Ação em Favela no Contexto da Política Habitacional do Estado de São Paulo

Valentina Denizo, Maria Cláudia Pereira de Souza e Mônica Bartié
Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU

1 Introdução

A CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo possui hoje um conjunto de intervenções que, embora tenham a favela como foco, assumem posturas distintas com relação a esta realidade socioambiental-urbana. Estas diferentes abordagens caracterizam as seguintes linhas de ação: erradicação de favelas/ reassentamento, substituição de moradias, urbanização integrada, regularização fundiária e recuperação urbana e/ou ambiental (Figura 1).

Figura 1

Embora estas intervenções tenham tido pouca representatividade no cômputo da produção e do atendimento habitacional do Governo do Estado, as demandas já compromissadas indicam que o seu papel tende a crescer significativamente no conjunto das ações promovidas.

As diversas linhas de ação em favelas, que hoje convivem na CDHU, antes de representarem respostas para diferentes realidades, refletem a evolução do conceito de atendimento habitacional de interesse social e da relação entre habitação e cidade.

Ressaltamos ainda que, neste processo histórico, a atuação em favela nem sempre surge em razão do aumento da consciência e da compreensão da realidade socioambiental-urbana por ela representada, mas sim, pelo esgotamento do modelo tradicional de resposta às demandas habitacionais, centrado na produção em larga escala de novos espaços urbanos, o qual não consegue mais responder com o mínimo de eficácia às demandas habitacionais e urbanas (Figura 2).

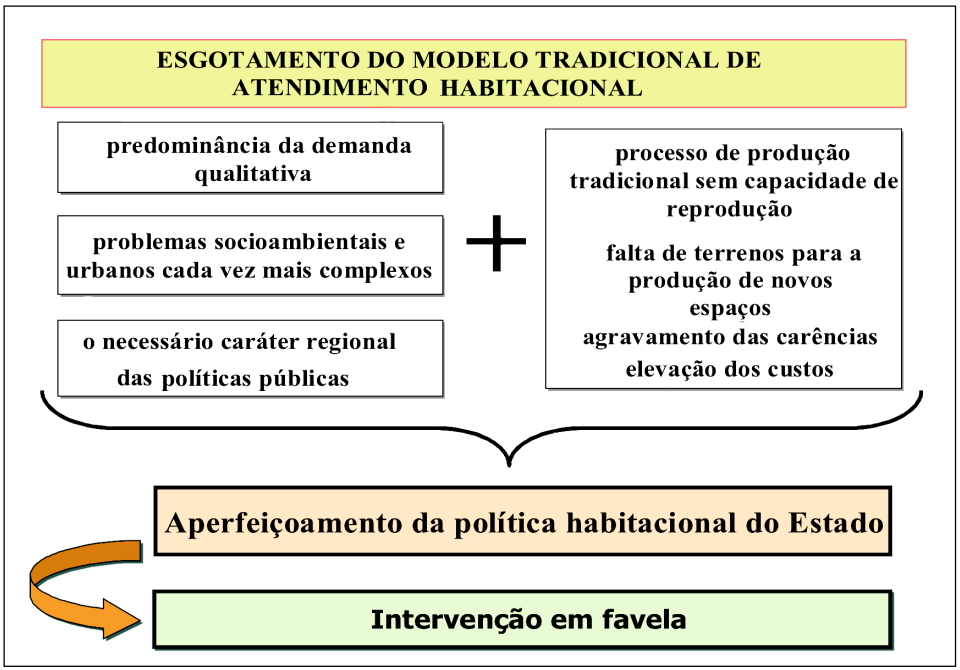

Figura 2

2 Evolução da Ação em Favela na CDHU

Podemos identificar quatro períodos distintos, que embora não sigam uma seqüência cronológica, marcam fases distintas da CDHU ante a favela e os favelados.

Inicialmente, a política habitacional reconhece o favelado enquanto um beneficiário de seus conjuntos habitacionais, mas sem se propor em intervir na favela. Este é um período em que a variável socioeconômica se destaca nas argumentações e justificativas de atendimento e de produção habitacional, em detrimento das variáveis de exclusão socioterritorial.

Posteriormente, a CDHU reconhece a favela como um objeto de intervenção, na verdade de extirpação, pois a favela é vista como um tecido urbano doente a ser suprimido. Esta postura vincula-se às posturas mais reacionárias do urbanismo moderno que buscam estabelecer e impor determinados padrões eleitos como saudáveis e aceitáveis universalmente.

A impossibilidade de substituir todos os assentamentos de favelas por novas moradias, seja por razões econômicas, seja pelos processos de consolidação destes núcleos e pela pressão da população, deu lugar a um movimento de urbanização de favelas.

No início, estas urbanizações buscavam melhorar a infra-estrutura e sanear os núcleos, mantendo o máximo possível a ocupação existente.

O conceito de urbanização integrada, que se traduz por um conjunto de ações (urbanização + remoções e reassentamento em conjuntos habitacionais + substituição de moradias), surge na CDHU como forma de equacionar a ocupação de grandes áreas invadidas, algumas das quais já iniciadas anteriormente no modelo de substituição de moradias.

A urbanização integrada na verdade pouco integrava, apenas compunha um conjunto de ações, muitas vezes desarticuladas, mantendo os defeitos dos conjuntos habitacionais tradicionais e os defeitos de uma urbanização apenas preocupada com os aspectos sanitários do assentamento, relegando a qualidade urbana dos espaços resultantes e os programas complementares de inserção social à condição de "*externalidades*", sem encaminhamentos e sem responsáveis claramente definidos na concepção dos programas.

O último período, denominado neste texto de qualificação urbana, está em processo de conceituação e construção, com o objetivo de aperfeiçoar não apenas a concepção das intervenções, mas também os seus processos de implementação.

Estamos no momento neste ponto. E o nosso grande desafio é o de construirmos um novo processo de apreensão e compreensão da favela que vá além da caricatura da resistência ou da singeleza e poética da "*expressão popular*".

Do ponto de vista do partido da intervenção, também é preciso superar posturas extremas que ora consideram o espaço da favela como

sagrado e a ser preservado a qualquer custo, ora o negam totalmente. Para tanto, é preciso recuperar o conhecimento e o exercício da discussão do espaço urbano, nas suas dimensões técnicas, estéticas, sociais, políticas e simbólicas.

O momento de impasse e inflexão é visível e o papel do Governo do Estado nas intervenções em favelas também se refaz e se constrói a partir deste momento de balanço e a partir das suas práticas concretas, buscando equacionar os problemas das suas favelas, ou seja, das áreas adquiridas pela CDHU já com assentamentos ou posteriormente invadidas.

A seguir, apresentamos um esquema (Figura 3) e uma breve descrição dos períodos considerados.

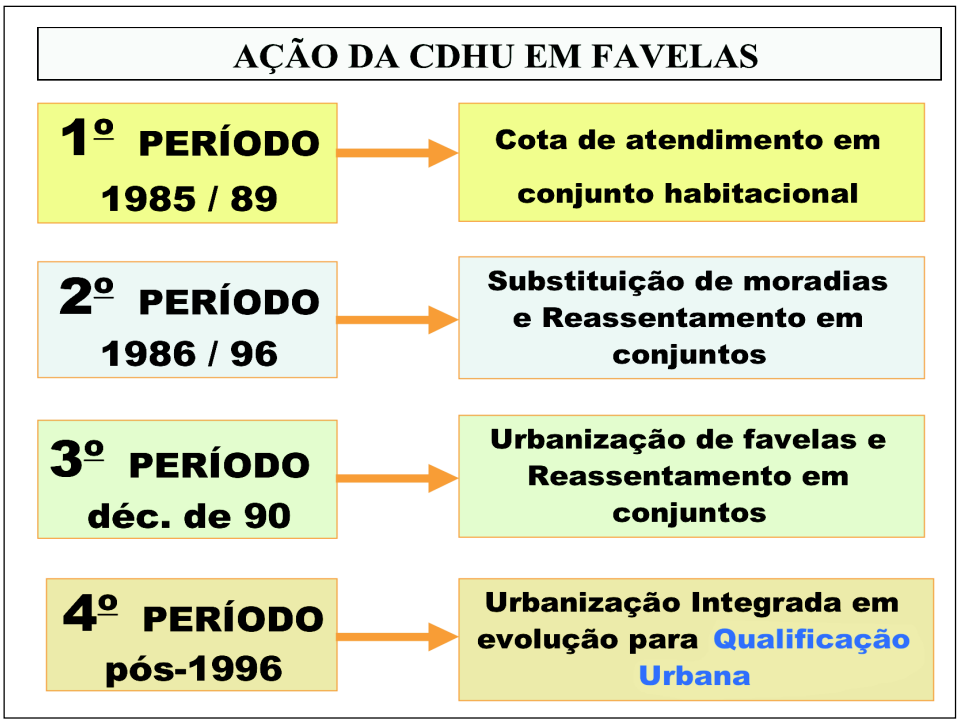

Figura 3

2.1 Primeiro período: 1985/89: Cota de atendimento em conjuntos habitacionais para famílias vindas de favelas

As reivindicações por moradias pelos movimentos populares organizados, especialmente os da zona leste do Município de São Paulo, ganham maior expressão no início da década de 80, levando o Governo do Estado de São Paulo, no âmbito da sua política habitacional, a reservar cotas para este atendimento.

A ação mais significativa desta fase refere-se ao Empreendimento Jd. São Carlos, com 1.413 apartamentos, viabilizado especialmente para atender famílias indicadas pela UFZL - União de Favelas da Zona Leste.

2.2 Segundo período: 1986/96: Substituição de moradias com reassentamento de apoio em conjuntos habitacionais fora da área

Também no início da década de 80, vários movimentos reivindicam ao Estado a compra de áreas ocupadas por assentamentos precários, visando a sua urbanização, além da ocorrência de invasões das reservas de áreas da CDHU para futuras construções. Estes movimentos geraram algumas desapropriações na Região do ABC e o início de programas de substituição de moradias, sendo que alguns dos quais até hoje não encontraram equacionamento.

Como exemplo típico desta fase, está o Empreendimento São Bernardo do Campo K/DER: iniciou como um Programa de Substituição de Moradias, sofreu períodos de paralisação, em função da falta de áreas de apoio para viabilizar novas frentes de obras, e agora passa por um processo de alteração do partido da intervenção, consolidando parte do sistema viário existente e admitindo, inclusive, a possibilidade de urbanização dos setores mais consolidados (Figuras 4 e 5).

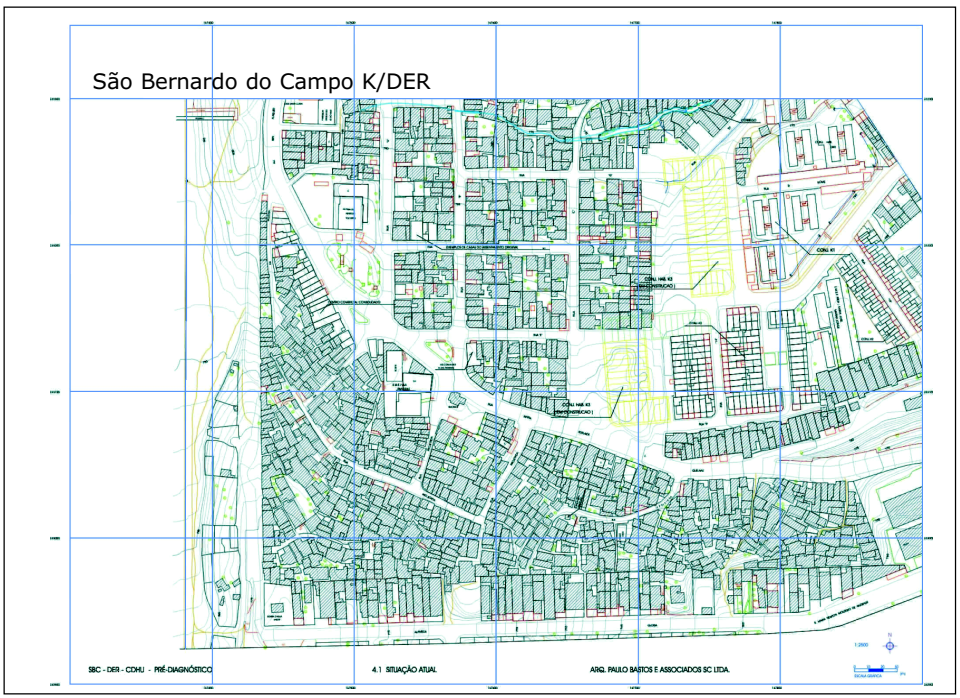

Figura 4

Figura 5

2.3 Terceiro período: Década de 90: Reconhecimento da favela enquanto um objeto de intervenção da política habitacional do Estado

Sem dúvida, na década de 90, a favela ganhou evidência, o que não se traduz necessariamente em maior espaço, na Política Habitacional do Estado, por meio de três linhas de ação:

1. Erradicação de favelas para apoiar obras públicas de drenagem e sistema viário, especialmente, reassentando famílias em conjuntos habitacionais.
2. Urbanização de favelas para apoiar programas de saneamento ambiental.
3. Pressão para urbanizar as favelas da CDHU, ou seja, áreas ocupadas e adquiridas em períodos anteriores pela Companhia e não equacionadas pelos programas de substituição de moradias.

Os programas de reassentamento para atender famílias removidas de áreas com influência de obras públicas, embora não envolvam a atuação em favela, trouxeram como contribuição ao aperfeiçoamento da política estadual de habitação a necessidade de atender públicos-alvo fechados, evidenciando a necessidade de subsídios, enquanto recursos a fundo perdido.

Podemos dizer que a urbanização de favelas se introduz na CDHU pelo Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga.

Se de um lado esta experiência foi muito importante do ponto de vista técnico, estrutural e operacional para a CDHU, também trouxe limita-

ções em função das premissas do próprio Programa, quais sejam: atuar somente em áreas públicas; focar a urbanização apenas enquanto ação complementar de saneamento ambiental e não de estruturação urbana, não prever a regularização fundiária ou a definição de domínios, entre outros. As Figuras 6, 7, 8 e 9 exemplificam algumas destas limitações.

Ao não se chegar ao parcelamento e definição de domínios, criam-se espaços públicos e semi-públicos sem clareza de significado e função

Sadie - Embu

Guatemala– Itapecerica da Serra

Figura 6

Tratamento do córrego do ponto de vista sanitário e de drenagem em detrimento da preocupação de integrá-lo nos espaços urbanos públicos semi-públicos

Figura 7

Limitação de atuar somente em áreas públicas, recuperando parcialmente o território e não maximizado a infra-estrutura instalada

Sadie - Embu

Figura 8

Jardim Santo André

Figura 9

Na década de 90, também se deu o início das discussões sobre a mudança de paradigmas da intervenção nas áreas invadidas da CDHU não equacionadas pelo programa de substituição de moradias.

A primeira área a receber um novo tratamento foi o Jardim Santo André, que se constituiu em estudo de caso e de experimentação de um novo processo de conceber e de implementar ações em favela, denominada naquele momento por urbanização-integrada. Além da diversidade e articulação de alternativas habitacionais, buscava-se, também, criar um novo processo de gestão (Figura 10).

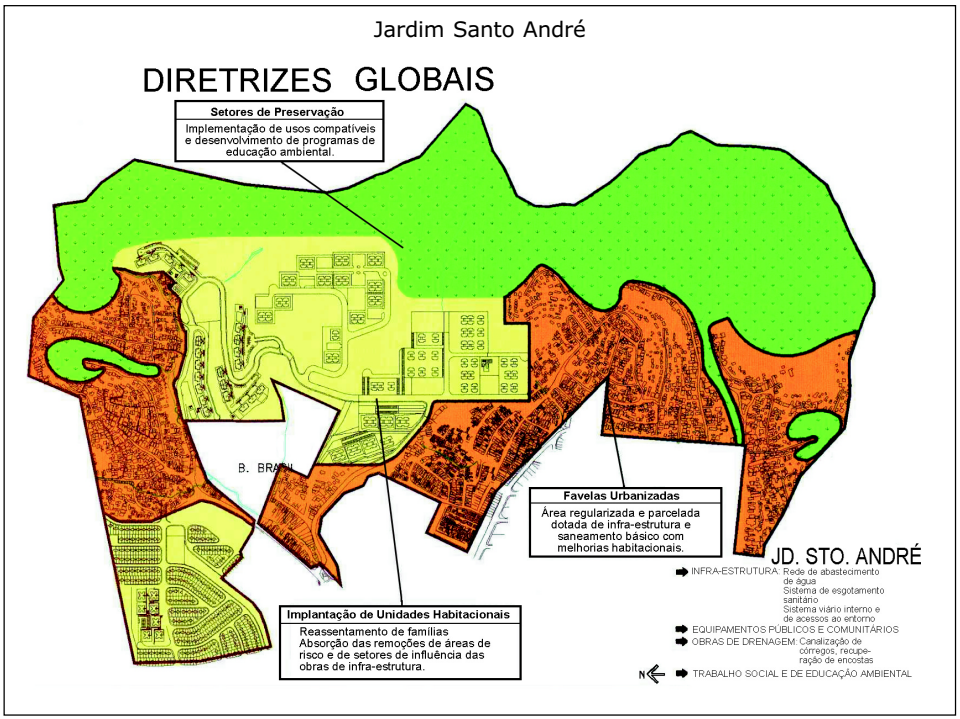

Figura 10

A intervenção no Jardim Santo André ainda está em curso e no seu processo de fazer aponta caminhos de aperfeiçoamento.

2.4 Quarto período: Pós-96: Desenvolvimento do conceito de urbanização integrada para o conceito de qualificação urbana

A urbanização integrada na CDHU é definida como um conjunto diversificado e articulado de soluções habitacionais na intervenção de uma determinada área ocupada por favela, envolvendo urbanização, regularização, reassentamento, substituição de moradias e melhorias habitacionais.

Avanços da urbanização integrada:

1. Ampliação do escopo da urbanização para a regularização da ocupação.
2. Busca de integração e articulação de um conjunto de soluções de atendimento.

Estes avanços, no entanto, são relativos, pois:

a) mantêm as premissas da produção habitacional tradicional da CDHU nos empreendimentos de substituição de moradias (uso exclusivamente habitacional sem previsão de espaços para os pequenos comerciantes da área, tipologias padrão sem diversidade, respeitando as diversidades socioeconômicas das famílias, etc.); e

b) mantêm moradias em função de sua condição física, não maximizando vantagens locacionais e possibilidades de qualificação urbana global da área.

As Figuras 11, 12 e 13 ilustram algumas destas limitações, que já estão sendo repensadas no processo de desenvolvimento da intervenção.

A gestão e o acompanhamento realizado de forma integrada e articulada com as diversas áreas técnicas da CDHU trouxeram como benefício ao processo de trabalho, no caso das ações no Jardim Santo André, a evidência dos problemas e a clareza das soluções e das proposições.

Premissa de manutenção das moradias consolidadas
(Apesar do projeto indicar 55% de remoções)

Simulação – Núcleo Lamartine

Antes

Depois

Enfoque sanitário e não de estruturação urbana

Figura 11

Expulsão do comércio e serviços locais pelo partido dos projetos de reassentamento padrão

Negação da vida urbana e econômica da comunidade

Figura 12

Manutenção de problemas de apropriação de espaços e de atendimento às necessidades das famílias

Figura 13

3 Conclusão

As reflexões sobre a urbanização integrada apontaram para a necessidade de suplantar mais um referencial e adotar um novo desafio: o de construir um novo conceito de intervenção em favela, qual seja, a qualificação ambiental e urbana.

A experiência tem evidenciado que se as intervenções em favelas, em tese, estruturam espaços urbanos, revertem processos de degradação ambiental e urbano e atuam diretamente em realidades de exclusão social e territorial.

Pela sua natureza de impacto, estas intervenções, quando promovidas pelo Poder Público, somente se justifica e se legitima quando garantida a sua sustentabilidade. Caso contrário, é dinheiro público perdido, além de criar processos mais profundos e cruéis de exclusão social e de degradação ambiental e urbana.

Desta forma, o conceito de qualificação urbana propõe uma revisão do conceito de viabilidade, alinhando-o ao conceito de sustentabilidade e de equilíbrio global entre os benefícios sociais, ambientais, urbanos e econômicos e não apenas no equilíbrio financeiro.

Ao focar a qualificação ambiental e urbana, as intervenções em favelas conduzem à requalificação do objeto de intervenção do produto a ser esperado (Figura 14).

Quanto ao objeto, as variáveis de análise e de articulação se ampliam buscando a qualidade de vida urbana, a integração e a estruturação dos espaços que circundam os assentamentos de favela, a reversão dos processos de degradação ambiental e urbana, além da inclusão social nas suas dimensões econômicas territorial e política. Em conseqüência, o produto, socialmente e politicamente esperado, também se amplia além da chave da casa, do muro do lote e do certificado de propriedade.

A qualificação urbana é ainda um conceito em construção. Um sonho, como era um sonho no início dos anos 80, pensar a CDHU urbanizando favelas.

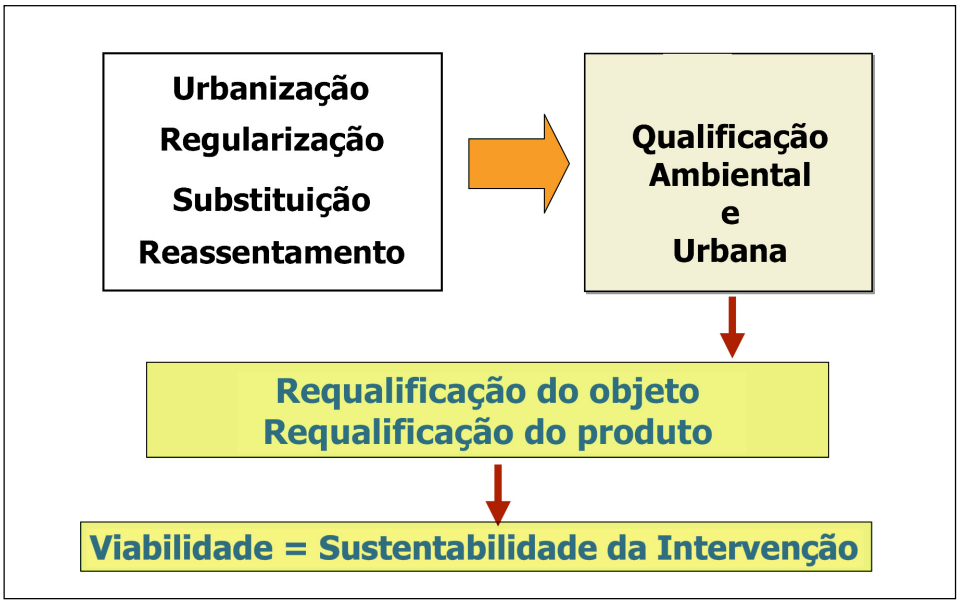

Figura 14