

ENTRE A NECESSIDADE E A GESTÃO: O LUGAR DAS MELHORIAS HABITACIONAIS NAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS*

INTRODUÇÃO/RESUMO

O presente artigo trata do componente “melhorias habitacionais” nos processos de urbanização de favelas, seus programas e financiamentos públicos. Parte-se de uma reflexão sobre os conceitos de “déficit” e “inadequação” habitacional — construídos com dados secundários do Censo do IBGE 2010 —, sobre o tratamento histórico dado aos chamados assentamentos precários — que vão da ideia de “aberração” à de “integração à cidade” — e de algumas experiências concretas de trabalhos da ONG de assessoria técnica *Peabiru* em projetos de urbanização de favelas para se identificar as “necessidades habitacionais” e desenvolver a hipótese de que as melhorias habitacionais ocupam um espaço absolutamente residual nas políticas urbanas brasileiras.

A desimportância que as melhorias adquirem em tais processos não corresponde às necessidades reais, tendo em vista a escala da produção informal da moradia, a proporção de domicílios que são removidos e reassentados em relação à proporção dos consolidados nos projetos e obras de urbanização e por fim o papel que a precariedade da habitação, das suas condições construtivas, exerce no território, determinando o “jeitão” de favela. A pulverização do problema, o baixo interesse dos poderes públicos e dos grandes grupos econômicos nessa temática findam, no argumento organizado neste texto, escateando as melhorias, negligenciando-as, tanto quando se avaliam as ações concretas, quanto o percentual de recursos públicos investidos nos programas de urbanização.

Melhorar ao invés de fazer o novo, identificar as necessidades e precariedades, encontrar soluções habitacionais particulares, considerar que os assentamentos precários são efetivamente a cidade... há argumentos e dados suficientes para justificar que esses fossem eixos centrais dos programas habitacionais, contudo, são ações que não logram estruturar-se nas políticas públicas.

NECESSIDADES HABITACIONAIS: DÉFICIT E INADEQUAÇÃO HABITACIONAL, O PROBLEMA E O FALSO PROBLEMA

Interesses, limites e miopias na leitura estatística

“(...) formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos. (...) Tudo indica portanto, que o “problema da habitação popular”, formulado há mais de dez anos e até agora não resolvido (...), apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para sua solução, não passou de um artifício político

* Artigo aceito para publicação e apresentação oral nos anais do Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, no período de 13 a 15 de novembro de 2014, na cidade de São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo

formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural. (...) Se o problema é o déficit e não a carência, porque o déficit da habitação e não tantos outros mais angustiantes e urgentes (...)? Mas se o déficit é um problema falso e mal formulado, não caberia perguntar se a melhor forma para eliminar ou diminuir a carência não seria conceber um modelo econômico alternativo no qual os recursos disponíveis fossem canalizados para o desenvolvimento das indústrias de bens de capital, para o aumento da produção agrícola e da oferta de demais bens e serviços de primeira necessidade? A resposta a essa última indagação foge ao escopo desse texto (...) O importante é ressaltar que quando o problema da habitação popular foi selecionado como uma das prioridades básicas sobre as quais devia concentrar-se o esforço econômico da nação, a partir do conceito de “déficit habitacional”, a pergunta não só não foi respondida como sequer parece ter sido formulada.” [Gabriel Bolaffi, *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*]

Nas passagens acima, extraídas de um texto já clássico para os estudiosos da habitação no Brasil, escrito em 1975 pelo sociólogo (e cozinheiro) falecido em 2011, Gabriel Bolaffi, o autor formula uma tese bastante atual sobre a construção de um problema nacional e sobre as justificativas técnicas e políticas para que caminhões de recursos públicos sejam despejados em algum setor da economia. A *ideia* (leia-se: a *ideologia*) de “déficit” habitacional veio sendo aperfeiçoada ao longo dos quase 40 anos desde que o texto foi escrito, em termos de metodologia e em termos quantitativos, e continua orientando políticas públicas, justificando particularmente a *produção* de novas moradias, como as daquele que é tido como o maior programa habitacional da nossa história: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Com aproximadamente três milhões de unidades habitacionais contratadas, um milhão e setecentas mil unidades concluídas ou entregues, o programa continua apoiando-se na justificativa de “enfrentamento do déficit de moradias”. Não é segredo, entretanto, que seu lançamento em 2009 foi uma forma de enfrentamento dos efeitos da crise econômica mundial no país, pelo caráter anticíclico do setor da construção civil, pela sua capacidade de gerar empregos de baixa qualificação e ativar amplos setores da economia, antes, durante e depois da entrega das chaves da moradia. O “tsunami” que a crise representou no centro do capitalismo chegaria aqui como uma “marolinha”. Anterior e paralelamente ao MCMV, à produção de unidades novas em larga escala, o governo federal também atuava no meio urbano através de um financiamento aos entes federados para a implantação de saneamento e infraestrutura em “assentamentos precários”, o nome do momento para as favelas, loteamentos irregulares e sem infraestrutura, núcleos, comunidades... Intervinha sobre uma situação de “carência” ou “necessidades” habitacionais de dimensões inimagináveis há 40 anos. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2005 para catalizar setores econômicos, tem uma modalidade que é voltada especificamente para saneamento e urbanização dessas localidades.

Com a produção numa mão e a urbanização na outra o governo federal cumpriria o seu papel de financiador da política urbana e habitacional, reservando aos municípios a tarefa de alimentar fundos e políticas próprias, de assumir o comando da política urbana, conforme determina a Constituição Federal, conforme se delineou na construção histórica do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e como (de algum modo) se fez durante os quase 20 anos que separaram a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades. Mas não é bem assim: os dois programas são mandatários e acabam confinando os outros entes federativos a funções operacionais, à tarefa de “fazer rodar” as iniciativas federais — prevalecendo o MCMV que praticamente “roda” sem a interferência e o controle dos poderes públicos, submetendo o desenvolvimento das cidades a lógicas determinadas pelos proprietários de terras, pelos interesses do setor imobiliário e das empresas de construção civil. E nesse círculo de interesses privados, as reais carências e necessidades habitacionais da população são absolutamente escanteadas — e particularmente da população mais pobre, afinal, na trilha de Bolaffi, a baixa renda (e a desigualdade social) é a raiz do problema.

Sem contrariar os trabalhos de quantificação da necessidade de “reposição de estoque de moradia”, elaborados desde 1995 com base no Censo do IBGE¹, é relevante iluminar alguns outros dados que são usualmente (e convenientemente) esquecidos, quando se menciona o “déficit habitacional”. Sabe-se que o conceito mobiliza a “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (grifos nossos)”², e que inclui estatisticamente: (1) os domicílios precários (rústicos e improvisados), (2) a coabitação familiar, (3) o adensamento excessivo em domicílios alugados e (4) o ônus excessivo com aluguel. Mas parece que essa noção “imediata e intuitiva” basta para justificar os programas de produção em grande escala. Afinal, alguém discordaria de que o Brasil precisa construir milhões de moradias? Entretanto, é plausível imaginar que as famílias que constituem esse “déficit”, a ver pelas categorias que compõem esse dado estatístico, estão morando³. Ou seja, mesmo segundo esses critérios oficiais, seriam todos os domicílios precários demandantes de uma nova moradia? E se eles fossem simplesmente substituídos no mesmo local? Parte da coabitação familiar não poderia ser atendida em se viabilizando uma ampliação adequada da moradia atual? E o mesmo não se aplicaria ao adensamento

¹ A Fundação João Pinheiro organiza desde 1995 os dados dos Censos Populacionais e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios do IBGE para quantificar o déficit habitacional. São muito relevantes os acúmulos que se têm para os estudos habitacionais em virtude de uma metodologia contínua.

² Definição de *déficit habitacional* adotada pela Fundação João Pinheiro, constante (entre outras publicações) no glossário do trabalho Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010, da Fundação e do Ministério das Cidades.

³ O senso (com “s”) comum certamente incluiria o “povo de rua”, ou população em situação de rua, na conta do déficit habitacional, afinal são os “sem teto” em sentido estreito. Contudo, essa informação não faz parte do Censo (com “c”) do IBGE, que trabalha com a base de domicílios, e portanto não compõe o déficit habitacional estudado pela Fundação João Pinheiro. Tais levantamentos são geralmente feitos pelas prefeituras e pelas Secretarias de Assistência Social e parecem não alçar à categoria de “problema” habitacional. Os autores agradecem a Luiz Kohara pelas informações de última hora para este esclarecimento metodológico.

excessivo? O ônus com aluguel não teria maior correlação com a renda ou com o controle sobre os aluguéis do que propriamente com a necessidade de se construir novas moradias?

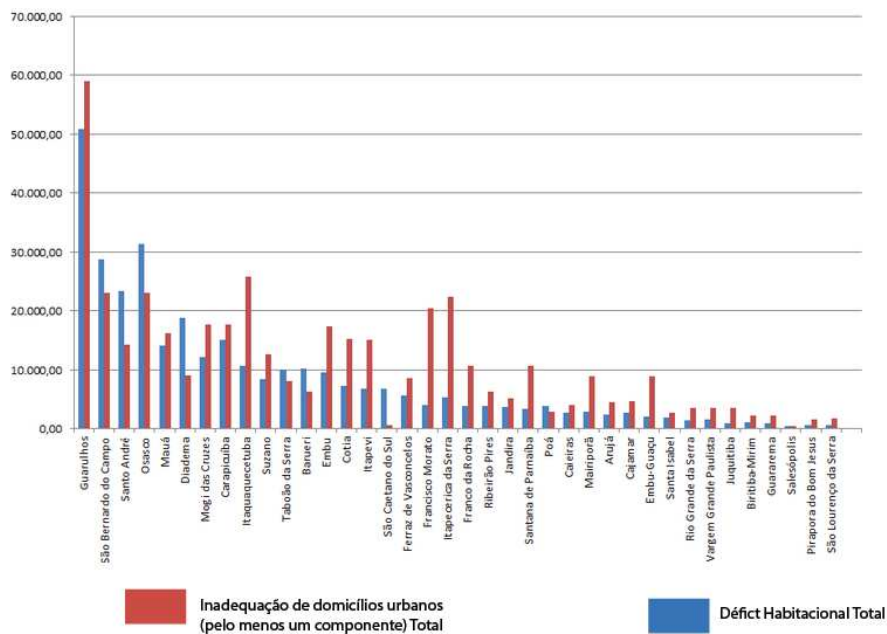
Mas além dos dados que são mobilizados para justificar a produção de novas moradias, a série histórica de interpretação de dados do Censo também inclui uma leitura sobre a “inadequação de domicílios”, definido como “conceito que reflete a qualidade de vida dos moradores”, sem constituir dimensionamento do estoque de habitações⁴. Trata-se, na versão mais recente do estudo, de: (1) domicílios sem banheiro, (2) com carência de infraestrutura (água, esgoto, iluminação e energia elétrica, coleta de lixo) ou (3) domicílios próprios excessivamente adensados. E vale ressaltar que um mesmo domicílio pode ser ao mesmo tempo inadequado em mais de um desses itens, dificultando o exercício de quantificação que se aproxime mais da realidade. De qualquer modo, são dados que podem dar um bom parâmetro sobre a necessidade de “melhorar” em contraponto à necessidade de “fazer de novo”.

Déficit e inadequação de domicílios Região Metropolitana de São Paulo

Apenas como exemplo dessa diversidade das carências e necessidades, na maior Região Metropolitana desse país, com a maior conurbação e concentração populacional, dos 39 municípios, 30 têm um percentual maior de “domicílios inadequados” em pelo menos uma das dimensões consideradas que o de domicílios que constituiriam o “déficit”. 29 dos mesmos 39 municípios, têm uma quantidade absoluta de inadequação em pelo menos um componente maior que a de déficit. É uma situação que inclui municípios bastante urbanizados, limítrofes a São Paulo, como Guarulhos ou Mauá, além de municípios mais periféricos, com grande parte de seu território inserido em áreas de proteção ambiental, como Embu das Artes, Embu-Guaçu ou Itapeverica da Serra (na direção Sudoeste); Franco da Rocha, Francisco Morato, Caieiras ou Mairiporã (na direção Norte-Noroeste); além de Arujá, Suzano ou Mogi das Cruzes (na direção Leste).

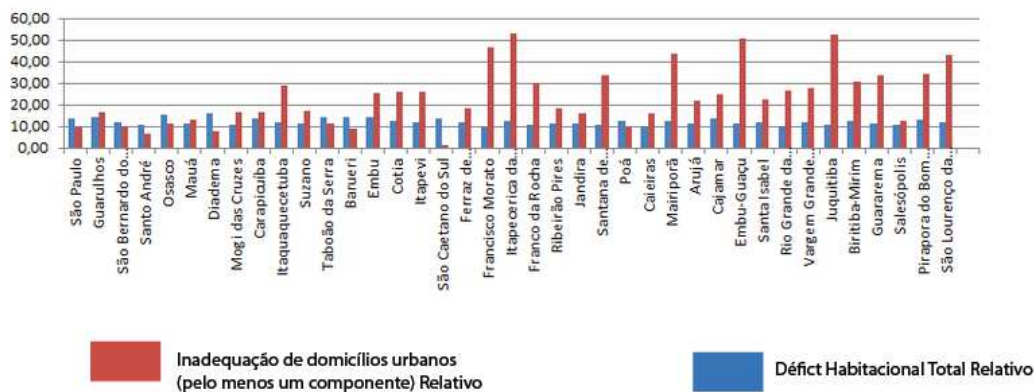
⁴ Definição de *inadequação habitacional* adotada pela Fundação João Pinheiro, op. cit.

Comparação entre Déficit e Inadequação Habitacional Total na RMSP



Elaboração própria com dados capturados do software Déficit habitacional municipal no Brasil 2010 [Fundação João Pinheiro, 2013]. Nota: Os dados do município de São Paulo foram excluídos deste gráfico, já que os valores absolutos tanto de déficit (474.344,37) quanto de inadequação (334.042,47) são muito superiores aos dos demais municípios e acabam impedindo ou dificultando a visualização dos dados nos municípios com valores menores.

Comparação entre Déficit e Inadequação Habitacional Relativos na RMSP

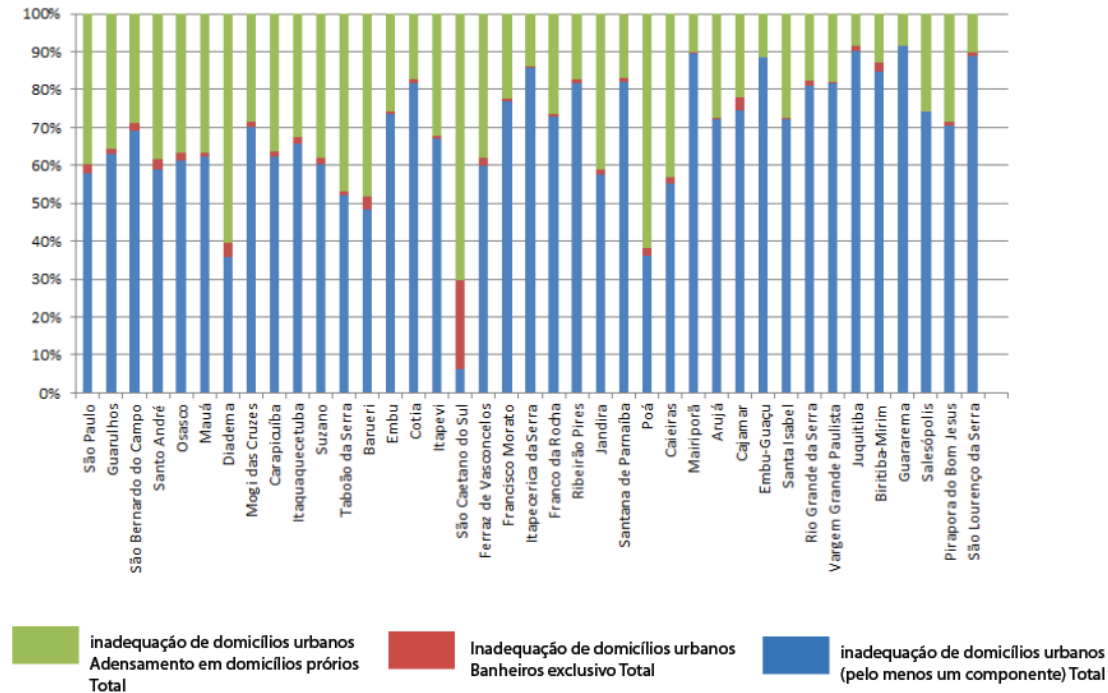


Elaboração própria com dados capturados do software Déficit habitacional municipal no Brasil 2010 [Fundação João Pinheiro, 2013]

Analisando a inadequação em si, nota-se que, nos municípios da RMSP em geral, o componente que se refere à carência em infraestrutura — incluindo pelo menos um item entre abastecimento de água, coleta de esgoto, abastecimento de energia elétrica

ou coleta de lixo — constitui a principal carência. Segue-se o adensamento excessivo (nos domicílios próprios, já que os alugados são considerados como déficit) e os domicílios sem banheiro têm uma participação ínfima no total de inadequação habitacional.

Componentes de inadequação habitacional na RMSP



Elaboração própria com dados capturados do software Déficit habitacional municipal no Brasil 2010 [Fundação João Pinheiro, 2013]

As **intervenções em assentamentos precários**, sem a mesma notoriedade ou a mesma quantidade de recursos que a produção habitacional, têm certamente impacto mais amplo nas dimensões que os estudos estatísticos mobilizam. Em tese, atacam dimensões que compõem tanto o *déficit* — domicílios precários e coabitação — quanto a *inadequação* — carência de infraestrutura, adensamento excessivo, ausência de banheiros. Por outro lado, quanto maior a consolidação desses assentamentos, quanto maior o adensamento construtivo, maior a complexidade de intervenção, ao ponto de converter em problema habitacional situações que o IBGE não consideraria. Por exemplo, uma moradia consolidada, localizada na borda de uma quadra de grandes dimensões, com acesso à infraestrutura, mas que seja cercada por moradias precárias, ou que esteja implantada em beira de córrego, ou que interfira em alguma obra viária e de infraestrutura no contexto geral da urbanização, pode ser definida como domicílios “a ser removido”, apesar de, no conceito estatístico, não ser considerada nem déficit, nem inadequada.

Esse preâmbulo permite observar o “problema habitacional” de maneira mais abrangente, mais complexa. Revela ainda que o uso do conceito de “déficit”, comparado ao de “inadequação”, é uma opção política, que não encontra sustentação técnica nem mesmo em termos quantitativos e nem mesmo na Região Metropolitana mais importante do país. Se o déficit é um número abstrato, cuja concretude é estabelecida nos discursos políticos, um mergulho, mesmo que superficial, permite localizar que a construção de novas habitações não pode ser a solução única para problemas e necessidades tão diversos.

PROJETOS DE URBANIZAÇÃO: CONSOLIDAÇÃO *versus* REMOÇÃO E REASSENTAMENTO

“Falar de favela é falar da história do Brasil desde a virada do século”. Com essa frase, Alba Zaluar e Marcos Alvito introduzem o livro *Um século de favela*⁵, para falar “particularmente da cidade do Rio de Janeiro na República”. Mas se na capital federal o “problema-favela” é “descoberto” pelo poder público nos anos de 1940⁶, em São Paulo, isso só vai ocorrer depois da explosão da população urbana nos anos de 1970. Da ideia de “aberração” à de “favela integrada à cidade”, termos utilizados para designar esses territórios em documentos oficiais⁷, as intervenções em favelas contam uma espécie de história institucional, que dizem menos sobre as transformações efetivas e mais sobre o discurso dos poderes públicos sobre esses *territórios construídos à margem da lei e habitados predominantemente por populações de baixa renda*⁸. Ainda que a resistência popular à remoção ou iniciativas piloto de projetos “de baixo para cima” estivessem presentes desde a década de 1950⁹, é possível falar de algumas “tendências” que prevaleceram em determinados períodos históricos. Até os anos **1960**, era o “remocionismo” a prática principal, com a construção de alojamentos provisórios ou conjuntos habitacionais distantes (e cada vez mais distantes) para receber os “favelados”, tomados como indivíduos pré-civilizados. O golpe militar e a centralidade da política de produção habitacional do BNH (Banco Nacional de Habitação) aprofundaram esse modelo e foi na segunda metade da década de **1970** que as ações de urbanização e da oferta de moradias incompletas ganharam um lugar de destaque, com os chamados programas alternativos do BNH: Profilurb, Promorar e Programa João de Barro. Nos anos de **1980** — já diante da perspectiva de

⁵ Zaluar, A. e Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998

⁶ “[os parques proletários] têm por finalidade, acima de tudo, resolver o problema das condições insalubres das franjas do Centro da cidade, além de permitir a conquista de novas áreas para a expansão urbana”. Marcelo Burgos. *Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In Zaluar, A. e Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998, p.27

⁷ Burgos, M. *op. cit.* refere-se ao Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro em 1937 e às diretrizes para o Programa Favela-Bairro em meados dos anos de 1990, respectivamente.

⁸ Este também, um conceito bastante genérico.

⁹ Burgos, M. *op. cit.* menciona a experiência da Codesco (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades) no Brás de Pina e Morro da União e o “projeto de baixo para cima” é descrito por Carlos Nelson Ferreira dos Santos (Santos, C.N.F. “Como projetar de baixo para cima: uma experiência em favela”. In *Revista de Administração Municipal*, jul-set, 1980)

redemocratização, com o voto popular na conta, mas também com o “problema” bastante agravado — passaram a ocorrer ações para implantação de infraestrutura e serviços especialmente desenhados para as favelas. Tratou-se de um processo que incluiu fortemente uma ideologia comunitária e responsabilizou associações de moradores numa dicotomia entre o “ressentimento com o remocionismo”¹⁰ e o clientelismo, que diminuía os compromissos com as demandas públicas¹¹. A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade pela política urbana e nesse momento ações mais estratégicas de urbanização e “verticalização” de favelas (ou seja, de provisão habitacional nos próprios núcleos) começaram a ter impactos positivos na opinião pública nos anos de **1990**. Tornaram-se “marcas” de governantes de grandes metrópoles, mesmo que com nítida trajetória política conservadora¹². A **década e meia deste novo século** tem sido bastante estudada em relação às intervenções em “assentamentos precários”. Mesmo sem o distanciamento histórico que garante a crítica a partir de um olhar retrospectivo, é possível também apreciar algumas “novas tendências”. As ações de titulação e regularização jurídica, para garantir a segurança na posse, adquiriram uma importância especial nesse cenário, desde meados da década de 1990. Já se entende, contudo, que as intervenções devem envolver também as dimensões física (urbanística e habitacional) e social para serem consideradas mais completas. De algum modo, com o Ministério das Cidades e sobretudo com os consideráveis recursos do PAC, o governo federal retomou a direção dessa política em nível nacional e, somadas ao impacto de obras articuladas aos mega-eventos esportivos, as intervenções parecem “mais abrangentes”: tanto incluem obras de infraestrutura de mobilidade ou revitalização urbana, que não podem ser medidas pela unidade reais/família, quanto retomam uma escala de remoções que há décadas não se via¹³.

É óbvio que o esquema acima é profundamente reducionista e que as “tendências”, às vezes tomadas como “mudanças de paradigma”, de cada período podem ser notadas ao longo de toda a história das intervenções em favelas. Na trilha de Flávio Villaça, na sua *Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*¹⁴, a hegemonia do discurso das classes dominantes até os anos de 1950 permitia que a ideia de “melhoramento e embelezamento” das cidades fosse assumida sem mediações, ao

¹⁰ Burgos, M. *op. cit.*, p. 39

¹¹ Alba Zaluar. “Crime, medo e política”. In Zaluar, A. e Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

¹² As referências são o Projeto Cingapura de verticalização de favelas, capitaneado pelo prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta em São Paulo entre os anos de 1993 e 2000, com a importante ressalva de que foram priorizadas aquelas localizadas junto a grandes avenidas e que mais que “resolver o problema” acabavam por esconder a favela precária que ainda permanecia; e ao Programa Favela-Bairro, das gestões de César Maia e Luis Paulo Conde, no Rio de Janeiro.

¹³ A referência são os teleféricos, planos inclinados e elevadores da urbanização de algumas favelas no Rio; obras de infraestrutura em Operações Urbanas e remodelações de bairros que afetam diretamente os assentamentos precários; além das obras urbanas de algum modo relacionadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas.

¹⁴ Flávio Villaça. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In Déak, C; Shiffer, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999

lado de uma longínqua perspectiva civilizatória das camadas de mais baixa renda. O agravamento do problema e a presença das classes populares na cena política, sistematicamente empurradas para essas áreas precárias, à margem da lei e, por isso, desprezadas pelo mercado imobiliário de cada período, faz com que o discurso da “integração” se faça presente, para que se anunciem “boas intenções”, independentemente do impacto das ações concretas sobre a vida real dessas famílias reais.

De qualquer modo, parece que urbanizar e intervir em favelas já não pode ser no presente algo tomado como “opção” política dos governantes, qualquer que seja sua coloração partidária: pela dimensão do problema, pela quantidade de votos que habitam esses locais, pelo marketing, pela necessidade de criar frentes de trabalho para o setor da construção civil... E é bastante comum que prefeituras, ao se organizarem para encarar o problema, utilizem um critério preliminar de classificação das favelas e demais assentamentos precários pelo grau de dificuldade de intervenção¹⁵. Esta é também uma forma de priorizar intervenções que possam ser finalizadas, inauguradas, medida particularmente pelo cronômetro político-eleitoral. Nessas classificações um dos indicadores determinantes é a quantidade de remoções, cruzado, via de regra, com o grau de consolidação das moradias. “Favelas difíceis” há pouco mais de uma década, numa metrópole como São Paulo, eram as que implicavam em remoções da ordem de 20 a 30% dos domicílios; atualmente, esse percentual para favelas dessa mesma categoria gira em torno de 40%. É claro que esse número abstrato pode ser totalmente subvertido no processo de projeto e obra, podendo, ao sabor da orientação política, da localização da favela, dos interesses mais diversos, ser *aumentado* — na regra do “se triscar, remove!”¹⁶, que pode chegar facilmente à totalidade dos domicílios para viabilizar um edifício habitacional novo (quicá assinado por algum arquiteto de renome), mesmo que o saldo entre remoções e reassentamentos seja negativo¹⁷ — ou *diminuído* — na regra do “remove menos, consolida mais!”, para adequar a intervenção a um limite orçamentário, de empenho de recursos entre entes federativos, mesmo que se consolidem moradias precárias.

¹⁵ “Delimitado esse universo, constrói-se um índice pelo qual se posicionam as favelas quanto ao maior ou menor grau de dificuldade ‘para fechar a sua urbanização’, partindo do pressuposto de que ‘quanto menor o grau de dificuldade, ou seja, quanto mais amplo o escopo das ações ali já executadas, mais seria possível maximizar as intervenções públicas feitas na favela”. Assim Burgos (1998, *op. cit.*) refere-se à metodologia do Programa Favela-Bairro. Mas é possível também citar outros tantos municípios que adotam o mesmo princípio. Em São Bernardo do Campo, para ficar em um exemplo, o Programa de Mapeamento de Assentamentos Precários e/ou Irregulares (2010) define 5 tipologias de assentamentos que são determinadas pela dificuldade e tipologia de intervenção que vão da simples titulação às urbanizações mais complexas.

¹⁶ Trata-se de uma expressão genérica que muitas vezes representa uma diretriz de que é preferível remover uma moradia, ainda que a mesma seja consolidada e interfira apenas parcialmente nas obras de urbanização, de implantação de infraestrutura.

¹⁷ As intervenções que se fizeram em São Paulo nos últimos anos resultaram em cerca de 25.000 famílias em bolsa-aluguel, que recebem mensalmente um recurso público para alugar um imóvel no mercado, enquanto aguardam a viabilização ou a construção de empreendimentos habitacionais definitivos, que usualmente são implantados distantes das favelas de onde essas famílias se originaram.

Esconde-se também um número que se refere aos domicílios “não removidos”, ou “consolidados” (pelo menos 60%, nas “favelas difíceis” atuais). O que deveria ocorrer com essas moradias, com as famílias que habitam essas casas? De modo geral, a urbanização — a implantação de infraestrutura, equipamentos, áreas de lazer — e a regularização fundiária — a titulação, a segurança na posse — seriam os benefícios a que essas famílias estariam submetidas. Mas é só? Novamente, num exercício de aproximação à realidade, muitas (senão a totalidade) dessas moradias demandam intervenções que possam melhorar de fato as condições de habitabilidade, atender a níveis de “necessidade habitacional” dificilmente quantificáveis: eliminar infiltrações e mofos, viabilizar a iluminação e ventilação de ambientes, prover cômodos de acabamento, reparar trincas, refazer coberturas, promover rearranjos internos e ampliações, entre outras. São intervenções tão particulares, tão diversas, que parecem sumir e, convenientemente, não ganham status de política, programa ou ação pública; não aparecem, não podem ser completadas em um ou dois ciclos de gestão; ainda que atendam potencialmente a uma quantidade maior de famílias em cada assentamento.

MELHORIAS HABITACIONAIS: EXPERIÊNCIAS

Esta seção do artigo procura costurar algumas experiências — muitas vezes incompletas, insuficientes, mal-sucedidas — de melhorias habitacionais em processos de urbanização de favelas, vivenciadas pela ONG de Assessoria Técnica Peabiru há mais de uma década. Com tais experiências pretende-se iluminar as dificuldades para que este seja tomado como um campo relevante nos programas públicos.

A **Tamarutaca** é uma favela no município de Santo André, que tinha aproximadamente 800 famílias e teve sua urbanização iniciada no início dos 1990. Na diretriz daquele momento, a urbanização ocorreria através de um reparcelamento do solo, com remoção das habitações que eram muito precárias e reassentamento no próprio núcleo em lotes de aproximadamente 72m², com orientação técnica para autoconstrução, autofinanciadas pelas famílias. Depois de uma interrupção das ações por uma gestão, nos fim dos 1990 e início dos anos 2000, a favela foi incluída no Programa Integrado de Inclusão Social como objeto de “urbanização integral”, com ações nas áreas igualdade de gênero, crianças, capacitação profissional e geração de emprego e renda, em saúde da família. Ocorre que em menos de uma década, e em grande parte em decorrência daquela interrupção, houve um grande adensamento que obrigou que na nova fase o reparcelamento e o “autoempreendimento” ocorressem com lotes com cerca 46 m². Enquanto a urbanização na área nova ocorria, com o desenvolvimento de projetos individuais e acompanhamento das obras das habitações autoconstruídas que vinham sendo paulatinamente implantadas nas quadras que resultavam do reparcelamento, da eliminação das áreas de risco e das habitações precárias, as famílias da área urbanizada sofriam com problemas gerais de manutenção das redes de infraestrutura e com a incompletude de suas casas. Em quase uma década, eram presentes as

demandas por ampliação, troca de esquadrias, execução de acabamentos; afinal, o aspecto “favela” ainda predominava.

A prefeitura viabilizou um programa de melhorias, baseado em um financiamento de baixo custo (à época eram impensáveis financiamentos a juros zero) no qual a equipe da Peabiru, que atuava na urbanização da parte “nova”, fazia levantamentos das necessidades, projetos das ampliações, quantificação e orçamentos dos serviços para que a família pudesse acessar os recursos. Foi uma experiência fugaz, que durou pouco mais de um semestre, mas que conseguiu viabilizar algumas obras de melhorias, que tinham caráter bastante particular, pois se baseavam em demandas pontuais com a interferência da equipe técnica na abertura de vãos de janelas, na melhoria das condições de salubridade, paralelamente às demandas mais diretas apresentadas pelas famílias que eram restritas acabamentos.

Em experiências mais recentes de projeto, que não chegaram a se realizar em obras, a Peabiru tem notado que a maior parte da própria urbanização poderia estar associada a ações particulares, de redesenho em escala local. Por exemplo, em áreas com altas declividades, com dificuldades estruturais de acesso, lajes dos domicílios servem de patamares para escadarias de caráter coletivo e a consolidação dessas práticas passaria por uma intervenção em pormenor, negociadas e regularizadas na microescala. Esse foi o caso do projeto proposto para a favela do **Irati**, em Tabão da Serra, em 2005, que reconhecia que, mesmo com as ações de urbanização e provisão habitacional no próprio núcleo, parte das moradias seriam consolidadas apenas numa primeira etapa, para terem sua situação reavaliada posteriormente, para que as intervenções específicas pudessem ocorrer no momento da intervenção propriamente.



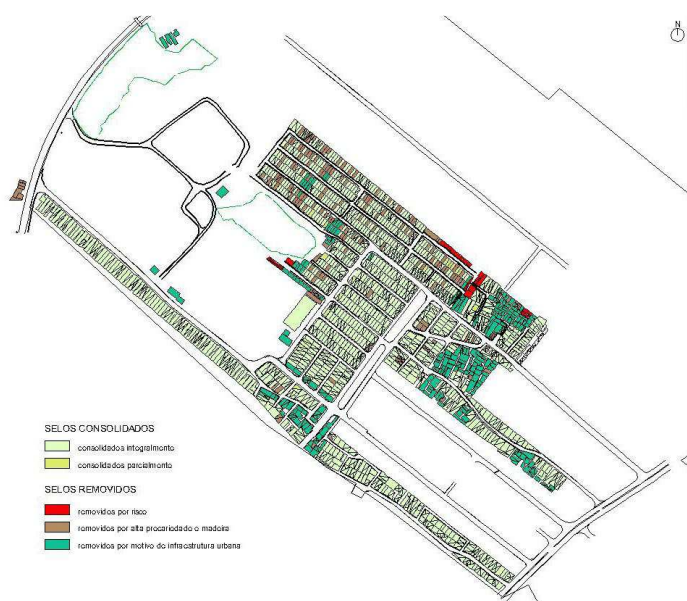
Favela do Irati, Taboão da Serra: levantamentos e impacto do projeto sobre os domicílios. Em vermelho, as unidades a serem consolidadas e em rosa as unidades que deveriam passar por levantamentos mais específicos no momento da intervenção.

Depois dessa experiência, a Peabiru elaborou e implementou em três outros projetos uma metodologia de levantamentos e identificação das precariedades habitacionais. Tratou-se um modo de aproximar o momento dos projetos com a realidade concreta do assentamento. A primeira experiência se deu também no município de Taboão da Serra, por volta de 2007, na favela chamada Morro do Sabão, e depois ocorreu em outras duas favelas chamadas Capelinha-Cocaia e Batistini, no município de São Bernardo do Campo, entre 2010 e 2012, num processo contínuo de ajustes, revisões e aperfeiçoamento da metodologia¹⁸.



Núcleo Capelinha, São Bernardo do Campo: Planta de remoções. Em cinza são marcadas as unidades a serem consolidadas, que receberão melhorias habitacionais.

¹⁸ A metodologia de levantamentos está descrita em outro texto submetido a este seminário.



Núcleo Batistini, São Bernardo do Campo: Planta de remoções. Em verde-claro são marcadas as unidades a serem consolidadas, passíveis de receber melhorias habitacionais.

Os levantamentos ocorreram de modo censitário, a partir da aplicação de um instrumental de pesquisa em cada domicílio que permitiu observar as precariedades habitacionais em três dimensões: de acesso à infraestrutura, das próprias condições físicas da moradia e das características de ocupação. Na primeira dimensão, considerou-se o acesso às redes de água, esgoto, energia elétrica, à coleta de lixo, além da hierarquia de acessibilidade viária; na segunda, o material de construção das paredes e cobertura, número de pavimentos, acabamentos internos e externos, existência de janelas, presença de mofo ou infiltração, presença de trincas que pudessem indicar problemas estruturais, além da situação em relação às instalações elétricas e hidráulicas; na terceira dimensão estavam as condições ocupacionais, a relação entre a quantidade de habitantes e famílias e o imóvel, a quantidade de cômodos, de cozinha ou de banheiros. Em cada uma dessas variáveis, aplicavam-se notas de acordo com a gravidade, num exercício de quantificação das precariedades. A leitura obtida com esses levantamentos, tornou possível reconhecer mais amplamente as necessidades habitacionais e, ainda que de modo “fotográfico” e confinado ao momento de projeto, quantificar as melhorias necessárias no processo de urbanização de cada assentamento.

No **Morro do Sabão**, com 512 famílias, o levantamento foi realizado e definiu o partido do projeto, já que o traçado para as obras de urbanização foram definidos justamente em função da precariedade habitacional, preservando-se as moradias em melhor estado. Do total de domicílios, 181 foram considerados como passíveis de consolidação, pois não se encontravam em área de risco ou não interferiam nas obras de infraestrutura. A precariedade definia também domicílios a serem removidos que pudessem configurar áreas passíveis de produção habitacional no próprio núcleo. A

solução para as “áreas consolidadas”, mantidas nas mesmas condições, foi estimar um custo geral para essas intervenções, baseado em item da tabela de preços¹⁹, que equivalia a uma "cesta de materiais de construção" para uma casa térrea de 46m² e previu-se também um atendimento parcial que corresponderia a "meia cesta". Projetos e acompanhamento técnico específicos deveriam ser incorporados no item relativo a gerenciamento das obras ou nos 25% de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) sobreaplicados ao valor total do investimento. No orçamento final, esse item representou 2,4% do valor total, ainda que fosse potencialmente aplicado a 35,4% dos domicílios. Tratou-se de uma solução bastante genérica, mas que reconhecia que as melhorias habitacionais deveriam acontecer em tempo e numa lógica que a grande urbanização não contempla.

Nas experiências de São Bernardo do Campo, o levantamento das precariedades tornaram-se mais precisos e, na dimensão que se referia às condições da moradia, os resultados permitiram que se estabelecessem “problemas-tipo” para ensaiar “soluções-tipo” na quantificação das melhorias. Com a identificação dos problemas, bem como sua hierarquização, além de se definir parâmetros para consolidação e remoção dos domicílios, definiam-se a quais melhorias cada casa deveria se submeter.

Foram elaborados projetos de referência, a partir de uma espécie de “planta-tipo” que representava a solução arquitetônica que mais se repetia em cada assentamento, a qual permitia demarcar os problemas identificados e sua gravidade para que, enfim, fosse possível quantificar os serviços necessários para solucioná-los. A similaridade das técnicas construtivas adotada na autoconstrução favoreceu a construção deste desenho hipotético. Mais ainda no caso do Batisini, que tem um parcelamento do solo regular em boa parte do território, promovido há quase duas décadas pela própria prefeitura, com lotes de 4 por 10 metros.

As soluções-tipo foram organizadas em “kits de melhorias” com variações de acordo a categoria e a gravidade do problema, como mostram os quadros a seguir:

¹⁹ SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) que é utilizada pela Caixa Econômica Federal

	KIT	QUANTIDADE
1. Estrutura	Pequenas trincas	224
	Grandes trincas	37
2. Revestimento Externo	Sem revestimento nas fachadas laterais e fundo	597
	Sem revestimento em nenhuma fachada	243
3. Rev. Interno de áreas molhadas	Sem revestimento em parte das áreas molhadas	182
	Sem revestimento em nenhuma das áreas molhadas	74
4. Cobertura	Telhado sem laje	143
	Laje sem telhado	614
	½ laje, ½ telhado	138
5. Piso interno em áreas molhadas	Sem piso em parte das áreas molhadas	159
	Sem piso em nenhuma das áreas molhadas	179
6. Mofo/umidade	Nas áreas molhadas	344
	Nas áreas secas e molhadas	396
7. Reservatório de água	Sem reservatório ou improvisado	273
	Somente sem QDL	153
8. Instalações elétricas	Somente com fiação exposta	104
	Sem QDL e com fiação exposta	55
9. Banheiro sem iluminação/ventilação		603
10. Cozinha sem iluminação/ventilação		342
11. Cômodo seco sem iluminação/ventilação		687
12. Consolidação parcial	Sem alteração da estrutura	23
	Com alteração da estrutura	24
13. Esgoto		1.448
Total de kits		7.042

Elaboração própria.

Com a tabulação dos dados dos levantamentos, obteve-se para cada um dos domicílios consolidáveis uma matriz indicando o conjunto das precariedades identificadas, e os kits necessários para saneá-las.

Ressalta-se que todo esse procedimento baseou-se em casas-tipo, problemas-tipo e soluções-tipo e que, portanto, tratavam-se, naturalmente, de abstrações. Não correspondiam concretamente a nenhuma casa específica, a nenhum problema específico, a nenhuma solução específica. Uma definição mais precisa dessas soluções só poderia ocorrer no momento da intervenção, quando as situações — que muito provavelmente terão se transformado com o tempo passado desde a “fotografia” dos levantamentos — deveriam ser submetidas a avaliação técnica, projetos, acompanhamento específicos. Deve-se reconhecer que levantamentos e projetos de urbanização de favelas são etapas que se prestam fundamentalmente para a interlocução com moradores e para a orçamentação dos serviços, fundamentais para a captação de recursos órgãos financiadores ou em outras esferas de governo. A metodologia, nesse sentido, deve ter sua importância reconhecida, pois permite observar o lugar das melhorias: no espaço, identificando os problemas gerais de cada domicílio, e na totalidade de recursos mobilizados para a intervenção.

No caso do Capelinha, o valor orçado correspondeu a 3,6% do orçamento geral, beneficiando 595 famílias, 69% do total de domicílios cadastrados que foram

consolidados no processo de urbanização. Já para o Batistini, foi orçado um valor correspondente a 17% do orçamento geral, beneficiando 1.447 famílias, 58,5% do total de domicílios cadastrados.

No processo de projeto, com seus diversos ajustes de partido e de orçamento, a proporção dessas melhorias foi diminuindo em relação ao valor total dos investimentos na urbanização. Paradoxalmente, houve uma recorrente orientação da prefeitura para que se consolidassem mais moradias, diminuindo a quantidade de remoções e a necessidade de reassentamentos, de construção de unidades novas. Diversos argumentos vão sendo apresentados nesses processos, como a questão da responsabilidade técnica pelas reformas ou melhorias nas casas construídas irregularmente, ou mesmo o argumento de que imóveis nos quais tinham sido identificados problemas estruturais implicariam em intervenções custosas, que não compensam se comparadas aos custo de uma edificação nova (ou melhor, do que os financiamentos atuais pagam por um edificação nova). Houve também algumas indicações gerais de valores máximos a se despendem com as melhorias, conforme especifica a normativa, R\$ 7.000,00 (sete mil reais) por família.No Batistini, essa redução foi de 71%, contando por fim com 3,8% do total do orçamento.

Quadro-síntese comparativo das intervenções

	Morro do Sabão (Taboão da Serra)	Capelinha (São Bernardo do Campo)	Batistini (proposta integral) (São Bernardo do Campo)	Batistini (proposta reduzida) (São Bernardo do Campo)
% de famílias que recebem melhorias	35,4%	68,9%	58,5%	40,2%
Orçamento Melhorias/ Orçamento total (%)	2,4%	3,6%	17,0%	3,8%
custo de melhorias/família (R\$)	4.522,50	3.125,42	13.430,13	3.726,62

Elaboração própria.

Trata-se de uma operação que retira progressivamente a importância do componente nos processos, de um modo que não permite que se crie acúmulo, tecnologia e práticas. E quando a diretriz do “consolida mais, remove menos” é aplicada, ela acaba nublando o “problema”, a carência ou necessidade, ainda que tenha sido caracterizada, medida, orçada.

Os casos apresentados demonstram que as melhorias pertencem definitivamente ao universo da vida real, dificilmente apreendido tanto pelos levantamentos, quanto pelo projeto. Há pouco mais de um ano, a Peabiru esteve perto de viabilizar um trabalho no município de Diadema, prestando um serviço de assessoria técnica a melhorias para uma construtora que tinha vencido uma licitação para completar obras de infraestrutura e executar melhorias em moradias de um núcleo já urbanizado, chamado **Inverno-Verão**. O trabalho incluiria a identificação dos serviços a serem executados em cada casa e a implantação de novas unidades isoladas, em substituição a alguns barracos

que permaneciam, apesar de passados alguns anos desde a urbanização, da execução da infraestrutura. O acúmulo — menos pelas realizações e mais permanência da temática em nossa prática — indicava que as intervenções deveriam ser orientadas em algumas **modalidades: acabamentos** internos e externos; **reparos** estruturais e em infiltrações de lajes e telhados, por exemplo; **reformas** e rearranjos internos, incluindo a necessidade de aberturas e soluções não convencionais para ventilação e iluminação de cômodos insalubres; **ampliações** horizontais e verticais, que prevalecem em virtude da alta densidade construtiva; até a **construção nova** isolada, a substituição integral de domicílios precários em lotes não regulares.

Infelizmente os valores praticamente aviltantes oferecidos pela construtora para uma equipe complexa, para levantamentos e projetos absolutamente específicos, inviabilizaram o trabalho. Mas levam à reflexão de como as obras de urbanização se desenvolvem deixando para trás essas necessidades, que em algum momento vêm a tona. E o "jeitão" de favela, que permanece mesmo depois de todas as obras de urbanização, parece determinado em grande medida pelas características das moradias.

São recentes também algumas iniciativas de articulação de redes que lidam com a temática das melhorias. São tentativas para constituição de *lobbies* que sejam capazes de pressionar órgãos públicos para a mudança em programas e políticas; um contraponto aos *lobbies* hegemônicos que pautam as políticas de produção, a despeito da complexidade das necessidades habitacionais, como procurou-se demonstrar nas primeiras páginas deste artigo. O **Clube da Reforma** reúne organizações de natureza (e interesse) muito diverso, percebendo que esse "mercado" disperso e pulverizado teria um grande potencial consumidor. Associações de fabricantes e revendedores de material de construção, bancos públicos e privados, prefeituras, Entidades de classe, ONGs e movimentos de luta por moradia têm participação nessa rede, sem resultados efetivos, sem conseguir dar a visibilidade para essa questão como parte do "problema" habitacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já está perto de completar seis anos a aprovação da lei federal de assistência técnica (Lei 11.888/2008), que foi bastante saudada pelas entidades de classe e que é frequentemente debatida em seminários, encontros, presente também em várias cartilhas, manuais e outros documentos. A lei assegura o direito à assistência técnica em arquitetura, urbanismo e engenharia a famílias de baixa renda como parte do direito à moradia e estabelece, basicamente, quem paga, quem acessa e quem presta o serviço. A ideia de um **serviço permanente, público e gratuito** é explícita no texto da lei. Contudo, até o momento, não há sinal de efetividade. Trata-se de mais uma lei que "não pegou".

A assistência técnica estava colocada num contexto de retomada de um papel de formulador e financiador da política urbana no nível federal. A intensa mobilização em

torno do projeto de lei de iniciativa popular para criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, no início dos anos de 1990, resultaria na lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, numa articulação entre os entes federados, com participação e controle social em cada nível de governo. O Plano Nacional de Habitação, formulado nesse contexto, estabelecia diferentes modos de intervenção, adequados a diferentes realidades. Estatuto da Cidade e Planos Diretores dariam as bases e instrumentos urbanísticos para o cumprimento da função social da propriedade, para a urbanização sustentável de assentamentos precários. As promessas, contudo, parecem não ter sido cumpridas. Urbanizando e produzindo o governo federal, aparentemente, simplifica a questão, recorta o “problema habitacional”. Mas a vida é mais complexa. Os interesses (privados) se manifestam em várias escalas: na força do setor da construção civil na orientação da política econômica, na submissão do desenvolvimento urbano às lógicas da política local que aprofundam a segregação urbana. Programas permanentes de melhoria habitacional, que organizem serviços públicos e gratuitos de assistência técnica, não despertam interesse das prefeituras, não aparecem no curto prazo de quatro anos — eventualmente renováveis por mais quatro. As raras experiências findam determinadas por essas lógicas e as “soluções únicas” prevalecem. As iniciativas espasmódicas não permitem acúmulos, não permitem que se avaliem e que se revisem práticas e procedimentos para superar ou contornar dificuldades inerentes ao problema. “Reformar é mais caro que construir de novo”, “obras civis pulverizadas não criam frentes de trabalho que interessem às construtoras”, “não há quem assuma a responsabilidade técnica pela execução de reparos em construções existentes”... Entre afirmações como estas continua-se destruindo — mais que edifícios, laços, vínculos, estéticas que constituem, enfim, a nossa cidade — para fazer de novo; ou esconde-se a real manutenção e consolidação de precariedades. Há que se reconhecer que o “problema” requer novas formulações e que as possibilidades de solução não podem ser simplificadas pela lógica da gestão das carências²⁰ que não são sequer identificadas convenientemente.

Referências bibliográficas

- BURGOS, Marcelo. *“Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”*. In Zaluar, A. e Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998, p.27.
- Dados dos Censos Populacionais e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios do IBGE para quantificar o déficit habitacional [Fundação João Pinheiro, 2013].
- Software Déficit habitacional municipal no Brasil 2010 [Fundação João Pinheiro, 2013].
- VILLAÇA, Flavio. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In Déak, C; Shiffer, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.
- ZALUAR, Alba. “Crime, medo e política”. In Zaluar, A. e Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

²⁰ A expressão é de Cibele Rizek