

| 690 | ENTRE A CASA E A RUA: CONSOLIDAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DO PROGRAMA DE MELHORIAS HABITACIONAIS EM FAVELAS

Renata Maria Pinto Moreira

Resumo

A qualificação espacial das unidades habitacionais remanescentes nos projetos de urbanização de favelas é uma evolução importante das políticas habitacionais. No entanto, no novo desenvolvimentismo - em que interesses dos capitais de grande escalas e impõem sobre o planejamento público de moradia - as novas soluções espaciais dos projetos para favelas têm assumido o pragmatismo da remoção e reconstrução na mesma área. A ausência de reflexão crítica desse modelo parece indicar um momento chave para resgatar experiências, mesmo incipientes, que representem acúmulo de conhecimento e ambientes de aprendizado neste campo onde hoje se encontram diferentes trajetórias profissionais, mais ou menos ligadas às particularidades da informalidade e das mobilizações urbanas. E, ainda, de resgatar na história como o desafio habitacional foi elaborado e praticado como desafio arquitetônico. Este artigo apresenta, como estudo de caso, reflexões sobre uma experiência prática profissional: o projeto para Melhorias Habitacionais na favela Jardim Comunitário, desenvolvido pela autora a partir de 2008 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação do município de Taboão da Serra (SEMUDUH). Sua diretriz - de avaliar o espaço como um contínuo desde a casa até as infraestruturas públicas - indica algumas possíveis inflexões para o paradigma metodológico dos projetos em favelas. Principalmente em termos de escala: melhorar a efetividade das políticas na ponta final do processo e adequar soluções ao novo padrão das terras disponíveis para habitação nas metrópoles brasileiras - cada vez menores e dispersas em tecidos urbanos valorizados.

Palavras-chave: urbanização de favelas, política habitacional, qualidade espacial.

Consolidação de Conhecimento e Experiências em Favelas

Desde a década de 1990, a Região Metropolitana de São Paulo tem acompanhado a implementação de políticas urbanas que dirigem recursos e investimento para as áreas urbanas informais (Marques, 2002) - sobretudo favelas e loteamentos com algum grau de irregularidade - com o objetivo de inserí-las aos tecidos formais e estender padrões urbanos para áreas que se desenvolveram fora desses padrões.

A partir do ano de 2007, a implementação da primeira fase do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - da segunda gestão do governo Lula organizou essa tendência de redirecionamento dos recursos urbanos de maneira mais sistemática e na escala do território nacional. Ao contrário da tendência do PAC-2 (a partir de 2010), com foco na produção de novas casas sob o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o PAC-1 dirigia os investimentos para o desenvolvimento de infraestruturas em escala regional, como

recursos hídricos, sistemas de energia, transportes, saneamento, revisão de leis e marcos regulatórios ambientais. As questões relativas à habitação eram subordinadas a esse foco na infraestrutura, que acabava por nortear também os critérios para habitação. Por essa abordagem, no lugar da produção de novas casas, os recursos eram principalmente dirigidos à melhoria dos espaços precários, sobretudo àqueles com grande potencial para construção de infraestrutura mais pesada. Portanto, para além dos investimentos nas escalas regionais, o programa focava na extensão das infraestruturas, sobretudo redes sanitárias, para os espaços intraurbanos, antes restritos às definições da esfera municipal. Para acessar recursos do PAC, os municípios deveriam cumprir certos requisitos, como contratação e elaboração de planos diretores municipais, planos de habitação e planos de redução de riscos geológicos, o que impunha certa exigência de melhor preparo técnico aos municípios.

Tendo experiências em favelas acumuladas em gestões municipais das décadas anteriores, o PAC- 1 foi formulado como uma de suas linhas de repasse de recursos a Urbanização Integrada de Assentamentos Precários, que integrava recursos para infraestrutura –pelo PAC saneamento – com outros recursos para aquisição de terrenos, construção de novas unidades, trabalho social, regularização fundiária, recuperação ambiental, instalação de módulos hidráulico-sanitários, melhorias habitacionais, dentre outros. A novidade dessa linha de repasse foi reunir modalidades necessárias para a urbanização integrada da favela, coisa inédita no âmbito do governo Federal, sobretudo se considerarmos a destinação específica de recursos que permitia aplicação direta na melhoria da casa individualmente, na modalidade de melhorias habitacionais. Cabia aos municípios, pleitear estes recursos de acordo com as necessidades diagnosticadas em cada assentamento.

O Programa de Melhorias Habitacionais tinha como premissa responder a um aspecto perverso nos processos já experimentados de urbanização de favelas, em que a localidade tornava-se equipada com redes de serviços que representam qualificação do espaço urbano, mas que param na porta da casa para fora, sem conseguir alcançar os problemas espaciais das famílias da soleira para dentro.

O exemplo mais corriqueiro desta situação são as casas que, por não terem unidades sanitárias adequadas, dentro do padrão de acesso das concessionárias de serviços, não conseguem realizar a ligação final com as redes urbanas. E também situações de casas com certas formas de patologia construtiva ou implantação precária que podem originar problemas de salubridade, individual ou coletiva, como umidade do solo, falta de ventilação, inadequação às necessidades das famílias, entre outros.

Essas experiências acumuladas permitiram compreender que a permanência dessas situações em obras finalizadas de urbanização de favelas indicavam que a aplicação do investimento dirigido pelo foco das infraestruturas não era suficiente para garantir qualidade final efetiva nos projetos, que chegavam, muitas vezes, à incoerência de manter casas em situações muito precárias enquanto removiam outras em relativas boas condições. Nesses casos, era a racionalidade técnica das redes padrão que direcionava as decisões de qualificação espacial. Era urgente e necessário fazer o recurso ultrapassar o limite entre a casa e a rua.

Tanto as experiências da categoria de recursos de Melhorias Habitacionais como outras experiências similares à que essa modalidade de propunha foram experimentadas em poucos municípios, e em geral sem princípios metodológicos definidos para sua aplicação.

Durante breve pesquisa de referências para o desenvolvimento de metodologias para o caso da favela em estudo neste artigo, foi possível perceber que exemplos de melhoramento de casas era mais usual em habitação rural, com financiamentos e programas da FUNASA, e menos corriqueiro nos ambientes urbanos. Na ocasião desse breve levantamento em 2008, foi possível obter apenas algumas informações sobre experiências de melhorias habitacionais consolidadas ou em desenvolvimento em áreas urbanas, tais como: Bacia do Anil, em São Luis, Maranhão; Fortaleza; e na cidade do Rio de Janeiro, através do “Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas” ADP - Agência Rio, como uma das ações para um programa social de empoderamento das comunidades, vinculado ao “Programa de Arquitetura Pública”- PAP do Instituto de Arquitetos do Rio de Janeiro - IAB - Rio, que propunha assistência técnica para casas em situações de excepcionalidade. Recentemente, seria possível levantar mais situações como estas que dão suporte e fundamentam o desenvolvimento da política federal de assistência técnica.

Especificamente na Região Metropolitana de São Paulo, de 2008 até hoje podemos citar experiências similares nos municípios de Osasco, Embu, Diadema e Mogi. Em Osasco e Embu, as melhorias habitacionais foram feitas com recursos do PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - que concede subsídio a famílias pré-selecionadas pelas prefeituras. Através de leilões, instituições financeiras disputam lotes de recursos para oferecer às prefeituras (<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/512-psh>), que reendereçam os subsídios às famílias. Em Embu, os recursos do PAC foram utilizados para as obras de infraestrutura e complementados com o PSH para as melhorias. No caso de Osasco, os recursos do PSH serviram para pagar parte do lote de regularização. Em Diadema, houve experiências de melhorias com recursos do PAC. Em todos esses casos,

entretanto, as melhorias se deram quase que exclusivamente como reparos e embelezamento na parte externa da casa.

No próprio município de Taboão da Serra, três outras favelas estavam utilizando recursos do PAC em melhorias habitacionais desde 2008:

a. Favela Silvio Sampaio: as melhorias eram desenvolvidas em conexão com o “Programa de Urbanização de Favelas” – PUF. A equipe buscava orientar os projetos de melhoria para o equacionar conflitos entre a construção das infraestruturas na interface com casas que poderiam ser apenas parcialmente desconstruídas;

b. Favela Irati: melhorias desenvolvidas em conexão com o programa “Habitar Brasil BID”. Baseavam-se na distribuição de kit de material de construção com algumas orientações técnicas;

c. Favela Trianon: a mesma abordagem que as utilizadas na Favela Irati.

O desenvolvimento simultâneo dessas experiências dentro da Secretaria naquele momento tinha como objetivo desenvolver metodologias e estratégias que abordassem tanto a variabilidade de soluções como tipos de soluções e problemas padrão. Tanto o desenvolvimento de metodologias para essas novas experiências como a exigência do PAC de formulação de planos específicos junto aos municípios faziam com que a Secretaria SEMUDUH paulatinamente adquirisse características de um ambiente técnico experimental, com diferentes equipes compostas por profissionais de formação e vivência variada, que procuravam trabalhar em colaboração mútua apesar das condições de trabalho ainda continuarem precárias.

Este artigo apresenta uma destas experiências: na favela Jardim Comunitário no município de Taboão da Serra, Região Metropolitana de São Paulo, desenvolvida entre 2008 e 2011 no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação (SEMUDUH), da qual fiz parte como arquiteta desenvolvendo a metodologia e projetos na primeira fase.

Esta foi uma experiência pioneira e incipiente, que teve de criar metodologias próprias sobre como conceber um conjunto de propostas mais efetivas para espaços mais específicos de uma favela específica. E a melhor maneira de relatar e compreender essa experiência é justamente mantendo um foco descritivo, menos em termos de políticas públicas e mais essencialmente na especificidade da experiência prática inscrita no campo da arquitetura e urbanismo, suas fundamentações e argumentos. Por que essa postura pode conduzir a algumas questões: como problemas de habitação têm sido e podem ser preparadas como problemas de design? Como eles podem ser considerados em termos de

universalidade ou singularidade das soluções espaciais para situação espacial precária? Que métodos temos para lidar com estes dois polos?

Este tipo de relato prático, baseado em lugares e soluções específicos, é geralmente visto como uma contribuição menor para uma avaliação crítica das políticas urbanas. Ao contrário, este trabalho propõe que questões mais profundas para as política urbana muitas vezes se encontram na ponta final dos níveis operacionais. Reconhecer e refletir sobre este nível é um caminho importante para melhorar a qualidade não só das unidades de alojamento, mas das políticas de habitação, como uma retroalimentação no processo de formulação e implementação de políticas.

Neste momento de implementação do Programa MCMV (Minha Casa Minha Vida), em que interesses de capitais de grande escala se impõe sobre o planejamento público de moradia e em que as urbanizações de favela, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, assumem o pragmatismo da remoção indiscriminada de áreas dentro das favelas para a construção de novas casas – acreditamos ser importante o resgate de experiências como esta, mesmo que incipientes. Pois ali havia a criação de ambientes de consolidação e troca de experiências, de passagem de informação entre trajetórias profissionais formadas em diferentes formas de conexão com particularidades das situações de informalidade nas cidades e ao ambiente das mobilizações sociais e urbanas.

A questão habitacional como desafio arquitetônico

Em São Paulo, há uma percepção crítica dominante com relação à profissão do arquiteto: a de que sua produção convencional é descolada tanto das necessidades sociais por habitação como da atividade do mercado de imóveis, que visa rendas e lucros. Esta percepção, associada a uma análise mais acurada dos processos em andamento hoje (Ferreira, 2011 e Ferreira, 2012), com o Programa Minha Casa Minha Vida, introduz outra indagação: quando, em nossa história, os arquitetos estiveram colados e responderam às necessidades sociais de produção habitacional (pública ou privada)?

Se, por um lado, abundam os estudos sobre as políticas de habitação e o movimento econômico de financiamentos e do mercado nesta atividade, por outro falta uma leitura histórica sobre como o desafio habitacional foi elaborado e praticado pela profissão como desafio arquitetônico.

Se tomarmos a periodização usual da história da produção habitacional em São Paulo (Bonduki, 1994), temos como primeiro momento a produção privada do início do

século XX – de vilas operárias, casas de aluguel e cortiços – realizada pelo mercado sob a racionalidade do lucro e da renda da terra, em que o Estado atuava apenas em casos extremos de insalubridade. Se é quase automático aceitar esta primeira periodização de nossa produção habitacional, não é tão imediato pensar numa periodização do desafio habitacional como problema arquitetônico: recuperar exemplos (virtuosos, de exceção ou regulares) para além do senso comum de que os arquitetos estavam fora da produção de mercado desde o início. Saber como se dava a participação dos arquitetos nessa produção é algo que exige um esforço maior de memória e estudo para identificar informações: quem eram os arquitetos nesse momento, qual a sua formação? Como estavam associados aos empreendedores rentistas, ou aos donos das vilas operárias?

Para o segundo período, após a década de 1930, por corresponder a uma produção estruturada pelo Estado Novo, a recuperação de algumas referências é mais informada e consolidada. Segundo (Bonduki, 1994) “trata-se do momento em que o Estado brasileiro passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às «livres forças do mercado»” (1994:). As balizas estratégicas do Estado neste momento estão representadas no decreto-lei do inquilinato, de 1942, e na criação dos IAPIs e da Fundação Casa Popular. A leitura sobre as respostas arquitetônicas ao desafio habitacional desse momento permite reunir experiências importantes:

“Diferentemente dos conjuntos do período do BNH, boa parte dos núcleos habitacionais dos IAPs estavam localizados em zona de urbanização já consolidada na época, como a Moóca, Baixada do Glicério, Santo André, Bela Vista, Tatuapé, etc, tinham dimensões compatíveis com as necessidades de uma família trabalhadora e renovaram do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, aplicando vários pressupostos de racionalismo e introduzindo o conceito de habitação econômica nos seus projetos. Neste sentido, é nítido que pelo menos uma parte da produção habitacional realizada pelos institutos, principalmente pelo IAPI, está fortemente influenciada pela produção habitacional pública na Europa, com marcante vinculação ao movimento moderno, que buscou soluções para viabilizar uma produção massiva de habitação e incorporar equipamentos sociais nos conjuntos.”(Bonduki, 1994, p. 727).

Alguns exemplos dessa produção estatal: em São Paulo, os conjuntos de Santo André, Mooca e Várzea do Carmo, de Rubens Porto, e o edifício Japurá; no Rio de Janeiro,

Conjunto Pedregulho e Gávea, com produção de arquitetos como, Paulo Antunes Ribeiro, MMM Roberto, Eduardo Knesse de Melo, Hélio Uchoa Cavalcanti e Marcai Fleury de Oliveira.

No entanto, as experiências desse período mostraram-se desatriculadas e dispersas, sem vinculações claras do ponto de vista do planejamento urbano e da expansão da cidade. A produção dos IAPs atendeu cada vez mais à classe média, em consequência do aumento do déficit habitacional. A meta de suprimento do déficit foi abandonada, do contrário, implicaria na falência do Instituto. Na mesma época, Prestes Maia implementava o Plano de Avenidas para São Paulo e tinha início o processo de verticalização do centro da cidade.

Assim, este período, que contém exemplos virtuosos e pioneiros de enfrentamento do desafio habitacional como produção de arquitetura, contém também a gênese da produção da cidade informal (as favelas) e da periferia baseada na casa própria auto-construída ou auto-empresada em loteamentos distantes do centro e carentes de infraestrutura urbana. A atuação virtuosa não alcançava e não tinha mais condições de operar na escala do problema da expansão periférica da habitação.

Num terceiro momento, temos a produção em escala das décadas de 60 e 70, do Banco Nacional de Habitação - BNH. A produção arquitetônica do período deu-se acompanhada da criação das empresas públicas e privadas de projetos e obras, e de regulação e financiamento público. Como breve exemplo, o conjunto Zezinho Magalhães e toda a discussão acerca da industrialização ou da manufatura presente em nossa crítica da arquitetura moderna.

Apesar de se propor a enfrentar o desafio habitacional em escala, o volume dessa produção continuou sem enfrentar o problema do crescimento das periferias e das favelas. As respostas espaciais ao desafio habitacional deste momento, e podemos arriscar dizer que até hoje, parecem não superar um paradigma que contém a seguinte ideia: se podemos oferecer novas unidades habitacionais e, melhor, em quantidade, isso deve ser suficiente para a favela e a periferia não mais existirem.

Há muitas contradições na produção habitacional estatal, e uma delas reside no fato de que estes conjuntos começaram a ser oferecidos na própria periferia, reforçando o processo de falta de qualidade urbana, como o caso emblemático do distrito de Cidade Tiradentes, em São Paulo.

O desafio atual

O crescimento das áreas urbanas do país na última década, ao invés de oportuno, parece ser alarmante. Os tecidos urbanos estão sendo espalhados sem planejamento, aparentando alimentar, em escala nacional, uma bomba de problemas urbanos prestes a explodir.

Temos acompanhado a migração de 30 milhões de pessoas para a classe C entre os anos de 2005 e 2010 (Ferreira, 2011) acessando o direito à casa própria sob o modelo de oferta habitacional de mercado – condomínios isolados em cidades médias, horizontais e esparramados, ou verticais com pouca altura, sempre murados e que, do ponto de vista dos desafios arquitetônicos, quando muito, apelam para as soluções da venda mais fácil e dinâmica, como disseminação dos padrões de gosto que representam alguma marca de ascensão social.

Mais uma vez, os recursos para habitação aplicados em escala parecem não endereçar qualidade espacial efetiva (social, arquitetônica e urbana) à produção habitacional em nossas cidades. E, mais uma vez, a profissão do arquiteto aparece quase tão descolada dessa produção como em nosso primeiro período da produção habitacional rentista do início do século.

Há grande dificuldade para legitimar discursos e noções sobre qualidade espacial (arquitetônica ou urbana), pois a racionalidade dos debates na arena política privilegia questões em torno de aspectos do financiamento para acesso e direito à propriedade.

Conforme (Ferreira, 2011) aponta em seu artigo que discute alguns resultados do estudo realizado pelo LabHab-FAUUSP e pela Fundação Gerdau denominado “Produzir casas ou construir cidades: desafios para um novo Brasil urbano” (Ferreira, 2012), a qualidade parece ter reaparecido sobretudo na produção habitacional pública.

Compreendendo melhor as situações em que a qualidade espacial reaparece em algumas experiências habitacionais, parece útil interpretar exemplos dessa produção recente como pertencentes a categorias de ação profissional distintas, grosseiramente organizadas como respostas de linhagens profissionais de origens distintas:

a. Profissionais que se formaram e tentaram permanecer engajados ao tema da habitação e da informalidade nas cidades, que constituíram know-how específico envolvidos em experiências nas assessorias técnicas a movimentos sociais, como quadros na administração pública, ou em pesquisas teórico-práticas sobre os problemas da urbanização nos laboratórios acadêmicos.

b. Profissionais cuja atuação é francamente mais dedicada aos princípios da formação utópica da arquitetura moderna, que tiveram vida profissional ativa por meio do

reconhecimento de projetos autorais, e que têm se aproximado das questões relativas aos desafios espaciais da habitação principalmente por meio dos concursos públicos e competições.

A primeira linhagem tem expressado resultados sobretudo nas experiências internas às instituições públicas; e a segunda linhagem, principalmente nas oportunidades de concursos públicos ou outras formas de contratação de projetos pelas administrações.

Sem entrar no mérito das qualidades espaciais oferecidas caso a caso pelas diferentes categorias aqui grosseiramente traçadas, há uma percepção crítica difusa que merece investigação mais rigorosa dentro de critérios científicos: de que as oportunidades de projeto em que os profissionais, aqui apontados como da segunda linhagem, participam promovem menos justiça espacial. Seriam experiências que promovem mais expulsão de moradores, que têm maior caráter higienizador do espaço e, de certa forma, indutor de um processo de periferização em escala metropolitana, como aponta o trabalho recente de criação do Observatório de Remoções <http://observatorioderemoco.es.blogspot.com/>.

Isso porque, mais claramente no caso dos recentes projetos de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo, e no contexto de urgência das transformações urbanas relacionadas às metas da Copa e Olimpíadas, estas experiências lidam, quase que exclusivamente, com o mecanismo cujo método é a remoção para criação de novas unidades habitacionais na localidade em processo de projeto. Não aparentam ter incorporado o conhecimento de como atuar, por dentro, nos tecidos das favelas, e a noção de que fazer isso é urgente para lidar com as novas formas de crescimento das cidades (Davis, 2006).

Em busca de qualidade amiúde nos projetos de urbanização

O Programa de Melhorias Habitacionais no Jardim Comunitário

A apresentação, na forma de um estudo de caso, do projeto para Melhorias Habitacionais na favela Jardim Comunitário no município de Taboão da Serra, desenvolvida de 2008a 2010 no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação (SEMUDUH), tem como objetivo resgatar uma experiência gerada num ambiente de consolidação e troca de experiências profissionais, e, sobretudo, consolidar como reflexão teórica uma alternativa de ação em favela que, por partir do ambiente pré-existente, parece introduzir possível inflexão ao paradigma da remoção nos projetos de urbanização, que parecem ter como objetivo ofertar provisões em escala.

Taboão da Serra é um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, e, juntamente com seus limites de Osasco, Embu e Cotia, é um dos municípios que

compartilha espaço e dinâmica urbana em continuidade com o município de São Paulo, como bairro periférico conectado a seu crescimento. Como a maioria dos espaços periféricos de São Paulo, Taboão da Serra experimentou um rápido crescimento entre as décadas de 1960 e 1980, período que concentrou a produção de favelas e outras formas de assentamentos irregulares e precários.

Sua população, em 2012, era de 252.0822 habitantes (SEADE), sendo que, pelas estimativas do município (SEMUDUH & LABHAB, 2011), aproximadamente 85 mil habitantes estavam distribuídas em 81 diferentes assentamentos identificados com algum grau de precariedade - fundiária ou urbanístico fundiária. Destes, 61 assentamentos ocupados por cerca de 65.000 habitantes foram identificados em ambas as situações de precariedade, com 39,51% da totalidade das casas representando grau 4 numa escala de precariedade de 1 a 5.

Ao longo de 20 anos, apenas 4 projetos habitacionais foram implementados no município até 2005 (SEMUDUH & LABHAB, 2011), o que nos permite concluir que antes de 2005 Taboão da Serra praticamente não possuía política habitacional. A prática usual era a doação de terra pela municipalidade, para ser ocupada pelos moradores por auto-construção. Desde 2002 a cidade recebeu alguns financiamentos isolados para urbanização de favelas dos Programas "Habitar Brasil BID" (HBB-UAS1) e "PAT-PROSANEAR", mas como estes programas não exigiam nenhum respaldo de planejamento, essas experiências acabaram por produzir resultados desarticulados, num ambiente administrativo desorganizado e tecnicamente despreparado para enfrentar o desafio.

As condições começaram a mudar sob a nova administração municipal, em 2006. O município preparou seu Plano Diretor participativo durante 2006, o Plano de Riscos em 2008 e os Planos de Regularização Fundiária e Habitação durante 2009. Até 2009 não havia informação sistematizada para definir, classificar, quantificar e qualificar o que a municipalidade compreendia como precariedade e informalidade urbana (SEMUDUH & LABHAB, 2011).

Dentro da Secretaria, criou-se um ambiente de trocas de experiências, não só entre os grupos envolvidos com a implementação do Programa de Melhorias, mas entre outros grupos de trabalho envolvidos com processos de novas urbanizações.

A experiência em questão foi desenvolvida em um assentamento que já contava com projeto de urbanização há 4 anos (desde 2005) e já tinha obras em andamento, que migraram para o financiamento do PAC.

O Jardim Comunitário é uma ocupação que se desenvolveu em área particular, cujas características espaciais podem ser resumidas como compostas por duas morfologias distintas: uma região com características de loteamento, com ruas acima das declividades aceitáveis, dimensão de lotes e largura de vias abaixo das dimensões mínimas aceitáveis e casas com congestionamento domiciliar; e outra região com alta precariedade, composta por casas que ocuparam desordenadamente o miolo do assentamento, área que seria destinada como de lazer institucional se o loteamento não fosse irregular.

Na proposta de urbanização de 2005, o maior problema era o distanciamento com que o projeto foi pensado em relação à escala dos pequenos problemas das casas. Ele baseava-se, basicamente, em diretrizes de infraestrutura (já financiado pelo Programa PAT-Prosaneat), mais especificamente com foco na canalização do córrego na parte baixa do assentamento - aspecto que constituía critério prioritário para inclusão deste assentamento nas obras do PAC (SEMUDUH & REDE INTERAÇÃO, 2009). Toda a complexidade espacial das áreas mais altas, de maior declividade e mais precárias, no miolo do assentamento, não tiveram a atenção e detalhamento que mereciam.

Assim, recursos estavam sendo aplicados sem garantir melhoria considerável aos pontos mais precários e carentes, e mesmo sem garantir efetividade ao desenvolvimento das redes, pois muitas das linhas principais de infraestrutura que serviam as áreas de morfologia mais ordenada não poderiam ser executadas devido às severas inconsistências no levantamento e diagnóstico das áreas mais precárias, que tornavam impraticável a execução sem ampliar consideravelmente o número de remoções previstas. Soma-se a essas condições a escassez de terras no município para a produção de novas unidades de provisão e o fato de que o programa de auxílio aluguel estava atingindo o seu limite, com os aluguéis no município subindo rapidamente em função da própria demanda que o programa gerou na cidade.

Essa percepção permitiu uma primeira entrada para se pensar estratégias de distribuição dos recursos de melhorias habitacionais: realizar uma revisão no projeto de urbanização, fazendo-o chegar na menor escala, na interface com as partes mais precárias para as quais ele não havia sido detalhado, e fazendo com que seu detalhamento incluísse as questões internas às casas contíguas às obras.

Essa estratégia era alimentada por outra experiência de projeto da Secretaria, de levantamento físico e diagnóstico da área da favela Santo Onofre. O diagnóstico e proposta de urbanização da favela Santo Onofre, desenvolvido pelo escritório de arquitetura Barossi & Nakamura & DeDecca arquitetos associados (FIG. 1 e 2) foi referência importante porque

partia de uma leitura espacial não restrita às carências infraestruturais do núcleo, mas incorporava o levantamento de todas as residências e as avaliava em termos de condições de habitabilidade e de suas possibilidades de melhorias e/ou de consolidação.

Figura 1: Diagnóstico da Favela Santo Onofre



Lâmina de um dos níveis do diagnóstico espacial contínuo entre infraestrutura e moradia, com classificação da habitabilidade das casas por cores (SEMUDUH & BAROSSO & NAKAMURA, 2008).

Figura 2: Propostas estudo preliminar para a Favela Santo Onofre



A partir do diagnóstico dos espaços sem remediação e daqueles com potencial de melhoria das condições de habitabilidade, define-se os espaços vazios para o desenvolvimento das novas infraestruturas com maior porte e mesmo da provisão dentro do núcleo (SEMUDUH & BAROSSO & NAKAMURA, 2008).

Para compreender o espaço em questão era necessário compreendê-lo junto com as casas que o compõe e criar classificações a partir das quais definia-se, em escala muito aproximada, espaços que seriam abertos em função de casas que não tinham possibilidades de serem corrigidas, e espaços de permanência, que tinham condições de alcançar qualidades mínimas.

Este princípio metodológico, da compreensão da totalidade espacial da área e ao mesmo tempo com foco aproximado, foi incorporado ao trabalho do Jardim Comunitário.

No entanto, a favela Jardim Comunitário apresentava quase 6 vezes mais domicílios que a favela Santo Onofre. Além disso, levar a cabo a tarefa de levantar a totalidade dos domicílios parecia impossível com uma equipe pequena (apenas uma arquiteta e uma estagiária), contratada para meio turno de trabalho e nas precárias condições de trabalho presentes na Secretaria- sem espaço, sem computadores. Dessa forma, foi necessário combinar a experiência de levantamento espacial contínuo (trazida pela experiência da favela Santo Onofre) com métodos participativos que permitissem divulgar o programa e seus objetivos junto à população, discutir e estabelecer conjuntamente critérios para seleção de situações prioritárias e mais precárias para serem levantadas e sanadas com os recursos disponíveis para melhorias habitacionais.

Esse processo adquiriu maior dinâmica quando foi incorporada à equipe uma moradora do assentamento, e quando foi possível utilizar mais intensamente o escritório local. Ali foram desenvolvidos projetos, realizadas reuniões com moradores, individualmente ou agrupados por rua, e desenvolvido trabalho de plantão de atendimento, quando queixas sobre problemas pontuais das casas trazidos pelos moradores permitiam triar casos e priorizar levantamentos.

Ao final de seis meses de trabalho em meio turno, foram realizados 107 vistorias em casas selecionadas num universo de 857 moradias, com registro documental dos levantamentos e projetos pormenorizados para 33 situações de intervenção, com memorial construtivo padrão, orçamentação e quantificação de material, o que, considerando a exiguidade do tempo e tamanho da equipe, revela que um trabalho amíúde e detalhado nas favelas pode parecer, mas não é, uma tarefa impossível (FIG. 3).

Dessa experiência, resultaram projetos que concentravam os recursos em poucas casas, mas naquelas com maior potencial de transformação e efetiva qualificação da precariedade. Inicialmente as prioridades foram centradas nas casas de madeira e em situação de risco; posteriormente ampliadas para situações de contiguidade espacial com os nós de precariedade caso contivessem potencial para gerar ganho de qualidades significativas, mesmo que fosse em casas de alvenaria. Por vezes a solução era trocar completamente residências mais precárias por novas formas de organização de moradias agrupadas (como projetos integrados no interior da ocupação - FIG. 4) ou como casas isoladas. A experiência permitiu gerar, também, alguns procedimentos padrão para pequenas reformas de atendimento a problemas espaciais futuros mais comuns e

corriqueiros. Todos os projetos foram detalhados e discutidos individualmente com cada família.

Ao fim do processo, as obras foram mais efetivas nas reformas padrão do que nos projetos de troca de moradias, pois houve dificuldade de interpretação por parte da Caixa Econômica Federal, de que a aplicação de recursos em novas casas poderia ser considerada como uma ação de Melhoria Habitacional. Também contribuiu para o recrudescimento da experiência o lançamento do novo Programa Habitacional Federal, no ano de 2009. O Programa Minha Casa Minha Vida acabou por concorrer com o PAC na produção de novas unidades habitacionais ao oferecer maior valor de subsídio para as famílias e maior valor de repasse para os municípios, por um lado. Por outro, as famílias que acessassem recursos federais através do PAC para reformar ou reconstruir suas casas estariam, automaticamente, excluídas dos critérios de acesso ao novo financiamento público para subsidiar a compra de novas unidades do novo Programa.

No entanto, como o município de Taboão da Serra não possui terras disponíveis para o desenvolvimento de novos projetos em escala, a adesão às soluções de um programa como o MCMV significariam, para a população do município, deslocamento, e não permanência. E, também, a redução das possibilidades de aplicação de recursos com vistas à melhoria dos tecidos urbanos precários constituintes do município. Este princípio problema repete-se nas regiões metropolitanas com áreas precárias consolidadas.

Figura 3: Mapa de classificação da precariedade – Jardim Comunitário



A classificação da precariedade orientou a escolha das intervenções de Melhorias na forma de projetos integrados nos pontos de maior concentração (em quantidade) de precariedade.

Figura 4: Proposta de reconstrução de grupo de moradias precárias, como projeto integrado



Do ponto de vista dos efeitos qualitativos de distribuição dos recursos públicos, o Programa MCMV repete a lógica de não injetar recursos nas situações mais precárias e mais carentes: os tecidos de permanência das favelas que passaram por processos de urbanização. Os projetos de urbanização de favelas mais recentes, que obtêm recursos do programa MCMV para suprir a nova provisão habitacional, não possuem modalidade de recursos para investir na melhoria de qualidades das casas existentes. Interferem apenas nos tecidos urbanos de mais fácil entrada, e da soleira para fora. Além disso, sua formatação segue a lógica de uma produção serial em escala, operacionalizada pela racionalidade das construtoras, que dificilmente tem interesse em atuar da maneira fragmentada e específica que o tecido da favela exige, e de correr os riscos de agir sobre construções executadas no improvisado.

O enfrentamento desta realidade operacional desencadeou a formulação de um trabalho de obras para as melhorias habitacionais em Taboão da Serra com compra de material diretamente pela Secretaria e contratação de trabalhadores moradores do assentamento, ou com fornecimento de assistência técnica para assessorar a construção pela própria família. Essas propostas não lograram resultado pois nem a Secretaria possuía condições para empreendê-la nem o banco regulador do financiamento apoiou essas modalidades de contratação de obra.

Reunir experiências e visões das diferentes linhagens profissionais

O campo profissional dos arquitetos tem vivido situações de disputa pelo mercado de urbanização de favelas, acirradas sobretudo pelos concursos públicos de projetos. A concorrência parece ser o que de pior poderia acontecer. O momento pede, ao contrário, reunião de habilidades, troca de oportunidades e de conhecimento acumulado. A experiência da administração em Taboão da Serra revela o quanto um ambiente colaborativo e de trocas pode multiplicar reflexões e fundamentos, formar quadros e desenvolver conhecimento. E também que é possível procurar pelo desenvolvimento de um espaço com qualidades e produtividade locais, dirigido à solução de singularidades. Por isso nos parece importante resgatar essa experiência que estava consolidando um caminho democrático em pequena escala.

O assunto 'urbanização de favelas' e o *know-how* nele envolvido despertam, inclusive no cenário internacional, forte interesse. É possível sentir esse movimento pelo intercâmbio entre estudantes de outros países cada vez mais habilitados no tema, dos grupos

de trabalho na forma de *workshop* internacionais sobre favelas latino americanas, e pela presença do assunto em cursos de universidades estrangeiras, sobretudo nos países da economia avançada e em crise.

A favelização é a nova forma do crescimento urbano (Davis, 2006) na maior parte do mundo e, apesar da visão crítica que temos sobre a alienação da profissão do arquiteto em nosso país, muitos tiveram, como parte de sua formação, instrumentalização suficiente para elaborar, compreender e ensejar respostas ao desastre de nossas cidades. Disputar mercado seria um desperdício, tanto de recursos como de esforços políticos acumulados em torno dessa prática.

Para além dos conflitos internos ao campo profissional, é preciso ter claro que o ambiente de concorrência de recursos aberto com o Programa Minha Casa Minha Vida é infinitamente maior e mais agressivo quando posicionamos neste cenário os interesses das empreiteiras em produzir novas habitações em escala, mesmo nos projetos de urbanização.

Reunir esforços em torno da defesa pela qualidade urbana é imperativo. Tanto com relação à da qualidade que o Programa Minha Casa Minha Vida está disseminando nas novas frentes de urbanização que tem aberto, como nos projetos de urbanização de favelas. As companhias públicas de habitação (como Cohab e CDHU em São Paulo) continuam atuando sob o paradigma das grandes frentes em grandes terrenos. Mas como são as terras disponíveis para novos projetos nas regiões metropolitanas? Como repensar a produção de novas habitações nos interstícios de nossas grandes cidades?

Abrir discussões tabus sobre as fatias de mercado que são disputadas dentro da profissão, entre outras questões recalcadas, pode ser um caminho teórico inicial, resgatando linhagens profissionais, pensamentos perdidos, experiências frustradas. Projetos de efeitos midiáticos parecem somente ampliar os efeitos de nossos recalques.

Qualquer debate que, de fato, procure por respostas sobre como endereçar qualidade urbana à maior parte dos cidadãos que vivem em situação de precariedade, e distribuir os recursos dessa transformação espacial com maior justiça, merece ser desdobrado.

Referências Bibliográficas

Davis, M. 2006. Planeta Favela. São Paulo, Boitempo Editorial, 2006.

FERREIRA, J. S. W. 2011. Perspectivas e desafios para o jovem arquiteto no Brasil: Qual o papel da profissão? *Arquitextos* [Online], 133.07, ano 12, jul 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3950>

FERREIRA, J. S. W. 2012. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano*. 1. ed. São Paulo: Fupam, 2012. v. 1. 200 p.

BONDUKI, N. G. 1994. Origens da Habitação Social no Brasil. *Análise Social*, vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732. Disponível em:

<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>

MARQUES, E. C. L. 2002. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 42, p. 9-30.

SEMUDUH & LABHAB, 2011. *Diagnóstico da Situação Habitacional – Plano Habitacional de Interesse Social - Taboão da Serra*. SEMUDUH.

SEMUDUH & REDE INTERAÇÃO, 2009. *Desenvolvimento de metodologias e projeto para o Programa de Melhorias Habitacionais na Favela Jardim Comunitário*. Relatórios interno de trabalho SEMUDUH. Taboão da Serra.

SEMUDUH & BAROSSO & NAKAMURA, 2008. *Proposta de Regularização e Urbanização Nucleo Santo Onofre*. Relatórios interno de trabalho SEMUDUH. Taboão da Serra.

TSUKUMO, T. J. 2010. Housing Improvement Program as part of informal settlements upgrading policy. Presentation of Proposal Report for *Comprehensive City Planning* held by JICA . Internal report – J10-00688.