Cleandro, LIMA NETO, Vicente Correia (Edit.) *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.*– Brasília: Ipea, 2016. p.29-52

DENALDI, Rosana, MORETTI, Ricardo de Souza, PAIVA, Cláudia, NOGUEIRA, Fernando Rocha, PETRAROLLI, Juliana. *Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários.*Caderno da Metrópole., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 101-118, abr 2016

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Sistematização crítica da produção acadêmica***.**2013. Tese (Memorial para Livre Docência) - Programa de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

FUNDAÇÃO SEADE- Pesquisa de Condições de Vida. São Paulo, 2006. Disponível em http://produtos.seade.gov.br/produtos/pcv/. Acesso 15 mar. 2016.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996

MORETTI, Ricardo de Sousa, DENALDI, Rosana, NOGUEIRA, Fernando Rocha, PAIVA, Cláudia. *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC*. Relatório final. Chamada MCTI/CNPq/MCidades no 11/2012. 427p. 2015

NAKAMURA, Milton Susumu. *O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC***.**Dissertação (Mestrado) –Programa de Pós Graduaçãoem Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014..

NOGUEIRA, Fernando Rocha, PAIVA, Cláudia, MORETTI, Ricardo de Sousa. Construindo indicadores para o tratamento de riscos em urbanização de favelas. In:*I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS I***.** São Bernardo do Campo, 2014

NOGUEIRA, Fernando Rocha, MORETTI, Ricardo de Sousa, PAIVA, Cláudia. Tratamento de riscos em urbanização de favelas. In: *Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia e Ambiental, XV*. Bento Gonçalves, 2015, *Anais*. São Paulo, SP: ABGE, 2015. p. 1-10.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada***.** In: Sociologia e Direito. São Paulo, Pioneira, 1980

ZUQUIM, M. L.; MAUTNER, Y. M. M. *Velha Nova Jaguaré*. Vídeo educacional. São Paulo: Laboratório de Vídeo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo -NAPPLAC Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído FAUUSP, 2013.

ZUQUIM, M.L.*Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?.* In: II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012, Natal. Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas. Natal: EDUFRN, 2012. v. 1.