Laura Machado de Mello Bueno

Orientador:
Prof. Dr. Philip Gunn

PROJETO E FAVELA. METODOLOGIA PARA PROJETOS DE URBANIZAÇÃO

RESUMO

Este artigo trata da tese de doutorado *Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização*, que apresenta uma síntese metodológica para aprimoramento da elaboração de projetos e obras de urbanização de favelas. Conceitua-se o fenômeno do assentamento ilegal como uma alternativa entre as formas de provisão de moradia da população pobre de países periféricos, mesmo que emergentes, como o Brasil.
Apresenta-se um quadro geral da política oficial para favelas no Brasil. Estudamos aqui também o aparecimento, o crescimento das favelas, o desenvolvimento de políticas públicas relevantes e o processo de obtenção de direitos a serviços, tendo como foco o município de São Paulo.
É traçado o caminho histórico da reformulação, socialmente construída, dos partidos do projeto urbanístico para as favelas, a partir, principalmente, da experiência brasileira, e particularmente, de São Paulo e Rio de Janeiro. Destaca-se o processo de desenvolvimento das políticas públicas e dos métodos e paradigmas dos assentamentos e de projeto desenvolvidos a partir de pós-guerra em algumas capitais brasileiras.
São avaliados também casos de obras de urbanização de favelas pesquisados coletivamente em 1999 em cinco cidades brasileiras, quanto à qualidade do ambiente resultante.
A partir das pesquisas realizadas, faz-se uma discussão sobre a adequação urbanística e socioambiental da intervenção em favela. Destaca-se a questão da estética da paisagem resultante na favela urbanizada, em que a ocupação original não foi orientada por projeto técnico, e produzindo uma qualidade espacial específica, social e historicamente construída.
A tese é finalizada com a apresentação de uma contribuição ao aprimoramento do desenvolvimento de projetos e obras, bem como diretrizes para políticas públicas com maior amplitude social e espacial como resposta a uma das graves iniqüidades da urbanização brasileira.

ABSTRACT

This work presents a phd thesis about a methodological proposal for the improvement of projects and works for up-grading urban conditions of favelas in Brasil. The illegal settlement phenomenon is posed as one of the housing alternatives of the poor population of many peripheral countries, even the understood, including Brazil, among the emergent.
Official policies on favelas in Brazil are centred to this thesis which also studies the origins and the growth of favelas, the development of relevant public policies and the access of favela dwellers to public services, as rights, within a case history of the São Paulo municipality.
The historically and socially constructed transformation, of public policies and projects developed for favelas are presented, in the context of Brazilian experience, specially São Paulo e Rio de Janeiro.
The process of the development of methods of intervention and paradigms of urban settlement and design are considered, since 1940. Study cases on appraisal of urbanization works of favelas, in terms of build projects, are presented, based on coletive empirical research developed in 1999. The social, urban and environmental adequacy of favela programmes is discussed.
On the basis of research findings, the question of the landscape aesthetics of urbanized favelas is also discussed, focusing on the specific spacial qualities resulting from the design solutions.
The central focus of the thesis is a contribution for the improvement of projects and construction in favelas, as a social and spatial wideness of the response to one of glaring inequities of Brazilian urbanization.

Apresentação

A tese "Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização" versa sobre a possibilidade de realizar investimentos em assentamentos ilegais, como forma de melhorar as condições de vida e quebrar um processo de exclusão social e segregação espacial, que tem convivido com a urbanização brasileira. Questionam-se as soluções habitacionais baseadas nos modelos tecnológicos – barateamento da unidade pelo processo construtivo. Coloca-se em xeque a *política da moradia real,* já denunciada por John Turner em 1962, *sem subsídio e com sobretrabalho,* com construção gradual. Isso significa que não só a edificação, mas também seu entorno estarão em construção por um longo tempo e serão utilizados antes de completos.

Segundo Guimarães, 1988:82, *"A frase 'O Brasil não é mais um país subdesenvolvido, é um país injusto' reflete cabalmente a equivocada percepção de um setor amplo da intelectualidade acadêmica e política brasileira, cada vez mais desmentida quotidianamente pela realidade."* De fato, a precária condição de vida de boa parte do povo brasileiro (de 25% a 50% da população é pobre ou muito pobre, estruturalmente subempregada, e tem uma frágil estrutura de seguridade social – aposentadoria, saúde e moradia).

As cidades sobretudo (e mais recentemente, não só nossas metrópoles, mas também cidades médias) oferecem condições urbanas incompletas, como precária mobilidade centro-periferia, pouca acessibilidade aos locais de moradia, falta de limpeza pública e manutenção urbana, saneamento básico, quanto mais ambiental.

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

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

Questionando as relações de mediação entre as decisões sobre uso do fundo público e ao mesmo tempo, analisando a adequação da qualidade espacial às necessidades humanas (tão complexas) busquei trabalhar numa escala mais específica e mais humana, em que é possível dar importância ao cheiro, à umidade, ou às cores do caminho, para aumentar as oportunidades de vida para a população pobre, que vive tão duramente. Oliveira, 1998:215 comenta a dura

luta pela sobrevivência a que é submetida nossa população: *"De fato, há algo mais tenebroso por trás da renúncia ao combate ao desemprego e à miséria. É que as classes dominantes da América Latina desistiram de integrar a população, seja à produção, seja à cidadania."*

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

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

Há uma descrença acerca de teses acadêmicas que pregam "como fazer as coisas" acusadas de simplificar a realidade para que essa possa se adequar ao modelo proposto. Este trabalho procura superar essa simplificação, partindo de um processo de pelo menos 40 anos de experiências concretas de intervenções em favelas.

A par da possibilidade concreta de melhoria das condições de vida proporcionada pelo processo de urbanização de assentamentos informais, as contradições estruturais afloram, buscando da sociedade (e não só da academia) enfrentamentos e soluções.

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

A criação de uma favela ou invasão dá-se sempre de maneira coletiva. Os moradores colocam-se como coletividade (daí os nomes de comunidade, núcleo habitacional ou assentamento) para se defender do proprietário.

Por um lado não é possível apoiar ou incentivar a invasão como forma de provisão de moradia digna. Mas a invasão de terra urbana é hoje considerada um ingrediente fundamental do processo de urbanização (e do modo de produção brasileiro), ao retirar a demanda por moradia do leque de reivindicações da população pobre.

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

Na apresentação da tese (parcialmente reproduzida neste artigo) tem-se a definição de favela, as diferentes facetas da ilegalidade, sua relação com a exclusão social e conseqüências quanto ao direito. Inclui-se também um quadro internacional[1] da habitação informal nos diferentes continentes.

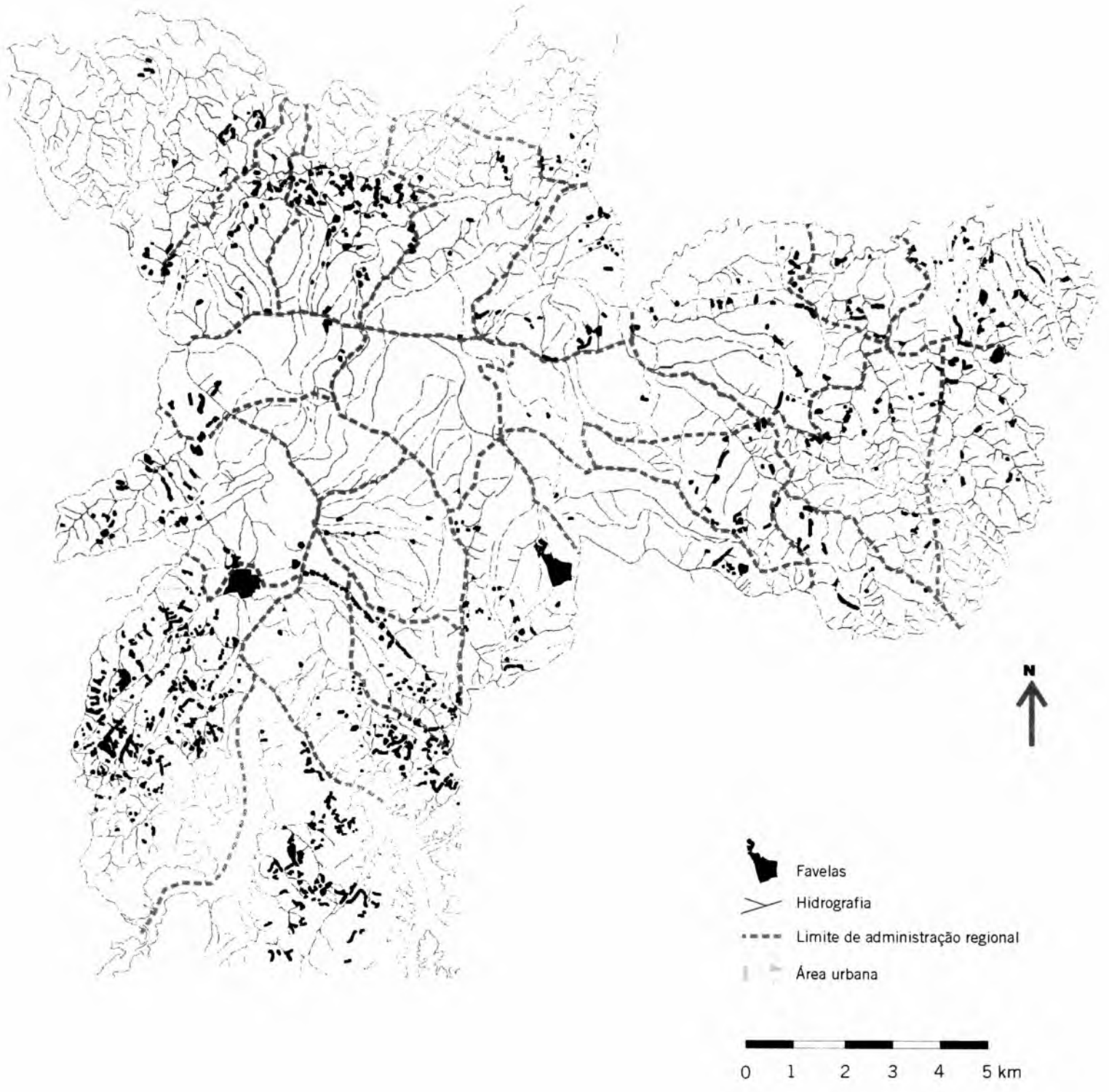
A tese tem duas partes. Na parte 1 apresenta no primeiro capítulo, a partir da magnitude do fenômeno da habitação informal, um histórico das políticas oficiais brasileiras e o posicionamento dos órgãos internacionais de financiamento de políticas públicas. No segundo capítulo centra-se na análise da favela especificamente no município de São Paulo, desde as primeiras invasões até o ano 2000. A pesquisa destaca a ligação – tanto dos problemas quanto às soluções – entre a questão sanitária, ambiental e habitacional, como exemplifica o Mapa 1. No terceiro capítulo, detalha-se a gestão do Partido dos Trabalhadores de 1989 a 1992, quando se implementou um Programa de Ação em favelas de grande amplitude. São apresentadas de maneira crítica, a concepção da política, sua operacionalização, alcance e custos. No quarto capítulo, procura-se sistematizar a experiência brasileira em projetos e obras de intervenção em favelas nos últimos 40 anos. Dessa forma, é possível perceber que, de "caso de polícia" a favela se transformou em problema de assistência social, até ocupar um lugar definido na formulação de soluções específicas. Entre as mais de 80 ilustrações sobre projetos, obras e tecnologias utilizadas, estão a Figura 1 – Aspecto da rua Córrego dos Melo, na Favela Nossa Senhora Aparecida, em São Paulo, antes e depois da urbanização de 1992, e a Figura 2 – Situação atual e projeto para a Favela Escondidinho, no Rio de Janeiro. No primeiro caso, tem-se a preocupação com a solução de problemas da cidade como um todo, quando se urbaniza a favela, coletando-se o esgoto do bairro vizinho. No caso do Rio de Janeiro destaca-se a ousadia projetiva, essencial para as boas soluções de urbanização de favelas. No quinto capítulo, a partir de uma ampla pesquisa coletiva[2] realizada em oito favelas de cinco cidades brasileiras em 1999, procura-se avaliar o resultado da urbanização dessas áreas. A pesquisa avalia o resultado das obras sob o aspecto ambiental, urbanístico, da condição habitacional, relacionando cada obra analisada quanto à integração urbanística e nos sistemas de infra-estrutura.

Na Parte 2 efetua-se primeiramente uma discussão sobre a qualidade estética dos assentamentos de favela, uma vez urbanizados, devido à riqueza da sua implantação, liberta em relação aos códigos legais, por meio de algumas

(1) Ver também trabalho programado "3.1. Política habitacional e favelas: Estudos de caso", apresentado à FAUUSP, 1998, sobre o fenômeno no exterior, em especial os avanços sobre obras de integração e regularização urbana na Indonésia, Venezuela e outras cidades brasileiras, além de São Paulo e Rio de Janeiro.

(2) A pesquisa "Parâmetros para urbanização de favelas" foi desenvolvida pelo LABHAB/FAUUSP entre julho de 1998 e dezembro de 1999, com financiamento da Finep e da Caixa Econômica Federal, com a coordenação geral da professora Ermínia Maricato. A mim coube a elaboração do projeto inicial, a coordenação técnica da pesquisa e o desenvolvimento dos aspectos relativos à qualidade ambiental das obras. A pesquisa procurou avaliar a adequabilidade, a replicabilidade e a sustentabilidade das obras de urbanização de favelas. Foram pesquisadas favelas em: Fortaleza, Goiânia, Diadema, Rio de Janeiro e São Paulo.

Mapa 1
Município de São Paulo
Localização das favelas em relação à rede hidrográfica –1987



Fonte: TASCHNER, Suzana Pasternak, PEQUENO, Luis Renato Bezerra (col.) Impacto do meio ambiente construído e as populações de baixa renda. In: *Anais*, Seminário Metrópoles latino-americanas, vol. 1, FAUUSP, São Paulo, 1992. Dados básicos: Cadastro de Favelas, SEHAB – 1987 e Comissão Permanente de Enchente – SAR

Figura 1
Rua Córrego dos Mello, limite entre o loteamento e a Favela Nossa Senhora Aparecida, que recebia os esgotos do bairro, São Paulo, 1992 – antes e depois das obras
Fonte: Fotos de Robson Martins

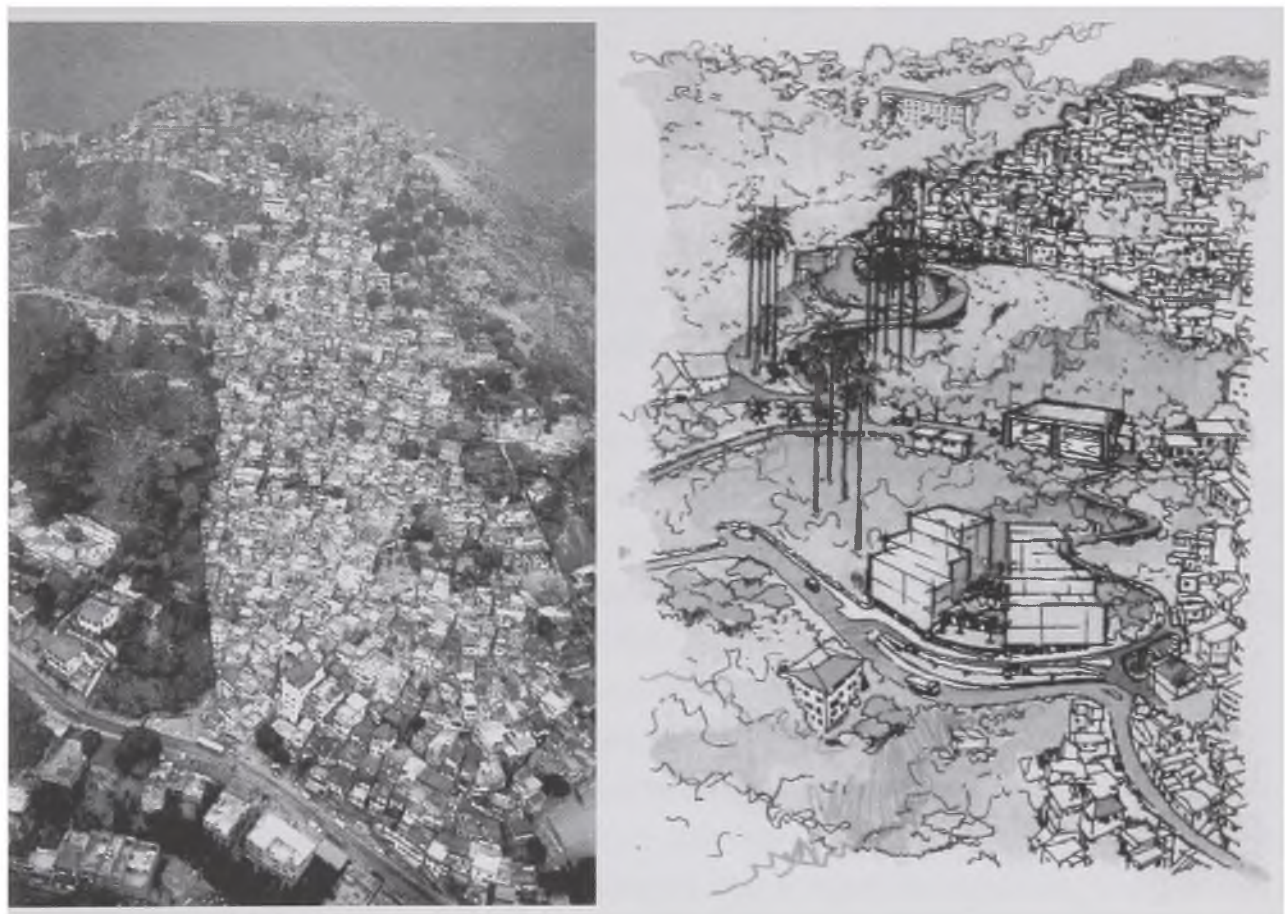


Figura 2
Situação atual e projeto para o Escondidinho, de Arplen Arquitetura e Construção, 1995
Fonte: RIO DE JANEIRO (cidade). *Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*, Secretaria Municipal da Habitação, maio 1995

comparações com outros espaços urbanos, como a cidade medieval. Faz-se uma crítica aos preceitos do urbanismo "profissional" No sétimo capítulo discute-se a produção social do espaço da favela, onde afloram as contradições entre o sentimento de pertencimento, segregação socioespacial e ilegalidade. Procura-se assim avaliar os limites e as potencialidades das obras de urbanização de favelas. No oitavo capítulo fecha-se a tese, com a síntese de uma proposta metodológica para a ação em favelas e outros assentamentos informais. Dentro de uma política urbana e habitacional mais ampla, desenvolvo diretrizes para a realização dos levantamentos, do projeto e da obra em favela. Pelas experiências pesquisadas e vividas, busca-se sistematizar a essência do desenvolvimento de projetos e obras em favelas, já que, como comprovam os capítulos anteriores, já há um acúmulo notável que precisa ser transferido para os profissionais envolvidos com políticas e projetos de habitação e de urbanismo. Por isso são identificados, desde parâmetros para dimensionamento do parcelamento e para infra-estrutura urbana, até especificidades para o contrato de projetos e obras.

Nas considerações finais destaco as questões que essa reflexão tão longa (desde 1985 na atividade profissional e nos cinco anos do doutorado) abriu, e indico, para além da questão da regularização fundiária e urbanística, caminhos para a integração urgente das populações moradoras em favelas urbanizadas à sistemática da manutenção dos sistemas de serviços urbanos.

1. A RELEVÂNCIA DA TEMÁTICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, URBANA, AMBIENTAL E HABITACIONAL

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

No caso da favela temos muitas ilegalidades. Há a ilegalidade sobre a posse do terreno (a principal), de edificar em terrenos de uso ou edificação proibidos – beira de córregos, terrenos de alta declividade, da forma de parcelamento e ocupação do solo, dimensão dos lotes e das ruas, índices urbanísticos e, por

último, a ilegalidade da edificação da casa em si – tipo de material, dimensão dos cômodos, ventilação, iluminação. As duas últimas não são privilégio das favelas. Ocorrem também no restante da cidade, muitas vezes à custa de propinas.

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

As dificuldades apresentadas para a regularização fundiária, urbanística e edilícia das favelas colocam a necessidade de se refletir sobre seu significado, suas causas e origens. Considerando que a problemática da favela engloba os aspectos da segregação ambiental, em especial a dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos, e também os aspectos da ilegalidade dos assentamentos, com todas as suas conseqüências para a vida dos moradores, discutir a irregularidade dessa modalidade de habitação popular constitui-se, a meu ver, o primeiro passo para se tentar reverter um dos principais vetores da exclusão social.

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

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

Tabela 1
População moradora em assentamentos ilegais. Países e cidades escolhidos

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

Dados relativos ao período 1990-1993
Fontes: 1 – GOLDBERG, 1996; 2 – LEE, 1992; 3 – SUDARMO, 1994

Tabela 2
Regiões brasileiras. População residente em favelas

Brasil e grandes regiões	População residente em favelas		Distribuição relativa (%)	
	1980	1991	1980	1991
Brasil	2.248.336	5.020.517	100,00	100,00
Norte	70.742	478.107	3,15	9,52
Nordeste	342.578	1.292.947	15,27	25,75
Sudeste	1.647.219	2.892.055	73,26	57,60
Sul	134.252	207.615	5,97	6,13
Centro-Oeste	53.545	49.793	2,38	0,99

Fonte: SILVA, 1999 (retirado de IBGE, *Brasil. Favelas. 1980 e 1991*, julho de 1995)

Tabela 3
Capitais brasileiras. População moradora em favela

Cidades	1991	
	População total	População residente em favelas %
Rio de Janeiro	5.090.700	20,0
São Paulo	9.646.185	22,0
Belo Horizonte	2.011.294	20,0
Goiânia	912.136	13,3
Salvador	2.065.537	30,0
Recife	1.292.552	46,0
Fortaleza	1.758.330	31,0

Fonte: Grupo de pesquisa, LABHAB/FAUUSP

apesar da desvalorização produzida pela irregularidade ou ilegalidade dos imóveis.

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

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

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

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

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

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

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

Há outras características relacionadas à composição social da população que mora em favelas que são importantes para a elaboração de propostas para elas. No caso das metrópoles brasileiras, temos já três gerações de moradores de favelas. Os primeiros moradores adultos hoje já tiveram filhos e netos, configurando-se grupos sociais, famílias, indivíduos que nascem, vivem e morrem, morando sob o estigma da ilegalidade e com as dificuldades de inserção socioeconômica e acesso a bens e serviços.

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

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

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

Em muitas cidades, áreas de grande valor ambiental – mangues, florestas em encosta, áreas de proteção de mananciais – têm sido destruídas em conseqüência de sua ocupação por favelas. Muitas favelas estão localizadas em terrenos originalmente destinados a praças e áreas verdes de conservação ou de preservação permanente (que, pelo Código Florestal, não poderiam ter sido ocupadas). Como os loteadores, na maioria dos municípios, não foram obrigados a implantar as áreas verdes, a dotá-las de paisagismo, iluminação, bancos, *playground* etc., e como as prefeituras não fazem as obras (que muitas vezes seriam muito caras, pelas próprias características do terreno), esses terrenos foram sendo deixados de lado e, paulatinamente, ocupados por favelas.

Pelas características locacionais acima descritas, as favelas causam grande interferência nos sistemas de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem das cidades. O Mapa 1 apresentado ilustra bem a questão para o caso de São Paulo. Destaca-se a quantidade de favelas junto à rede hídrica da cidade. Há muitas favelas que estão em beira de córregos e em outros pontos baixos da cidade, em que, justamente, deveriam passar as estruturas dos sistemas de drenagem, que coletam as águas de chuvas de todo o bairro, e as coletoras de esgoto doméstico, local preferencial para a localização das estações de tratamento. A existência do aglomerado de barracos nessas áreas dificulta ou mesmo impede a limpeza de córregos, medida que poderia melhorar a qualidade e o aspecto da água e prevenir as enchentes de verão.

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

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

Essa constatação indica a importância de se promover a interação do movimento de favelas com outros movimentos e forças políticas presentes no ambiente urbano, o que não tem sido muito fácil. Em muitos casos os movimentos de bairro e os ambientalistas questionam a consolidação de favelas localizadas em terrenos destinados a praças, áreas verdes, usos considerados necessários a uma boa qualidade de vida urbana. De fato, a resistência dos movimentos ambientalistas, que são atualmente grandes formadores da opinião pública, tem sido um dos entraves enfrentados pelo movimento de favelados em sua luta pela urbanização e regularização das favelas. Como alternativa, este movimento propõe a ampliação de áreas verdes nas cidades, por meio de criação de outros parques públicos de maior porte, da arborização e do tratamento paisagístico de áreas de risco desocupadas ou das áreas públicas ainda não invadidas. O principal argumento, neste caso, é: não regularizar as favelas não significa ter "de volta" estas áreas verdes, pois o custo financeiro e social da remoção definitiva de milhões de pessoas torna essa proposta inviável. O fato a ser compreendido e popularizado é que urbanização das favelas, com a solução dos problemas de drenagem, esgotamento e coleta de lixo, além da segurança, é um passo fundamental para que se possa promover

a melhoria da qualidade de vida nas cidades, tanto para os pobres como para os ricos.

O setor imobiliário é, talvez, o maior inimigo dos movimentos de favela, pois vive de valorização de terrenos privados decorrente de investimentos geralmente criados pelo Estado, tendo por isso grande influência nas decisões sobre esses investimentos. Este setor alimenta uma visão segregacionista das cidades, segundo a qual a presença nas áreas mais valorizadas, de manchas de habitações dos setores mais pobres, mesmo que vivendo em condições dignas e com segurança, desvaloriza os terrenos do entorno.

2. Principais conclusões sobre a intervenção planejada em favela

A urbanização de favelas é aqui entendida como uma ação que deva ser predominantemente assumida pelo Estado, seja na execução, na promoção ou somente no financiamento dos projetos. Assim, é fundamental que se compreenda a necessidade da integração entre as ações em favelas e outras políticas abrangentes de moradia e de recuperação urbana ambiental.

Apresento a seguir três ações públicas que considero fundamentais para o sucesso de programas de urbanização de favelas.

2.1 Atendimento às ocorrências emergenciais

As ocorrências de enchentes, deslizamentos de terra, desabamentos, freqüentes em época de chuvas, bem como de incêndios e outros acidentes, devem ser atendidas por um sistema planejado da defesa civil, totalmente diferenciado do atendimento habitacional para urbanização de favelas. Isso porque a natureza das ações é completamente diferente. O atendimento às ocorrências emergenciais exige uma logística de apoio à pessoa e à família atingida, passível de ser acionada no exato momento do acidente, ao passo que as ações de urbanização necessitam de estudos e projetos indicadores à realização de obras, em mais longo prazo, preferencialmente integrados a outras ações socioeducativas.

2.2 Produção de novas unidades habitacionais para moradores de favela

Em um programa de urbanização de favelas, a remoção planejada de famílias é imprescindível em duas situações: áreas de risco e áreas com alta densidade[4] A maioria das favelas enfrenta ambos os problemas, os quais, se não forem encarados seriamente, inviabilizam a urbanização do assentamento. Ora, para se promover a remoção dessas famílias é necessário, além de um trabalho de gestão de conflitos[5] (apresentação do projeto de urbanização, explicação sobre a

(4) Além disso, lembramos a necessidade de crescimento da renda dos mais pobres e da criação de alternativas habitacionais – tipologias, formas de acesso e financiamento – para fazer frente à expansão dos domicílios em favela por adensamento ou por criação de novos núcleos. Entretanto, esse tema não está contemplado neste trabalho.

(5) A solução pelo interesse público do conflito entre moradores, entre cada um e o interesse coletivo, entre a comunidade e o Estado (quase sempre o financiador e/ou proprietário) é objeto principal do trabalho social ou comunitário.

necessidade de remoção, convencimento das famílias atingidas), apresentar-lhes uma solução habitacional definitiva em outra área, ou seja, disponibilizar unidades habitacionais para onde possam mudar, de modo a que se possa iniciar as obras de urbanização[6].

Se a família tiver dificuldades de se adaptar à solução habitacional apresentada (por conta da renda, tamanho ou instabilidade social da família), é possível promover negociações entre os moradores da favela, removendo para a habitação nova uma família que more em uma casa que não precisa ser demolida, e transferindo para esta casa a família moradora em área de risco.

De qualquer forma, para que ocorra a remoção planejada, é preciso haver produção planejada (anterior) de habitações para esse fim e mecanismos de contrato e financiamento compatíveis com as classes de renda e inserção econômica dos moradores a serem removidos.

As áreas de risco (predefinidas por diagnósticos e planos executados pelo Estado) também devem ser objeto de uma ação, visando estabilizar a situação de risco e promover um uso adequado da área, para impedir a reocupação. Assim, a obra de erradicação do risco deve ser encarada como uma ação sistemática necessária, que deve ser integrada à produção de alternativas habitacionais para os removidos e à urbanização também das favelas (ou trechos das favelas) que não contenham áreas de risco. Esta última ação está diretamente relacionada ao próximo ponto.

(6) É óbvio que as soluções e os prazos de remoção influenciarão no projeto, e sobretudo no plano das obras de urbanização de uma favela.

2.3 Complementação da urbanização da periferia

Os terrenos onde se encontram as favelas – fundos de vale, encostas de morros, beiras de córregos e vias – fazem parte de setores urbanos que tiveram dotação de infra-estrutura, equipamentos, mobiliário e serviços urbanos parcial, incompleta ou malfeita, tais como os loteamentos populares, irregulares ou clandestinos, ou as áreas do entorno de grandes obras públicas executadas com visão setorial (como vias expressas, canalização de córregos, etc.). São terrenos não-integrados à estrutura urbana por conta de peculiaridades fundiárias ou fisiográficas, tais como terras devolutas, restos de desapropriações ou terrenos em litígio, ou em áreas de alta fragilidade ambiental em meio urbano, como encostas, áreas de nascente ou terrenos brejosos.

A urbanização de uma favela deve fazer parte de um conjunto de intervenções, visando complementar a urbanização de áreas mais amplas. Sistemas viário, de macro e microdrenagem e esgotamento sanitário devem ser estudados com essa visão ampla, e a partir de uma leitura criativa das áreas faveladas e de seu entorno, com o intuito de executar áreas de *playground* e esportes e dar tratamento paisagístico aos fundos de vale, interligando essas áreas, por escadarias e rampas integradas ao sistema viário do trecho da favela urbanizável ou do loteamento contíguo.

Desde logo se percebe que se trata de interferir em espaços de muito valor para o processo ambiental urbano – encostas, fundos de vale, baixadas, áreas de nascente. Nesse sentido, a melhor unidade de planejamento e projeto, e que melhor responde a esse propósito de complementar a urbanização de bairros e comunidades contíguas, é a sub-bacia hidrográfica. Ao comentar, no capítulo 8, as especificidades do projeto quanto ao urbanismo e fisiografia, água, esgoto e drenagem, estarei procurando referendar a sub-bacia onde se insere uma favela como a área de influência adequada a um projeto de urbanização.

As obras de destinação de usos adequados para áreas de risco em que foram removidos barracos são as típicas demandas de complementação da urbanização da periferia. Aí podem ser criados espaços qualificados, equipados para lazer, esporte, atividades comunitárias, acessíveis a todo o bairro.

O provimento de equipamentos de educação e saúde, sua adequação quantitativa e qualitativa em bairros geralmente tão carentes, deve ser objeto de uma ação mais abrangente, que inclua os moradores de favela na demanda geral, e não os diferencie. Favelas não muito grandes (em área e número de habitantes), prescindem de equipamentos educacionais, de saúde ou socioculturais, como parques, bibliotecas, teatros. Os habitantes podem ser atendidos dentro do equacionamento do atendimento para o bairro. Da mesma forma deve ser equacionada a demanda por equipamentos e serviços de segurança. Apenas favelas de grande porte demandam a implantação de equipamentos específicos. Os grandes complexos podem requerer até remoções e reassentamentos para equipamentos e serviços.

Sob esta perspectiva de priorização da complementação da urbanização da periferia, os planos de bairro ou microbacias podem ser ferramenta adequada, por permitirem avaliar as condições de vida e acesso aos serviços e planejar ações consertadas que superem a visão setorial.

2.4 Urbanização como processo

A urbanização de uma favela engloba as fases de reivindicação, registro da existência de uma área-problema na prefeitura, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Entendendo-se a urbanização como processo, estas fases devem estar ligadas à posterior, de manutenção urbana. Estes momentos-chave da implementação são ricamente analisados na pesquisa elaborada.

O capítulo 8 da tese apresenta conclusões, considerando os aspectos de adequação das soluções de engenharia e urbanismo, pela verificação das condições de conexão com os serviços públicos em rede, com a manutenção urbana e indicadores socioeconômicos e urbanísticos.

A questão fundiária, apesar de não estar no centro das preocupações, é apresentada por mecanismos que têm significado algum avanço dos processos

administrativos e jurídicos. Assim deve despertar interesse dos líderes comunitários, dos juristas e administradores públicos, para alimentar o diálogo entre a sociedade para afirmação de um contrato social.

Os levantamentos detalhados são o planialtimétrico e cadastral (que precisa ser georreferenciado a algum sistema oficial), o levantamento da comunidade, com o cadastro social associado à localização das famílias na área, o levantamento das aspirações e propostas da população, e finalmente, o levantamento urbanístico, quando se analisam as interferências, os problemas geotécnicos e a integração da circulação urbana.

São sistematizados o escopo e as diretrizes do projeto, bem como os parâmetros projetivos e de manutenção urbana, desenvolvendo-se procedimentos para a integração projetiva entre, especialmente, saneamento ambiental e urbanismo. São destacadas diversas especificidades do projeto e da obra em favela, quando se quer manter valores e arranjos socioespaciais existentes. Os comentários quanto à unidade habitacional enfatizam a questão do lote, entre 40 e 45 m², desde que em condições de acesso e salubridade adequadas.

Destaco também a seguir algumas considerações gerais sobre a formulação de políticas, programas e projetos para favelas:

1. As experiências analisadas demonstram que a implementação de projetos de urbanização de favelas é complexa e demorada, exigindo grande determinação do órgão executor ou promotor em finalizar as obras. Alguns dos programas, como o de São Paulo, sofreram interrupções em função de mudanças nas administrações municipal e estadual. A replicabilidade dos casos estudados deve ser avaliada em função de cada conjuntura técnica, política e social específica. Há diversos aspectos, destacados a seguir, que poderão ser aplicados, com esta ressalva, em outros locais.

2. A integração na concepção dos projetos parece ser um fator determinante na avaliação positiva de sua sustentabilidade e adequabilidade. Quando os estudos de urbanismo, as decisões sobre relocações, etc. são feitos em conjunto com saneamento, em especial água, esgoto e drenagem, as soluções apresentam-se mais eficientes. Há casos em que também o serviço de coleta de lixo foi considerado de forma integrada.

3. Outro fator de sustentabilidade e adequabilidade dos programas é a integração na execução das obras. Como na maioria dos casos uma só empresa ou gestor executou as obras, houve uma integração nos cronogramas e um menor número de conflitos entre atores. As exceções parecem ser as concessionárias de energia e, em menor número, as de saneamento.

4. Surge a figura da empresa privada gerenciadora de projetos e obras, com apoio de equipes especializadas em "serviço social" Assim, os levantamentos de campo, projetos, obras e medições são realizados por funcionários da iniciativa privada, acompanhados por alguns órgãos públicos estaduais e municipais

centralizadamente, sem conexão com os setores de manutenção urbana e de fiscalização. Esse distanciamento do poder público está diretamente relacionado à ocorrência, nas favelas (urbanizadas ou não) de São Paulo, de ampliações de moradias invadindo vielas onde há redes de esgoto construídas, contrastando com o caso carioca, em que a prefeitura criou um sistema de fiscalização do uso do solo especial para as favelas urbanizadas.

5. A urbanização nem sempre vem acompanhada da regularização urbanística do assentamento e da regularização fundiária dos ocupantes. Não há uma legislação federal clara sobre isso. Assim, as diferentes interpretações da legislação federal (Lei Lehmann – e a reformulação de 2000 – e Código Florestal, principalmente), nos diferentes órgãos executivos e judiciários, cartórios e do legislador municipal são demonstradas pelas diferentes situações encontradas na pesquisa.

6. A inovação no contrato social é o Posto de Orientação Urbanística e Social – Pouso criado pela prefeitura do Rio de Janeiro, que institui a presença do poder público no espaço do núcleo urbanizado, implantando a norma sobre o uso do espaço público como cristalização dos direitos e deveres.

7 Deve-se destacar que na maioria dos casos executou-se a obra de urbanização independentemente da condição de legalidade (ou mesmo a garantia de possibilidade de legalização) urbanística ou fundiária. Essa atitude representa uma mudança consolidada do executivo em relação à política habitacional. Diferentemente da produção de unidades habitacionais novas, os projetos de urbanização não têm sido objetos dos procedimentos de aprovação nas diferentes instâncias que analisam projetos de urbanismo ou edificação. Isso é um sinal de fragilização do formalismo legal na gestão urbana do período democrático, tão presente na tradição urbanística brasileira.

8. A integração urbanística dos núcleos habitacionais deve ser atendida, procurando-se interferir nos seguintes indicadores: a criação de vias com acesso a transporte público nas proximidades, aumento das vias perimetrais ou internas com acesso a veículos de prestação de serviços – polícia, ambulância, bombeiros, coleta de lixo, mudanças e entrega de mercadorias, integração das redes de saneamento básico – água, esgoto e drenagem e distância dos serviços urbanos (coleta de lixo, farmácia, etc.) para o pedestre.

9. As condições de vida urbana e habitabilidade encontradas nas favelas urbanizadas são bastante razoáveis se comparadas às condições de alguns conjuntos habitacionais ou loteamentos públicos. Nota-se, entretanto, sinais de adensamento populacional e de novos domicílios, pois se observou lotes de tamanho menor ao previsto ou existente na época da urbanização, indicando a possível construção de outro domicílio. Associado à ausência quase total de fiscalização sobre os espaços de uso público, isso poderá acarretar um retrocesso às condições precárias de moradia.

10. A análise de diversos casos de urbanização das favelas dá indicações da potencialidade desta ação como um instrumento de recuperação da qualidade ambiental urbana. A concretização do objetivo de integrar políticas habitacional e ambiental passa, a meu ver, pela superação dos problemas que comprometem a sustentabilidade e a adequabilidade das ações, quais sejam: interrupções entre projeto e obra durante as obras; não-execução de todo o escopo do projeto proposto; ação pontual não-associada a um projeto de cidade e sem continuidade; não-execução de ações comunitárias sistemáticas; incerteza quanto às perspectivas de regularização fundiária e urbanística; ausência dos setores de manutenção urbana; ausência de outros serviços públicos, como segurança; ausência de orientação técnica e fiscalização quanto à reforma ou ampliação das unidades existentes ou adensamento.

11. Já se pode concluir também que devem ser implementados programas de assessoria técnica para a execução de adaptações das instalações hidráulicas e elétricas das moradias, e que o mesmo deve ser assumido para as obras de ampliação ou melhoria das habitações. É necessária também a criação de sistemas de fiscalização do uso e ocupação do solo após as obras, tornando concreta a presença do poder público, principal interlocutor do cidadão.

12. As políticas de serviços municipais e das concessionárias devem considerar as favelas urbanizadas como espaços construídos com outros padrões. Esses ambientes exigem parâmetros e eventualmente "formatos" de serviços diferenciados. Esse fator deve ser considerado com bastante cuidado no caso da privatização destes serviços.

Laura Machado de Mello Bueno
Doutora pela FAUUSP

Bibliografia

BUENO, Laura Machado de Mello. *Política habitacional e favelas: Estudos de caso.* Trabalho programado apresentado à FAUUSP, São Paulo, 1998.

___. *Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização.* São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

CASTEL, Robet. *Les métamorphoses de la question sociale.* Mesnil-sur-L'Estrée: Librarie Artheme Fayard, 1995, xerox.

GOLDBERG, A. The birds have nested: Design direction for informal settlements. *Urban Design International,* v. 1, n. 1, p. 3-15, 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiros. *Quinhentos anos de periferia: Mecanismos e saídas.* Novembro de 1998, xerox.

KUCINSKI, Bernardo. Nosso lugar na história. *Revista Teoria & Debate, n.* 22, p. 38-46, 1993.

LEE,T. Water management in the metropolitan areas of Latin America. In: SEMINÁRIO METRÓPOLIS LATINA-AMERICANA. São Paulo, 1992. *Anais.* São Paulo: FAUUSP, 1992.

MICHELIN, Anna Conigliaro. Metodologias e experiências de recuperação de áreas informais urbanas: Uma pesquisa em sete capitais brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL OS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL, 1995. Belo Horizonte. *Anais.* Brasília: Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

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

SILVA, Maria Laís Pereira. Habitação e melhoria das condições ambientais. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, AGENDA 21 – POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL, 1999. *Anais eletrônicos.* Disponível em: http://www.ibam.org.br/parceria21/cidsus21html

STEELE, James (Ed.). *The Aga Khan Award. Architecture for a changing world.* Londres: Academy Editions, 1992.

SUDARMO, S. P *Some highlights of the Indonesian urban strategy: The Kampung improvments program.* Trabalho apresentado ao INTERNATIONAL SEMINAR THE HIDDEN ASSIGMENT: AT HOME IN THE CITY. Netherlands Architecture Institute, Delft University of Technology, Faculty of Architecture DUT, Netherland Ministry of Development Cooperation, Rotterdam, nov. 1994.

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