

| 736 | PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL: PADRÕES E DETERMINANTES SÓCIO-AMBIENTAIS DA SAÚDE NA PROMOÇÃO DA CIDADE JUSTA

Mateus Augusto Gabe, Livia Teresinha Salomão Piccinini

Resumo

O presente trabalho é parte de uma pesquisa mais ampla sobre a efetividade das políticas públicas urbanas que vem sendo realizada, desde 2010, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tomando como referencial empírico a Vila Teresina, em Porto Alegre, foram identificados os resultados da ação pública por meio de análise qualitativa em que convergem as ações na esfera do planejamento e da habitação. O método de análise, que considerou um contexto fortemente marcado pelas interpretações aportadas pelas políticas do *supply side economics*, envolveu entrevistas com a população, a avaliação das relações saúde-habitabilidade na regularização fundiária proposta pela política pública (Sartori, 1986; Alvim, 2011) que faz a produção da habitação (Clichevsky, 2003; Salingaros 2006). Na seqüência, avança considerações sobre as possibilidades do planejamento urbano ante o “Novo Desenvolvimentismo”, invocando a materialidade dos padrões habitacionais e urbanísticos, identificados como determinantes ambientais da saúde e fundamentais no combate à pobreza e na realização da sustentabilidade urbana. A análise sócio-espacial adotou palavras-chave como possibilidades conceituais que procuram evidenciar a complexidade das relações presentes: (1) integração (cidade legal e cidade informal); (2) participação (movimentos populares e tomada de decisão) e (3) legitimidade (promoção de espaços de qualidade). A conclusão aponta a necessidade de novas formas de gestão e de critérios alternativos na produção dos espaços públicos e privados para as populações de baixas rendas, na construção da “cidade justa” (Fainstein (2009).

1. Introdução

Recentemente vem-se aprofundando o debate sobre as formas adotadas pelas atuais políticas urbanas de habitação, fortemente marcadas pelas interpretações aportadas pelas políticas da *supply side economics* implementadas a partir do final dos anos 70 nos Estados Unidos e na Inglaterra, cujos resultados e limitações impõem uma análise crítica em resposta à questão: serão estas as melhores propostas para abrigar os pobres urbanos?

A presente pesquisa busca avançar possíveis *novos padrões de debate* (HARVEY, 1989) para a questão, no contexto da pós-modernidade, avaliando o desenvolvimento das soluções propostas e interpretando a necessidade de políticas públicas que contemplem os aspectos sócio-ambientais e culturais particulares da pobreza (atendimento a necessidade da casa acompanhada de conjunto de equipamentos e serviços) e singulares e específicos de cada assentamento (por exemplo, resposta às características etárias da população que pode requisitar creche, ou formação para jovens, ou transporte para escola, etc.). A leitura da

experiência investigada é contextualizada para a situação brasileira recente, com referência aos objetivos do que vem sendo chamado de “*Novo Desenvolvimentismo*”: diminuição da pobreza, direito de acesso à terra e renda, exclusão-inclusão social, sustentabilidade sócio-ambiental, soluções urbanas orientadas por projetos (ao gosto do *Novo Urbanismo*). A análise centra-se no caso específico de um assentamento informal regularizado, em Porto Alegre, denominado Vila Teresina. Assim, o trabalho interpreta as propostas da política pública urbana em relação aos efeitos de sua aplicação na efetividade sócio-espacial dos seus resultados. Sugere-se que as mesmas sejam submetidas ao princípio amplo de justiça, embora se deva considerar que as condições particulares de riqueza-pobreza e escalas de decisão possam afetar, positiva ou negativamente, os resultados alcançados (mesmo quando estes são decididos em situações que contemplem a participação dos interessados).

Identificam-se críticas às atuais políticas públicas de regularização fundiária sob variados aspectos: com base em que seus efeitos não se fazem sentir em toda a cidade (Fiori, 2006); que os custos da regularização são altos quando comparados à construção de novas áreas (SMOLKA, 2003); que as decisões baseadas na flexibilização e na desregulação de padrões criam espaços disfuncionais (MASCARÓ, 2004). Outros autores requerem das políticas sociais para habitação que combatam a pobreza, a densificação e as relações especulativas nas áreas regularizadas, pois estas reforçam a segregação, a violência e a economia do tráfico de drogas (CLICHEVSKY, 2003); alguns autores apontam que as políticas habitacionais, integrantes do processo de desenvolvimento econômico devem estar associadas a investimentos em saúde, educação, infra-estrutura, pois os atuais processos, simplificados, e suas soluções homogêneas, não alteram positivamente a saúde, nem respondem à enigmática questão: “é a pobreza que gera a doença, ou a doença que gera a pobreza?” (BASSANESI, 2010)

Nessa *démarche* identifica-se a necessidade de uma reflexão crítica que possibilite a criação de categorizações sobre as formas alternativas que a ação pública e seus resultados poderiam assumir. Com base no assentamento analisado, são verificadas as possibilidades de ampliar a investigação para outros assentamentos, gerando critérios de comparabilidade e identificação da estrutura complexa implicada na relação multi-escalar que envolve a relação morador-moradia-inclusão-na-rede-urbana. Debate-se sobre as formas de construção de uma ordem física, e sobre a participação social, com base em princípios fundamentais e universais (democracia, inclusão, acesso, direitos, sustentabilidade) que não necessitem ser negociados em cada situação, mas que assumam uma perspectiva de critério (materialidade, padrões,

qualidade, habitabilidade, espaço) na disputa entre justiça, em geral, e a negociação das particularidades.

2. Estado da Arte: Contexto e Justificativa

No âmbito das instâncias políticas hegemônicas no Brasil, articuladas no cenário internacional, durante as três últimas décadas do século XX, são observadas políticas liberalizantes de ajustes de curto prazo, preconizadas por instituições financeiras internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial (Consenso de Washington, 1989) que insistiram ao longo de décadas que o principal problema na política econômica seria a excessiva presença do Estado. Tal proposta teve como corolário, no plano das relações de poder, a limitação da soberania popular, e o fortalecimento das elites (PINHO, 2011). Esses preceitos, partindo de importantes movimentos ocorridos nas práticas e no pensar sobre a sociedade e o Estado, transcendem esses âmbitos e, materializam-se nas cidades, e, por decorrência, nas questões urbanas. Ressaltam-se, como marcos significativo já muitas vezes citados e interpretados por diversos autores: (i) a derrocada da proposta socialista representada pelo sistema político-econômico da URSS e a queda do muro de Berlim, com todo o simbolismo político-ideológico e as interpretações sobre o Estado, o mercado e os papéis associados ao planejamento; (ii) os movimentos sociais, críticos aos modelos vigentes (desde o movimento precursor, em 1968, na França) e, na América Latina, as lutas pela liquidação das estruturas ditatoriais implantadas sob a guerra fria; (iii) a formação e o desenvolvimento de uma consciência sobre o uso dos recursos ambientais *vis a vis* as políticas econômicas e sociais; (iv) a “resposta” à crise de produtividade através das alterações dos modelos gerenciais-tecnológicos, redistribuição espacial de unidades produtivas, desregulação, busca de eficiência e de recursos humanos mais baratos, avanços nos fluxos de informações; (v) a busca teórica para a compreensão dos fenômenos sócio-econômicos com a proposição de novas abordagens derivadas da economia política, em especial no que se refere aos processos sócio-espaciais nos âmbitos urbano e regional (Harvey, Lefèbvre, Santos, Smolka, Fainstein, dentre outros).

Estes movimentos repercutiram no Brasil, com alguma defasagem, embora se deva ressaltar que a questão urbana vinha sendo discutida no país como uma questão social desde os anos 60 quando o amplo debate sobre os problemas da habitação e da cidade reivindicava uma “reforma urbana”, sendo atropelados pelos sucessivos governos militares. Nesta realidade social que, além das diferenciações decorrentes e próprias de uma sociedade

determinada pelo modo de inserção do indivíduo no mercado, apresentava, em largos traços, as seguintes caracterizações: (i) fortes componentes do tipo estamental (Faoro, 1986) no qual o Estado é uma estrutura amparada em relações pessoais da qual advém privilégios permitidos pela promiscuidade entre uso do poder e a obtenção de benefícios privados; (ii) diferenciação sócio-econômica decorrente de origem racial de uma importante parcela de sua população - os descendentes de escravos; (iii) a desarticulação entre ritmos e tipos de industrialização com ritmos e tipos de produção agrícola e, (iv) na conjuntura, o decorrer de um processo anunciado de encerramento do ciclo de governos militares não democráticos, processo que era comandado e programado pelos próprios governos militares (“a abertura lenta e gradual” ou “processo de democratização”).

Neste quadro, no bojo de movimentos sociais e de grupos setoriais, emerge, na década de 80, o conjunto de idéias e interesses que, canalizados em um processo conduzido pelas elites políticas, num curto lapso de tempo resultou na Constituição Federal de 1988. Buscando relações com os movimentos acima relatados, no campo internacional e nacional, e em uma seleção dirigida para os objetivos deste trabalho, identificam-se efeitos no redesenho do Estado de forma a resgatar a feição do Estado Democrático, configurando: (i) a observância de princípios relativos à propriedade privada acrescentando, em especial, o relativo à função social da propriedade, (no inc. XXIII do art. 5º); (ii) a manutenção do quadro das relações econômicas e jurídicas e a concessão de alguns direitos a parcelas da população marginalizada (aposentadoria a agricultores, assistência à saúde com abrangência universal) e, (iii) a busca da descentralização do poder via reforço da esfera municipal. Isto é, há componentes relativos à redemocratização, como traço geral, e um conjunto de contrapontos entre a manutenção de um modelo de sociedade (conservadora) e o atendimento a alguns itens da pauta social.

No que se refere à questão urbana, a Constituição Federal aponta, no seu Art. 182 o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e no Art. 183, afirma que “aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. O conjunto de instrumentos que traduz essas orientações adquire importância crescente na formulação de estratégias na esfera da administração pública, através das leis orgânicas, dos planos diretores, dos programas e projetos (habitacionais, de saúde, de educação, de transportes e saneamento municipais) que são unificados na Lei Federal nº 10.257, conhecida como

Estatuto da Cidade. Estas ferramentas, normas, dispositivos urbanísticos e padrões habitacionais são as regras formais promovidas pelo Estado e que visam, através do controle das condições urbanas e da moradia, regular as formas de uso e ocupação da propriedade privada e do solo urbano.

Com o Estatuto da Cidade emerge novas modalidades legais na diminuição dos riscos sociais, incorporando a promoção social como maneira de resolver os desarranjos provenientes da reestruturação dos processos econômicos globais e da reforma estatal de recorte neoliberal. Para cumprir a nova agenda, grande relevância é atribuída ao combate à pobreza e na busca da universalização do acesso aos serviços e infra-estrutura, baseada em pressupostos ideológicos e premissas teóricas articuladas em escalas e processos internacionais abrangentes que transcendem o nível local e nacional, acarretando mudanças substantivas nas concepções sobre a cidade e na estruturação do ambiente construído. A nova orientação, organizada pela inserção do Estado nacional na economia mundial, é articulada em associações estratégicas com as agências internacionais de financiamento em um “jogo de tensões permanentes com as forças que se articulam em âmbito internacional” (Kato *et. al*, 2010) em conjunto com as forças políticas internas mais organizadas e co-regulando a ação estatal. A partir do ano de 2006, associado a esse novo instrumental nacional jurídico, e em meio a “esse jogo de tensões permanentes” identifica-se uma reformatação do papel do Estado no país: “Ele (o Estado) começa a planejar e investir em algumas áreas específicas através da alocação de recursos e da definição de qual seria o caminho para o desenvolvimento” (IPEA, 2010). Esse papel do Estado vem sendo chamado de *Novo Desenvolvimentismo*, um movimento político-econômico criado pelas agendas dos dois últimos governos nacionais, mantendo a proposta de viabilização da função social da propriedade, com ações interessadas na sustentabilidade ambiental, no combate à pobreza, na inclusão sócio-espacial e no planejamento urbano e metropolitano, com rebatimentos efetivos na formulação das políticas públicas urbanas.

No entanto, uma questão formulada em 2003, ainda se mantém: Será que se está criando uma nova cidade dentro da cidade, a cidade específica para os pobres? (Clichevsky, 2003). Na regularização fundiária as soluções ofertadas são “fora da casa”: envolvem os sistemas (drenagem, abastecimento de água, eletricidade), mas desconsideram a moradia, o espaço do entorno, as áreas verdes, os equipamentos e as conexões entre o assentamento e a cidade formal. No entanto, verifica-se que, de maneira crescente, vem sendo atribuída importância ao espaço e à habitabilidade na inclusão social, e é argumentada a necessidade de instrumental analítico e teórico para a avaliação dos processos espaciais que buscam a

melhoria da vida dos mais pobres das cidades. As presentes críticas são teorizações que devem ser analisadas como propostas metodológicas que ampliam os âmbitos requeridos à análise das políticas públicas, e suas práticas, na produção da casa e da cidade. Assim, reivindica-se a aproximação entre o campo da saúde coletiva (em sua relação com a habitabilidade) e as análises provenientes do planejamento urbano e da arquitetura, resgatando as qualidades do espaço privado (como moradia) e público (como cidade) na promoção da saúde, da sustentabilidade urbana e da cidade justa.

Atualmente, de acordo com Fainstein é possível identificar três abordagens (ou tradições) que vem sendo consideradas no planejamento urbano: 1) o modelo comunicativo (Habermas, participativo, comunitário, cooperativo); 2) o novo urbanismo (Alexander, Salinger, Krier, ecologistas) e 3) o da Cidade Justa (Harvey, Marcuse, Fainstein). O caso 1 enfatiza o papel do planejador entre os tomadores de decisão de qualquer ordem, sejam eles a população, o Estado ou os empresários. O segundo, chamado de novo tradicionalismo, apresenta uma imagem física da cidade desejada a ser obtida através do planejamento, e o terceiro modo, derivado da tradição da economia política, embora também seja orientada para um resultado, apresenta um modelo espacial baseado na “equidade” (FAINSTEIN, 2009).

Este trabalho busca sua plena justificativa sob o argumento de que, “a pesquisa pela Cidade Justa é, em parte, um esforço para realizar o potencial transformador da teoria urbana” (CONNOLLY & STEIL, 2009) na materialização da sustentabilidade sócio-ambiental.

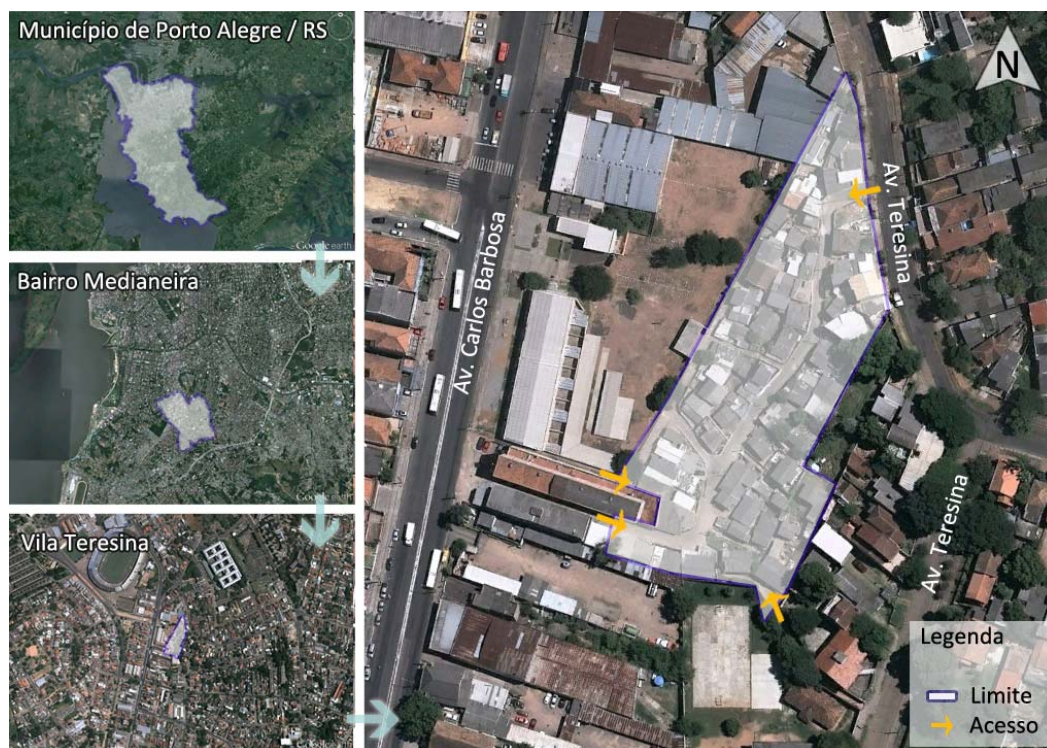
3. O Caso da Vila Teresina

A escolha desta vila como objeto da presente pesquisa se deve ao fato de a mesma já haver sido objeto de estudo em pesquisa realizada anteriormente (PICCININI & TRUSIANI, 2010) e também por ser uma área consolidada e delimitada, de pequeno tamanho, localizada próxima ao centro da cidade, livre da presença de tráfico de drogas (facilitando o acesso) e, principalmente, por ter passado por processo recente de regularização fundiária (2009).

As formas da regularização fundiária, com a intenção de possibilitar a inclusão de um maior número de moradores urbanos, assumiram a diminuição dos padrões, com a desregulação dos dispositivos urbanísticos e habitacionais. Mas essas decisões requerem a mediação de outras escalas, internas e externas, com níveis de análise que necessitam ser

contextualizadas no âmbito das propostas legais-constitucionais, onde o processo de *flexibilização* dos padrões não pode ser dissociado do *papel* dos mesmos (através de seus efeitos e representado pelos dispositivos e índices habitacionais e urbanísticos) como determinantes na promoção da saúde. A interação entre os dois campos (habitação e saúde) deve ser uma das intenções das políticas públicas urbanas, devido aos desdobramentos e implicações reconhecidos sobre outros âmbitos da vida urbana e dos moradores. Recentemente, e com frequência, o campo da saúde pública tem reivindicado a adoção de critérios (habitabilidade) na promoção e como determinantes sociais da saúde. Propõe-se, então, uma leitura que enfatiza dois circuitos: o da saúde, em uma análise baseada na realidade sanitária nova e complexa das sociedades urbanas/pós-industriais (hoje, no Brasil, o Novo Desenvolvimentismo) e a do planejamento e da arquitetura, onde o espaço, como parcela da formação sócio-espacial merece reconhecimento e emerge na determinação da materialidade na qualidade de vida.

Figura 1 – Localização, delimitação e acessos da vila Teresina.



A vila Teresina, uma ocupação dos anos 70, está situada no Bairro Medianeira em Porto Alegre. Localizado entre as Avenida Carlos Barbosa e avenida paralela, chamada Teresina, é encravada no miolo da quadra, possuindo aproximadamente sete mil metros

quadrados, em um terreno que apresenta um desnível que alcança 16 metros e é cortado pelo Arroio Cascata (Bacia do Arroio Dilúvio), canalizado no mesmo período da ocupação. A população de mais de 230 pessoas, está distribuída em 80 moradias, em uma região servida por linhas de ônibus (está a 4 km do centro, 10 minutos de ônibus), próxima a locais de trabalho, a estádio de futebol e à região dos cemitérios da cidade. Objeto de um processo de regularização fundiária que contemplou uma porção das moradias da vila, em dezembro de 2009 várias famílias receberam matrículas individualizadas do Registro de Imóveis, provenientes das ações de usucapião, decorrente do Programa de Regularização Fundiária (Projeto Vila Cruzeiro) do Departamento Municipal de Habitação (Demhab) e da atuação da Procuradoria Geral do Município. Comparada a outras vilas da cidade, a vila Teresina apresenta acesso à infra-estrutura básica: água encanada, energia elétrica, esgotamento cloacal e também porque tem se mantido livre da criminalidade ou tráfico de drogas. Porém, em razão de suas características locacionais não possui área para futura expansão (ampliação nas moradias ou crescimento da população). Assim, conforme a população aumenta, surge a co-habitação, com aumento expressivo da densidade. Os acessos não permitem a entrada de caminhões para coleta e o lixo é depositado nos acessos (becos) gerando os conhecidos problemas (ratos, baratas, falta de higiene). As crianças brincam nos espaços entre as casas, não há áreas de jogos e existe pouca vegetação de porte capaz de gerar sombra.

4. Metodologia: Políticas de Habitação e a Materialização da Justiça nas Cidades

De forma contextualizada, procura-se compreender e avaliar as políticas urbanas (regularização fundiária e urbanização de favelas) no sentido de avançar na direção de seu aperfeiçoamento. Trata-se de debater sobre o significado da função social da cidade e da propriedade, e do direito de acesso à cidade sustentável, na perspectiva dos argumentos do Estado - em sua (nova e possível) fase de *Novo Desenvolvimentismo* - para tratar, através do controle do uso do solo, das soluções para as cidades e a moradia dos mais pobres. Coloca-se o debate sobre o direito de acesso à Cidade Justa, em um contexto em que, mantidas as regras formais da propriedade da terra, "desregulam-se outras regras", no caso que aqui nos interessa: os regulamentos da materialização urbanística e habitacional.

Para poder estabelecer um panorama da situação atual da vila, considerando os aspectos referentes à saúde, habitação e infra-estrutura urbana foi criado um banco de dados, a partir de pesquisa empírica e entrevistas com os moradores. O questionário utilizado buscou compatibilidade com conceitos, indicadores e variáveis relacionados à habitação,

saúde e infra-estrutura urbana já utilizados por outras instituições ou órgãos, com o objetivo de possibilitar posterior comparação entre os resultados dessa pesquisa com outras já existentes. Tomou-se como referência para as variáveis relacionados à família e habitação (características das famílias, perfil do chefe do domicílio, características dos domicílios e presença de infra-estrutura básica) os critérios desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Organização Mundial da Saúde (OMS), tomou-se a Classificação Internacional de Doenças (CID-10), utilizada como referência para as variáveis relacionadas à saúde (categorias: crônica/aguda e transmissível/intransmissível). As doenças transmissíveis, sejam crônicas ou agudas, são mais facilmente associadas ao espaço físico e à habitabilidade, identificando-se que combinação entre más condições de habitação e baixa renda são recorrentemente associadas à presença de doenças transmissíveis. As doenças crônicas não transmissíveis - maior causa de morte no Brasil e no mundo - não são tão facilmente associadas à questão da habitação, mas aos demais condicionantes sócio-ambientais: má alimentação, stress, problemas com vizinhança, poluição, ruído, acidentes, insegurança (OMS, 2011).

Anteriormente aos trabalhos na vila, houve uma reunião prévia com os representantes da associação dos moradores para a explicação dos objetivos da pesquisa e solicitação da permissão para sua realização, quando se entregou uma carta explicativa, em todos os domicílios, sobre as razões da pesquisa. No total foram realizadas quatro visitas à vila para a aplicação do questionário: em dias e em horários distintos (para viabilizar o acesso a todos os domicílios). O questionário foi desenhado com três etapas: (i) perguntas sobre o domicílio (delimitação do domicílio; tipo de domicílio e condições de uso; materiais utilizados na sua construção; quantidade de banheiros, dormitórios e vasos sanitários; condições de insolação, ventilação e umidade nos dormitórios); (ii) sobre o responsável pelo domicílio (sexo, faixa etária, renda média mensal e escolaridade) e (iii) levantamento quantitativo (números de moradores, condições de saúde - doenças crônicas e agudas transmissíveis, no último ano). Os dados do questionário foram transferidos para um software de edição de banco de dados onde os resultados numéricos foram calculados e analisados, resultando em gráficos e tabelas (parte deles apresentados no presente artigo). A metodologia completa desse trabalho, com o questionário e demais especificações (software, datas e dados completos) está disponível para consulta na biblioteca da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, sob o título: "Planejamento e Moradia: padrões e determinantes sociais da saúde na produção da cidade justa."

5. As Análises: os Pressupostos e a Materialidade Alcançada

Hoje, das 80 habitações existentes na vila, 76 estão ocupadas. O perfil socioeconômico da vila é comum em relação às demais vilas da cidade: a maioria dos responsáveis pelos domicílios é adulta, com renda inferior a dois salários mínimos e ensino fundamental incompleto. A média de moradores por domicílio (obtida a partir dos questionários e abrangendo 76% do total de domicílios existentes) foi de três habitantes por domicílio, permitindo estimar uma população total de 228 moradores. Dado que a área possui 7066 metros quadrados (menos de um hectare), a densidade populacional alcança 326hab/ha, quase quatro vezes maior do que a densidade do bairro onde a vila está localizada que é de 88 hab/há. Esse valor é consideravelmente alto tendo em conta que o bairro mais denso de Porto Alegre, Bom Fim, possui uma densidade de 299 hab/ha (IBGE, 2011). A maior parte das casas conta com dois dormitórios e um vaso sanitário, o que é aceitável considerando os padrões recomendados pela Organização Mundial da Saúde (referência internacional) e a Fundação João Pinheiro (referência nacional). O que não é revelado, porque não fez parte da pesquisa, são as demais condições gerais de habitabilidade desses espaços: áreas de dormitórios e banheiros extremamente reduzidas e banheiros compartilhados por mais de uma família. Essa situação é explorada por Hall, sobre a “territorialidade” pessoal, um elemento de natureza biológica dos humanos e dos animais: quando um espaço compartilhado se torna muito densamente ocupado, impossibilita aos indivíduos um espaço territorial mínimo, gerando alterações comportamentais e problemas de saúde. (HALL, 2005). Portanto, o espaço (entendido como área de com-vivência) não pode ser visto apenas como uma característica *a mais* na habitabilidade, mas ser reconhecido como um determinante de saúde, e, portanto, deve ser agregado às propostas de regularização fundiária. Embora na vila não exista esgoto a céu aberto, parte da área enfrenta as inundações do Arroio Cascata, que, embora canalizado invade as porções mais baixas da vila nos períodos de chuva: o lixo acumulado obstrui as canalizações que na chuva, não tem vazão suficiente. Isso talvez explique porque 22% dos entrevistados classificamos dormitórios com umidade entre “intensa” ou “muito intensa”. As casas localizadas exatamente sobre o Arroio, e em área de risco de alagamento, sofrem com a umidade constante que danifica o domicílio, os equipamentos e os eletrodomésticos, gerando condições domiciliares extremamente insalubres. As situações de umidade nas moradias são particularmente adversas no clima de Porto Alegre: durante o inverno e a primavera pode chover e ficar sem sol por até duas semanas, ininterruptamente. Em relação à insolação, uma

consideração pode ser relevante na interpretação dos resultados: cerca de 95% das habitações da vila têm como cobertura telhas de fibrocimento e, embora não tenha sido levantado pela pesquisa, foi observado que a grande maioria não possui forro ou qualquer outro tipo de isolamento térmico entre a cobertura e os espaços internos. Isso representa um grande problema em relação ao clima de Porto Alegre cuja variação térmica é intensa, podendo variar 20°C em um único dia. Vários moradores relataram que no verão o calor é insuportável, o que está de acordo com os resultados obtidos: 64% das moradias consideram a insolação no dormitório entre “moderada e intensa”. Por outro lado, a topografia do terreno e a maneira como se deu a implantação das edificações colabora para que outros 30% dos domicílios relatem “pouca ou nenhuma insolação” nos dormitórios. Os 6% restante dos domicílios consideram a insolação como “moderada”.

Figura 2 – Perfil e material das habitações entrevistadas.

Perfil Habitações

	Quant.	Índice	Recomendado	Situação
Vasos Sanitários	65	3.0	hab./vaso	≤5 OK
Dormitórios	118	1.6	hab./dorm.	≤3 OK
Carros	17	11.4	hab./carro	ñ exist.

Materiais Habitação

Parede Externa	Nº Domic.	%	Aberturas	Nº Domic.	%
Alvenaria	46	79.3	Metálicas	39	67.2
Mad. Tratada	7	12.1	Mad. Tratada	15	25.9
Restos Material	5	8.6	Restos Material	4	6.9
Piso Interno	Nº Domic.	%	Cobertura	Nº Domic.	%
Cerâmico	37	63.8	Fibrocimento	55	94.8
Mad. Tratada	7	12.1	Telha Cerâmica	3	5.2
Restos Material	5	8.6			
Outros	9	15.5			

Os moradores também referiram à questão dos ventos na vila. Os ventos predominantes em Porto Alegre sopram de sul a sudeste, variando o sentido conforme a época do ano. A encosta do morro é justamente inclinada nesse eixo de direção predominante dos ventos. Em parte, isso colabora para que 52% dos moradores considerem que os domicílios possuem ventilação entre “intensa e muito intensa” e, outros 38% considerem a ventilação “moderada”. Uma parcela de 10% dos moradores diz “não haver ventilação nos dormitórios”, o que ocorre em razão das condições de implantação desordenada das edificações, situação que tende a se agravar à medida que a vila se densifica.

Figura 3 – Situação atual da Vila Teresina - espaço construído/aberto, vegetação e acessos.



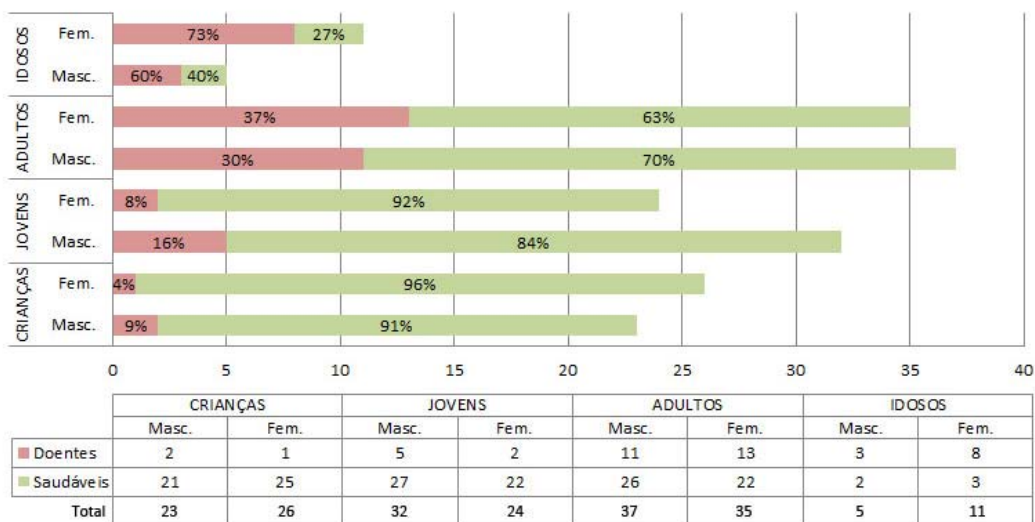
Sobre as condições materiais e de gênero, foi identificado que as crianças da vila freqüentam uma escola próxima, mas as mulheres apontam a necessidade de uma creche para abrigar as crianças de idade pré-escolar: tal equipamento possibilitaria a muitas mulheres trabalhar, com a garantia de terem os filhos pequenos cuidados. A inexistência do equipamento e do serviço de educação, além de impedir o trabalho, impede às mulheres o acesso ao estudo e à formação. Na vila inexistente centro comunitário onde os moradores possam discutir seus problemas ou confraternizar, o que dificulta o consenso e a reunião de forma coletiva. Por fim, é verificada a falta de espaço público aberto ou uma praça com equipamentos adequados (brinquedos e quadras esportivas) atrativo para as crianças e para os demais moradores. As duas pequenas praças mais próximas são inacessíveis: uma delas (que possui uma quadra de esportes) exige cruzar a Av. Carlos Barbosa que é muito movimentada e a outra é um gramado, sem quadra esportiva, vegetação de sombra ou brinquedos.

A respeito das características da população entrevistada, verificamos que a faixa etária adulta possui o maior número de indivíduos, seguida de jovens e crianças. A faixa

etária de idosos é a menos representada (11% da população total). A proporção entre homens e mulheres é equilibrada, sendo que as mulheres são a maioria entre as crianças e os idosos, e os homens, entre os jovens e adultos.

Em relação às doenças, do total de indivíduos entrevistados aproximadamente um quarto deles relatou ao menos uma doença, sendo que quase 90% das doenças relatadas são crônicas, não transmissíveis. Dentre essas doenças, as cardiovasculares, respiratórias, músculo-esqueléticas e diabetes predominam, correspondendo a três quartos do total. Houve apenas quatro casos de doenças crônicas transmissíveis: AIDS (1), Hepatite C (1) e Tuberculose (2). Considerando as doenças agudas transmissíveis, no último ano houve sete casos, e dentre as doenças relatadas estão: Gripe, Varicela, Meningite, Sarampo e Conjuntivite. A proporção entre o número de indivíduos doentes, de acordo com o sexo, é praticamente igual, sendo que a população feminina apresenta mais indivíduos doentes. A faixa etária, idosa, feminina é a que apresenta a maior incidência de doenças considerando a proporção entre indivíduos doentes e saudáveis.

Figura 4 - Relação de indivíduos doentes e saudáveis considerando doenças crônicas não transmissíveis, por faixa etária e sexo



6. Conclusões e Recomendações para Estudos Futuros

O processo de regularização fundiária, da maneira que vem sendo realizado resolve a questão do esgotamento sanitário, da drenagem pluvial, da pavimentação, energia elétrica e água encanada: infra-estrutura fundamental na promoção da aquisição das

condições mínimas de habitabilidade e na diminuição da transmissão de doenças. No entanto, o momento em que ocorre a regularização fundiária é o único instante em que as situações de risco e urbanísticas estão “controladas”. Por outro lado, as dimensões da gleba e as dos lotes, mantidos nesse processo, são incapazes de promover, no longo prazo, a construção de moradias formalizadas aos moldes dos dispositivos urbanísticos vigentes para a cidade formal. Do mesmo modo, o controle do poder público sobre o que ocorre na vila após a regularização também não acontece, e então, no decorrer do tempo, o crescimento da população local e a vinda de novos moradores, junto à ausência de acompanhamento e controle contínuos, por parte do poder público local não impedem o novo adensamento da área, com nova subdivisão irregular dos lotes (já exíguos). As moradias surgidas após a realização da regularização fundiária passam a reproduzir a situação anterior e já não possuem mais acesso à infra-estrutura. Então, verifica-se que o resultado obtido na regularização fundiária, é, na verdade, insuficiente no sentido de assegurar a melhoria das condições de vida dessas populações, pois sem garantir a qualificação dos espaços abertos e dos espaços das moradias sem um processo incremental, no tempo, impede a materialização dos próprios objetivos constitucionais e do Estatuto da Cidade: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Para a análise sócio-espacial adotaram-se, aqui, palavras-chave como possibilidades conceituais e categorizações que buscam evidenciar a complexidade das relações presentes, apontando a necessidade de novas formas de gestão e de critérios alternativos na produção dos espaços públicos e privados para as populações de baixas rendas, na construção da “cidade justa” (Fainstein, 2009). Dessa forma deveriam ser considerados os problemas advindos da ausência de :

(i) *Integração*: a ausência da continuidade formal e funcional entre a cidade legal e a cidade regularizada, ou seja, a ausência de uma maior formalização das condições gerais do assentamento, não garante a *integração* espacial, mantendo o caráter de *ghetto*, heterogêneo e desconectado da cidade do entorno, com a qual não se relaciona. Dessa maneira, a vila continua à mercê de novas ocupações e os moradores não conseguem “tempo” para promover melhorias na direção de uma moradia digna, pois as condições do entorno imediato estão sempre se deteriorando e as áreas diminuindo;

(ii) *Participação*: embora ocorram formas de participação dos moradores no processo de regularização (sobre como, onde e porque fazer) o empoderamento não tem sido garantido através da tomada real de decisão. As comunidades continuam a representar o nível mais baixo na hierarquia da tomada de decisões, que diminuem ainda mais à medida

que as decisões se afastam dos limites explícitos do assentamento (“*chinese box*”) ficando à mercê das decisões político-partidárias. A repetição dessas situações leva ao descrédito na participação, pois a organização coletiva não alcança abrir novas perspectivas na luta por espaço nem reverter o aprofundamento dos problemas;

(iii) *Legitimidade*: a legitimidade promovida pelas propostas de regularização fundiária deveria poder gerar novas situações, pós-regularização, capazes de mobilizar os moradores na produção, defesa, manutenção e promoção de espaços de qualidade, como bens públicos criados. O posicionamento em defesa dos espaços de viver e morar garantem e afirmam a qualidade do espaço sustentável que, protegido e desfrutado pelos habitantes, torna-se promotor da saúde e gerador do sentimento de pertencimento e cidadania.

Os dados levantados, as reflexões sobre o processo de regularização fundiária assim como as informações tomadas das entrevistas com os moradores na vila pesquisada, permitem afirmar que as condições de saúde, nos moradores da vila Teresina, são assemelhadas às da cidade formal. Isso aponta para melhorias na qualidade de vida, onde as ações públicas passam a ser associadas à retomada de ações de planejamento na habitação e na saúde e ao aumento das taxas de crescimento, via, por exemplo, programas financiados pelo Governo Federal (*Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, *Bolsa Família*, o Programa Habitacional *Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*) e demais ações que, basicamente, atuam sobre a fome e a miséria, e, mais importante, vem surtindo efeitos na sustentabilidade e na qualidade de vida dos moradores urbanos. Um dos primeiros efeitos identificados é que o Brasil já cumpriu o objetivo 1 das Metas do Milênio, ao reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008. No entanto, há ainda “espaço para ações mais abrangentes do Estado visando tanto a recuperação do crescimento econômico como combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade dos sistemas ambientais, de produção e de proteção social em geral” (CARDOSO, JR., 2009, pag. 09, *apud* MATTEY, 2011). A busca da cidade justa implica a concepção de valores éticos associados à sociedade, onde os conceitos de *integração*, *participação* e *legitimidade* podem ser princípios que orientem a inclusão sócio-espacial, podendo ser buscados como possíveis objetivos e efeitos das práticas e das ações públicas.

Os resultados obtidos até aqui pela pesquisa, apontam a necessidade de mais investigação que verifique as questões de fundo e as bases epistemológicas das propostas presentes nas políticas urbanas de habitação. As avaliações dos resultados alcançados nos programas e processos de regularização fundiária são fundamentais na criação de propostas

mais amplas e includentes. Nesse sentido, possíveis encaminhamentos da pesquisa podem tomar outras perspectivas e abordagens, tais como: ampliar a investigação para outros assentamentos criando um nicho de conhecimento significativo para as políticas públicas urbanas e a orientação de novas políticas públicas, a partir da avaliação; continuar com a avaliação da vila Teresina, no tempo, acompanhando as situações espaciais e a relação sócio-espacial com o objetivo de auxiliar os moradores a lutarem contra suas condições de exclusão; ampliar a avaliação da vila Teresina de maneira transdisciplinar entre diferentes campos (sanitário, violência, de gênero, educação, epidemiológica, saúde) aprofundando a investigação e permitindo o cruzamento das informações entre os diferentes aspectos da vida das populações envolvidas, podendo, ao longo do tempo drenar conclusões generalizáveis para as políticas públicas sociais; pesquisar possibilidades de categorizações a partir da análise da utilização dos espaços, que oriente os próprios projetos de regularização fundiária e agregue conhecimento à teoria urbana; perseguir meios e objetivos sócio-ambientais de sustentabilidade e justiça social através de programas e de projetos de qualificação espacial e de qualificação técnica dos moradores para o trabalho.

8. Bibliografia

ALVIM, A. e CASTRO, L. Castro (orgs.) Avaliação de políticas urbanas - Contexto e perspectivas. Ed. Romano Guerra, São Paulo, 2010. BRASIL-Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. CLICHEVSKY, Nora. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización em América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 75, 88 pp, CEPAL, 2003.

CONNOLLY & STEIL - Planning and the Just City. In: MARCUSE, P. et al. Searching for the Just City - Debates in Urban Theory and Practice, p. 19-40, Routledge Ed., New York, UEA, 2009.

FAINSTEIN, Susan S. Planning and the Just City. In: MARCUSE, P. et al. Searching for the Just City - Debates in Urban Theory and Practice, p. 19-40, Routledge Ed., New York, UEA, 2009.

FIORI, Jorge et. all. Melhoria Física e Integração Social no Rio de Janeiro: o Caso Favela-Bairro. In: FERNANDES, Edésio e VALENÇA, Márcio (orgs.). Brasil Urbano. Rio de Janeiro. Ed. Mauad, 2004.

HALL, E.T. - A Dimensão Oculta-São Paulo: Martins Fontes, 2005. CARDOSO Jr. J.C. IPEA - Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10, Brasília, 2010.

MASCARÒ, José L. O custo das decisões arquitetônicas. Ed. Masquatro, Porto Alegre, 2006.

MATTEI, L. Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimento Brasileiro. IV Encontro da Associação Keynesiana do Brasil, Rio de Janeiro, 2011.

MARCUSE, P. From Justice Planning to Commons Planning. In: MARCUSE, P. et al. Searching for the just city – debates in urban theory and practice, p. 91-103, Routledge Ed., New York, UEA, 2009.

PINHO, C.E.S - O nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo: expansão externa, interna e o discurso social-democrata. Revista achegas-net, Pesquisado em outubro 2012: [wttp://www.achegas.net/numero/45/carlos_eduardo_45.pdf](http://www.achegas.net/numero/45/carlos_eduardo_45.pdf)

SALINGAROS, Nikos. Habitação Social na América Latina: uma Metodologia para Utilizar Processos de Auto-Organização. Pesquisado no site: <http://zeta.math.utsa.edu/~yxk833/socialhousing-portuguese.pdf>, em 23 de julho de 2012.

SARTORI, G. A Política: Lógica e Método nas Ciências Sociais. O pensamento político nº. 36. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SMOLKA, Martin. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Abramo, Pedro (org) A cidade da informalidade – o desafio das cidades latino-americanas. Ed. Sette Letras, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

TRUSIANI, E. & PICCININI, L.S. A Paisagem Urbana e suas Transformações: Padrões e Representações Sócio-espaciais. Relatório Técnico de Pesquisa, CNPQ Processo 453910-2, UFRGS, Porto Alegre, Fevereiro de 2010.

Who - Closing the gap: policy into practice on social determinants of health. Discussion paper. World Conference on Social Determinants of Health, Rio de Janeiro, Brasil, 2011. Pesquisado em 26 de julho de 2012: <http://www.who.int/sdhconference/Discussion-Paper-EN.pdf>.