

A VELHA E A NOVA FAVELA JAGUARÉ. QUAL DIÁLOGO POSSÍVEL?

Profa. Dra. Maria de Lourdes Zuquim FAUUSP

Este trabalho apresenta um estudo sobre os avanços e impasses presentes na política de urbanização de favelas no município de São Paulo, para isso adota a Favela Nova Jaguaré como exemplo emblemático da intervenção recente. Explora as contradições entre os objetivos declarados no programa e as ações empregadas nas intervenções e ao mesmo tempo confronta se essas ações estão refletindo práticas que expressam o direito à cidade e à moradia. O texto se desenvolve em duas partes: a primeira traça breve relato da política de urbanização de favelas no Brasil e São Paulo e a segunda traz alguns resultados de pesquisa sobre os impactos sócio territoriais da urbanização de favelas, à luz dos estudos acadêmicos e da voz da comunidade na Favela Nova Jaguaré. Este texto apresenta resultados parciais da pesquisa “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: estudo das transformações territoriais em assentamentos precários”, desenvolvida no NAPPLAC Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Para aproximação com a problemática da precariedade urbana brasileira é preciso olhar um pouco atrás no tempo. O processo de urbanização brasileiro foi e ainda é decorrente da arcaica e histórica estrutura político-econômica alheia ao bem-estar social, de baixo nível de reprodução da força de trabalho, precárias condições de vida do trabalhador, grande concentração de renda e diferenças sociais, ou seja, de um processo de urbanização excludente característica dos países periféricos. O trabalhador mal remunerado e/ou informal não tem acesso ao mercado formal de moradia: seu lugar na cidade é autoproduzido, de infraestrutura precária, carente de equipamentos e serviços urbanos e via de regra em sítios frágeis do ponto de vista ambiental. Este processo de urbanização desigual e excludente criou “uma cidade partida” de lugares precários onde mora a população de baixa renda em contraposição à lugares infra estruturados e equipados onde mora a elite privilegiada.

Para ilustrar este quadro apresenta-se brevemente a política urbana e habitacional implementada pelo estado brasileiro, a partir dos anos 1940, e seus impactos nos assentamentos populares. Até os anos 40 do século passado o Estado brasileiro comodamente não respondeu às demandas da moradia popular, pois até então o mercado atendia na forma da moradia de aluguel e vilas operárias. Em meados dos anos 1940 tem-

se início a produção estatal de habitação popular, momento que ela começa a ser tratada como questão social, embora aquém da demanda das populações de baixa renda (BONDUKI, 1998).

A partir do fim da 2ª guerra mundial, uma convergência de fatores é observada: a extensão do assalariamento; o acesso à terra distante e barata favorecida pela ampliação dos meios de transporte, como o ônibus; e a industrialização dos materiais básicos de construção somada às crises do aluguel e às frágeis políticas habitacionais do Estado, tornaram o trinômio loteamento popular / casa própria / autoconstrução a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora (MAUTNER, 1999). A falta de alternativa para acesso à terra urbanizada e à moradia formal direcionou a aquisição de lotes periféricos e a autoconstrução das moradias o motor do processo da urbanização periférica e excludente.

A partir dos anos 1950 o país passa rapidamente do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial e as cidades passam a ser vistas como o lugar de concentração de riquezas e de oferta de trabalho, atraindo grandes contingentes de trabalhadores rurais. A massa de trabalhadores que caminha em direção às cidades à procura de oportunidades encontra trabalho assalariado mal remunerado ou informal que não lhe permite o acesso ao mercado formal de moradia. Os trabalhadores chegam à cidade para produzir riquezas, mas contraditoriamente não encontram um lugar na cidade, resta autoproduzir sua moradia nas periferias distantes. (ZUQUIM, 2014).

Marca-se aqui o padrão de urbanização periférica desigual e excludente, de inúmeros loteamentos precários, sem infraestrutura, sem equipamentos sociais e distantes dos serviços públicos e locais de oferta de trabalho. Em paralelo as famílias que não acumularam recursos para adquirir o lote popular começam a formar favelas em áreas centrais ou periféricas. Esse processo urbano é intensificado nos anos 1970 e 80, décadas marcadas por sucessivas crises e reestruturações econômicas; e consequente arrocho salarial, aumento do desemprego, aumento do custo de vida e aumento do preço da terra. Nesse período as favelas cresceram em ritmo acelerado e proporções alarmantes: em 1973 no município de São Paulo 1% da população residia em favelas e em 1987 eram 8,92%. Nesta conjuntura não sobra outra opção que autoconstruir nos loteamentos periféricos ou ocupar áreas centrais ou periféricas por favelas, processo de urbanização definido por Maricato (1996) como “urbanização dos baixos salários”.

Em 1964 é criado pelo governo militar o Sistema Financeiro de Habitação SFH e o Banco Nacional de Habitação BNH com objetivo de dinamizar a economia, facilitar a aquisição

de casa própria, especialmente para a população de baixa renda, e investir em infraestrutura urbana. Contudo sua atuação não foi como preconizada: os recursos investidos foram redirecionados para outras faixas de renda que não as populares, e as famílias que não tiveram acesso à casa própria pelo sistema continuaram autoproduzindo sua moradia em loteamentos irregulares ou em favelas.

Em meados dos anos de 1980, década marcada pela abertura democrática, se alarga a reivindicação pela regularização de favelas e provisão de moradias populares. Alguns governos estaduais e municipais adotam políticas urbanas e habitacionais com participação social. Começa a ser delineada uma nova política de garantia dos direitos à moradia e à cidade. A urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade de enfrentar a questão da moradia precária ao contrário do modelo preconizado até então: remoção ou atendimento provisório e retorno ao local de origem.

Com a redemocratização do Estado, as reivindicações populares dão origem à emenda constitucional pela reforma urbana, introduzida na Constituição Federal de 1988 e onze anos depois no Estatuto da Cidade, que regulamentaram a função social da propriedade urbana. A partir de meados dos anos 90 o enfrentamento da precariedade urbana ganha nova dimensão com a criação de programas de urbanização de favelas. Estes são criados num ambiente de conquistas da política urbana e de grande pressão dos movimentos sociais que lutam pelo direito à moradia, pelo reconhecimento da cidade ilegal, pela urbanização de favelas e pela regularização da posse da terra.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, passa a vigorar nova política de desenvolvimento urbano e conjunto articulado de políticas setoriais - habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. A partir daí 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) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV, 2009 e 2011).

A criação desses programas aponta para um processo de reformulação da política urbana que agora trilha o caminho de reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas urbanas e sociais. Se, por um lado, inaugura-se um novo marco na política urbana com a ampliação dos direitos sociais - como o direito à moradia e à cidade - para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana e habitacional, por outro lado, tem-se ainda a paralisia e resistência ao novo modelo de desenvolvimento urbano, demonstrando um enraizamento dos antigos modelos de política urbana e das estruturas político-institucionais.

Neste novo contexto os programas de intervenção em favelas ganham dimensão, agora na perspectiva da regularização fundiária articulada à regularização urbanística, modelando obras de urbanização, implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários, compatibilizando o direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental (BRASIL, 2010). Com o PAC-UAP Urbanização de Assentamentos Precários a mudança das políticas de urbanização de assentamentos precários, com reflexos em todos os níveis federativos, torna-se nítida: o programa investiu desde 2007 cerca de 13 bilhões de dólares atendendo perto de 1000 favelas e loteamentos irregulares e 2 milhões de famílias.

É importante destacar que a implementação das políticas e programas urbanos e habitacionais dependem do plano político-institucional de cada município brasileiro. Uma das características marcantes das cidades brasileiras é a recorrente descontinuidade das ações públicas: a alternância do poder local via de regra interrompe as ações e políticas urbanas e habitacionais, por isto processos urbanos ora avançam com um governo municipal progressista ora retrocedem com um governo municipal conservador. A alternância do poder local e a continuidade das políticas de urbanização de favelas fica refém da gestão político-partidária. Desta forma, não é diferente no município de São Paulo: a descontinuidade do poder local e conseqüentemente dos programas e projetos, especialmente no campo da urbanização de assentamentos precários, se movimenta entre avanços e retrocessos, com o relato que segue.

As primeiras ações para urbanização de favela surgem em 1983 como resposta à forte crise habitacional e à intensa pressão dos movimentos populares, num ambiente de abertura democrática do país. Neste período cria-se um conjunto de programas e ações públicas de urbanização de favelas, mas estes não duram muito tempo. A mudança do governo local gera uma nova orientação, em que os programas são interrompidos e é retomada a antiga política de remoção, especialmente em áreas nobres da cidade.

Em 1989, nova mudança de poder local, agora orientado para a garantia de direitos sociais. São criados programas voltados para moradia popular; para concessão de direito real de uso de terras públicas; para saneamento ambiental articulado à urbanização de favelas; e de participação popular; enfim retoma-se a perspectiva da inserção das favelas na cidade. Em 1993, o recém empossado governo municipal paralisa os programas de urbanização de favelas e outra vez inverte a orientação das políticas urbanas e habitacionais, retomando a prioridade e os recursos na direção dos setores mais nobres da cidade.

No jogo de vai e vem, em 2001, tem-se a retomada dos programas de urbanização de favelas e provisão habitacional. São instituídos instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade e a política habitacional é articulada com as de desenvolvimento urbano e social. Imediatamente o risco urbano ambiental passa a ser componente da política urbana e são retomados os espaços da participação popular.

Em 2005 de novo a política municipal de Habitação passa por mudanças de princípios e, conseqüentemente, de diretrizes com uma nova gestão municipal. O discurso da política instituída pelo Plano Municipal de Habitação (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2015) é o da garantia dos direitos à moradia digna; à justiça social – função social da cidade e da propriedade -; à sustentabilidade ambiental como direito à cidade; à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos. O Plano estabelece atender 800 mil famílias e 130 mil reassentamentos, dentre as 1.637 favelas (1.539.271 habitantes) e 1.118 loteamentos irregulares (1.783.562 habitantes), aproximadamente 30% da população de São Paulo.

Para ir além dos estudos acadêmicos sobre os impactos socioeconômicos e físico-urbanísticos das intervenções recentes em favelas, o grupo de pesquisa NAPPLAC optou por ouvir e acompanhar a comunidade na vida cotidiana da favela pós-urbanizada “Nova Jaguaré”, bem como partilhar conhecimentos. As questões que nos guiaram nesta trajetória foram duas: A favela virou cidade? A urbanização trouxe novas formas *de precariedade*? Como resultado, dois temas centrais emergiram da voz da comunidade e validaram os resultados da pesquisa.

O primeiro tema, sobre **a recriação de uma nova precariedade urbana pós-obra, que retoma e renova o processo histórico de formação das favelas e o segundo, a distribuição desigual de infraestrutura e a forma mercadológica dos serviços públicos (ilustrados pelas figuras de 1 a 18).**

A frágil presença do estado no processo de urbanização de favela - quer pela falta de articulação institucional quer pela falta de controle urbano - resulta em uma “intervenção pontual, desarticulada e fragmentada”, que consente novos processos de reocupação das áreas destinadas ao uso público - áreas livres e institucionais.

As áreas livres e institucionais projetadas são de novo “organizadamente” ocupadas, estas áreas que na maioria das vezes são antigas áreas de risco estão sendo reocupadas por moradias, como uma memória atávica do lugar que recorrentemente volta a sua origem – a moradia. É importante destacar que as áreas livres foram projetadas e articuladas

especialmente com obras de consolidação geotécnica e este processo de reocupação está criando novas áreas o risco geotécnico na favela.

O que está acontecendo é que a urbanização chega, mas o Estado não, e as ações tão almeçadas de controle urbano - orientação, regulação e fiscalização para o ordenamento do uso do solo e adensamento (horizontal e vertical) - não se fazem presente, de novo recria-se o processo histórico de formação das favelas.

A chegada da infraestrutura na favela não é acompanhada do acesso universal aos serviços urbanos, tem-se uma “inclusão relativa” decorrente da distribuição desigual de infraestrutura.

O acesso aos serviços urbanos depende de lógicas sociais não previstas no programa de urbanização, ou seja, uma lógica desmercantilizadora do consumo por meio da inclusão de critérios públicos. Exemplo emblemático é visto na composição das tarifas dos serviços de saneamento e de eletricidade, compostos por padrões de consumo e não por tarifas que considerem a capacidade de pagamento. Desta forma poucas famílias se encaixam na denominada “tarifa social”, quer pela burocracia criada pelas concessionárias para dificultar o acesso a “tarifa social”, quer pelo consumo. A presença dos serviços é tão importante quanto sua qualidade, que tem se mostrado bem diferente daquela observada na cidade formal, seja referente à regularidade ou ao padrão de atendimento.

Mesmo o país experimentando um momento de grande euforia dada pela nova política urbana e habitacional, com importantes avanços no campo da urbanização de favelas, as recentes experiências continuam marcadas pela manutenção do velho padrão de urbanização desigual e excludente. A desvinculação entre o discurso grafado na política urbana e a prática da intervenção e, também, a frágil presença do poder local na intervenção e no controle urbano, não estão garantindo os direitos sociais par a par com a chegada da infraestrutura nesta nova “cidade”. Afirma-se assim uma inclusão relativa dos direitos sociais e uma nova dinâmica de precariedade urbana.

Por fim, os programas de urbanização de favelas estão perpetuando velhas e recriando novas formas de precariedade urbana características das cidades brasileiras. A garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social, à sustentabilidade ambiental como direito à cidade e à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos expressos e inscritos no programa ficaram no discurso, marcando claro descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas, revelando uma ambígua e desconexa relação entre eles.

Referências bibliográficas.

Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo, SP: Estação Liberdade.

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

Maricato, E. (2013) *O impasse da política urbana no Brasil*.

Mautner, Y. (2004). A periferia como fronteira de expansão do capital. In C. Deák & S. Schiffer, S. (1999). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam.

Prefeitura Municipal de São Paulo,. (2015). *Plano Municipal de Habitação*. São Paulo: PMSP-SEHAB.

Zuquim, M., & D'Ottaviano, C. (2014). *Práticas Recentes de Intervenções Contemporâneas em Cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP.

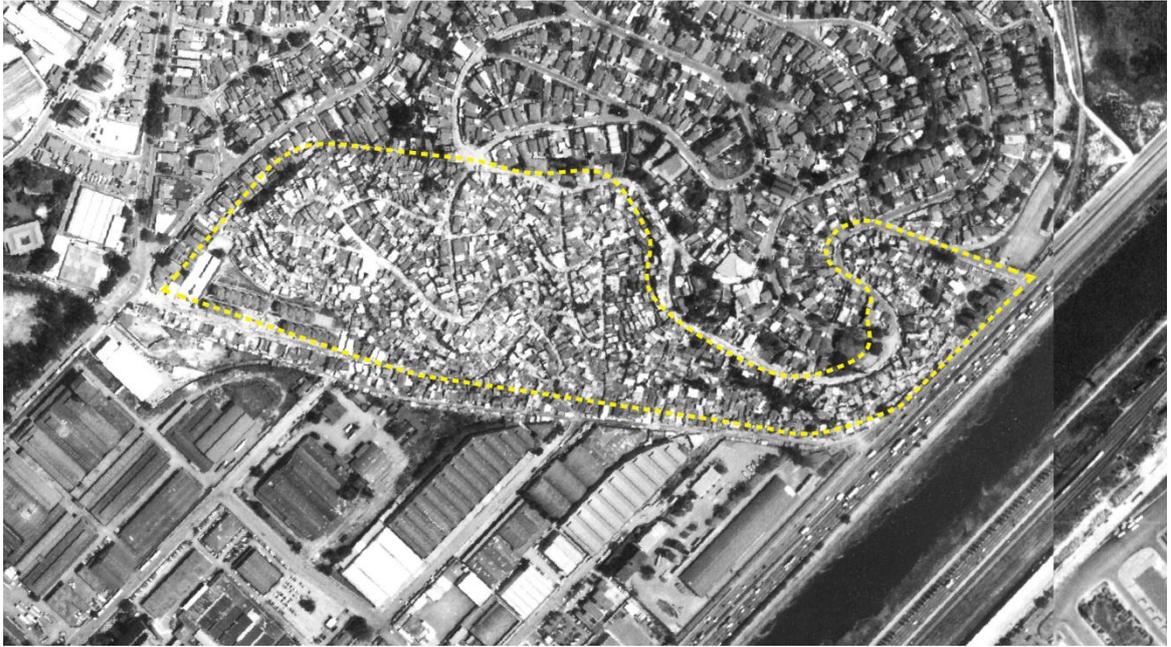


Figura 1 Antes da Intervenção. Foto: NAPPLAC, 2005



Figura 1 Depois da Intervenção. Foto: NAPPLAC 2009.



Figura 2. Ocupação de vias de pedestre. Foto: Zuquim, 2015



Figura 3 Ocupação de vias de pedestre. Foto: Miguel Bustamante, 2015



Figura 4. Ocupação comercial de espaços livres. Foto: Miguel Bustamante, 2015



Figura 5. Ocupação comercial de espaços livres. Foto: Miguel Bustamante, 2015



Figura 6. Area comercial. Foto: Zuquim, 2009



Figura 7. Início da ocupação da área comercial. Foto: Zuquim, 2010



Figura 8 Ocupação da área comercial. Foto: Zuquim, 2015



Figura 9 Ocupação de obras de estabilização - base talude. Foto: Zuquim, 2015



Figura 10 Ocupação de obras de estabilização - crista talude Foto: Zuquim, 2015



Figura 11 Ocupação de obras de estabilização - base talude Foto: Zuquim, 2015



Figura 12 Verticalização sobre crista do talude Foto: Zuquim, 2015



Figura 13 Ocupação sobre gabião. Foto: Zuquim, 2015



Figura 14 Figura 15 Ocupação sobre drenagem de obra de estabilização.. Foto: Zuquim, 2015



Figura 16 Ocupação de áreas livres, novas moradias. Foto: Zuquim, 2015



Figura 17 Área Livre.. Foto NAPPLAC, 2009



Figura 18 Início de ocupação de talude em área livre. Foto: Zuquim, 2015