



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Notas sobre duas experiências de políticas de urbanização de favelas

Autores:

PAULO EMILIO BUARQUE FERREIRA - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE -
pauloemilio75@gmail.com

Resumo:

Este artigo faz uma reflexão sobre duas iniciativas de grande escala de planos de urbanização de assentamentos precários a partir dos anos 2010 nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Em um cenário de incremento dos recursos federais para programas em escala local, gestões municipais nos dois maiores municípios brasileiros apostaram na universalização do atendimento às suas favelas, lançando mão de planos ambiciosos. Menos de uma década depois, o recurso federal minguou, as políticas urbanas de atendimento a essas comunidades, que apostaram em ações de grande porte, fracassaram e os municípios se vêem frente a um impasse quanto às políticas para urbanização de suas favelas

Notas sobre duas experiências de políticas de urbanização de favelas

RESUMO

Este artigo busca fazer uma reflexão sobre duas iniciativas de grande escala de planos de urbanização de assentamentos precários a partir dos anos 2010 nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Em um cenário de incremento dos recursos federais para programas em escala local, gestões municipais nos dois maiores municípios brasileiros apostaram na universalização do atendimento às suas favelas, lançando mão de planos ambiciosos. Menos de uma década depois, o recurso federal minguou, as políticas urbanas de atendimento a essas comunidades, que apostaram em ações de grande porte, fracassaram e os municípios se vêem frente a um impasse quanto às políticas para urbanização de suas favelas¹.

ANTECEDENTES PAULISTANOS

Após duas gestões municipais conservadoras em São Paulo, a eleição de Marta Suplicy (2000), em São Paulo, trouxe de volta aos movimentos sociais de luta por moradia a esperança do diálogo e de uma política mais diversificada de atendimento ao déficit habitacional. No primeiro ano dessa gestão foi realizada uma grande conferência municipal, com mais de 20 mil participantes, e a formação de um grande conselho composto por membros da sociedade civil organizada. Com políticas de caráter abrangente, a gestão enfrentaria problemas financeiros para aprofundar inovadoras políticas iniciadas dez anos antes por Luiza Erundina (1989-92), e interrompida nas duas gestões que a seguiram (respectivamente, Paulo Maluf, de 1993 a 1996, e Celso Pitta, de 1997 a 2000). Sob o título “Bairro-Legal”, ações diversificadas de urbanização foram levadas a cabo pela Secretaria

¹ Os dados aqui apresentados constam de pesquisa publicada sob o título (OMITIDO), com atualizações.

Municipal de Habitação, com a Cohab sendo responsável pelas obras de provisão habitacional nessas áreas (SAMORA, 2009).

Assim, programas de regularização fundiária, emissão de títulos de Concessão de Direito Real de Uso para fins de Moradia, além da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, foram alguns dos avanços da gestão 2001-2004 em relação às favelas, enquanto intervenções de urbanização se concentraram em cerca de 30 assentamentos, com ações que atenderam cerca de 50 mil famílias (SAMORA, 2009, p. 102). Programas de atendimento a moradores de cortiços (Programa de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH) e de locação social tiveram ações piloto nesse momento, sem no entanto se tornarem políticas estruturantes no Município.

A fragilidade dos programas municipais de ação em favelas seria novamente reforçada pela alteração radical de estratégias e prioridades na mudança de gestão ocorrida em 2004. As duas gestões seguintes – José Serra, de 2005 a 2006, e Gilberto Kassab, a 2006 a 2012 – enfraqueceriam a atuação na área central da cidade, interrompendo algumas das ações recém-lançadas. Reforçava-se nesse momento o programa de regularização fundiária como política para os bairros periféricos, com poucos casos de ações dispersas no território. As ações de obras em favelas passariam a se concentrar sobretudo nos grandes complexos de Heliópolis e Paraisópolis, além da continuidade às ações do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga.

Na segunda gestão de Gilberto Kassab (2008 a 2012), amplia-se a dependência em relação às verbas federais, que caracterizariam a segunda metade da década e alterariam completamente a forma como os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro passariam a direcionar recursos para seus assentamentos precários, com concentração de obras em grandes assentamentos. Por outro lado, um programa de grande amplitude se anuncia, com a elaboração de um Concurso Nacional de Projetos (RenovaSP), em 2010.

ANTECEDENTES CARIOCAS

No Rio de Janeiro, a partir da segunda etapa do Favela-Bairro, com a consolidação do programa, acentuam-se problemas de gestão e financiamento do programa, ao mesmo tempo em que o Governo Federal passou a disponibilizar altas quantias para prefeituras

atuarem em projetos de urbanização, através do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), a partir de 2007. Se, à época do Favela-Bairro, as diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do município influenciavam a agenda municipal, a partir de 2007 é a necessidade de atendimento às imposições federais que passa a orientar as ações. Incluem-se aí algumas diretrizes não explícitas, como a necessidade de dar visibilidade às obras e de se atender à agenda das grandes construtoras que estão por trás do Programa de Aceleração do Crescimento. Datam desse período obras controversas como o Teleférico do Complexo do Alemão e a passarela de Oscar Niemeyer no acesso à Rocinha. A desconexão entre essas grandes obras e o olhar mais atento para demandas internas às comunidades é flagrante. Perdem espaço a participação popular e a simbiose entre os corpos técnicos e as comunidades.

Um episódio que demonstra o descolamento entre poder público e as comunidades faveladas no Rio, nesse momento de euforia de investimento público, é a proposta do prefeito Eduardo Paes (2009-2016) logo no início de seu primeiro mandato de prefeito, em 2009, de cercamento das comunidades. Divulgada como solução para se conter o espraiamento horizontal de favelas da Zona Sul sobre áreas de mata e encostas, a ideia era bem vista por moradores de bairros valorizados vizinhos a grandes favelas, como São Conrado (no caso da Rocinha) e Botafogo (Dona Marta). O insólito da proposta foi fortemente combatido por urbanistas e teve seu fracasso decretado após grande repercussão na mídia internacional.

"Cá para baixo, na Cidade Maravilhosa, a do samba e do carnaval, a situação não está melhor. A ideia, agora, é rodear as favelas com um muro de cimento armado de três metros de altura. Tivemos o muro de Berlim, temos os muros da Palestina, agora os do Rio. Entretanto, o crime organizado campeia por toda a parte, as cumplicidades verticais e horizontais penetram nos aparelhos de Estado e na sociedade em geral. A corrupção parece imbatível. Que fazer?" (SARAMAGO, 2009)².

Nesse momento, por todo o país, o regime de licitações vigente e a própria estrutura do programa federal levam à subcontratação de arquitetos pelas empreiteiras

² Trecho de postagem de José Saramago em seu blog, *Outros Cadernos de Saramago*, repercutido na imprensa carioca

responsáveis pelas obras de urbanização. Os planos de obras passam a ter prioridade em relação a projetos urbanísticos de integração, a agenda das grandes construtoras passa a preponderar sobre a de profissionais que se debruçaram sobre o tema nos trinta anos anteriores.

SOBRE O ‘MORAR CARIOCA’ E A CRIAÇÃO DE EXPECTATIVAS

Com forte influência do Instituto dos Arquitetos do Brasil (Departamento do Rio de Janeiro – IAB/RJ), o tema da contratação via concurso público voltaria à agenda municipal. Sob coordenação do arquiteto Sérgio Magalhães, em 2010 o prefeito Eduardo Paes lança ambicioso programa de urbanização integrada de todas as suas favelas “urbanizáveis”, num prazo de dez anos, o “Programa de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca”. Na esteira o anúncio de projetos urbanos para os grandes eventos, reeditava-se um concurso nacional de projetos, para contratação de 40 escritórios em nível nacional. O programa tinha como ambição inicial intervenções em todas as favelas “urbanizáveis” da cidade do Rio. 582 assentamentos seriam atendidos, mais de 320.000 domicílios, a um custo estimado em 8 bilhões de dólares. O Programa tinha como meta a urbanização integrada de todos os assentamentos, com escopo diversificado: elaboração de diagnósticos físico-sociais, previsão de reassentamentos na própria comunidade, complementação de redes de infraestrutura, criação de equipamentos públicos e áreas de lazer, obras de canalização, contenções para eliminação de riscos, entre outros.

Foram utilizados diversos critérios para definição das favelas a serem urbanizadas e ordem de intervenção. De início, a identificação de prioridades a partir da localização de “clusters” olímpicos e “polígonos de segurança” já indicavam a influência que a realização dos Jogos Olímpicos exercia sobre a política urbana municipal. Naquele momento ficava flagrante que, não apenas as obras de mobilidade urbana passavam a atender a questionáveis demandas dos grandes eventos, mas todas as ações no âmbito do urbano estariam sob influência dessa conjuntura.

Pelas metas iniciais, 256 comunidades teriam seus projetos de urbanização

finalizados em apenas dois anos, a partir da contratação imediata dos 40 escritórios selecionados. O resultado, no entanto, foi completamente diverso. Levantamento do site Vozerio (MENESES, 2015) demonstrava que após cinco anos, dos 11 projetos inicialmente contratados apenas um tinha obras em andamento, 4 contratos haviam sido cancelados, e os demais estavam paralisados ou em revisão dos projetos. De fato, muito pouco do que foi contratado de projeto ali foi adiante. A reorientação da Prefeitura em relação à simplificação dos escopos de projeto – como o cancelamento dos projetos de unidades habitacionais, dos equipamentos públicos previstos e a definição por intervenções mínimas de infraestrutura – acabou levando alguns escritórios a se negarem a assinar contrato. Com a impossibilidade de se fazer a urbanização integrada o programa perdeu seu sentido. Além disso, os repasses prometidos pela união e demais parceiros minguaram, e o programa se resumiu a obras de baixíssimo impacto.

O que se seguiu em relação a essas e demais contratações a partir do concurso nacional foi um redirecionamento das prioridades do programa. As unidades habitacionais necessárias aos projetos não mais seriam desenvolvidas pelos escritórios, mas por construtoras contratadas diretamente a partir de chamamentos públicos, sem projeto de arquitetura, dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ou seja, as equipes e a própria prefeitura abriam mão do reassentamento na comunidade ou nas proximidades como elemento da urbanização. Em seu lugar, famílias removidas passariam a integrar cadastro público para atendimento em regiões distantes. O problema do reassentamento nesse novo arranjo se agrava porque as decisões sobre o local onde se constroem os novos conjuntos é definido, em grande parte, pelas construtoras. Dessa forma, quaisquer planos de reassentamento no local de intervenção, ou nas proximidades, dependiam desse novo ator. Além disso, foi removida do escopo a previsão de implantação de quaisquer equipamentos públicos (a serem desenvolvidos pelas respectivas secretarias) e intervenções em áreas de risco (com projetos a cargo da Geo-Rio). O Município do Rio de Janeiro assumia que, a partir daquele momento, deixava de ser central a questão da integração das favelas à cidade formal, que sempre teve no acesso a serviços públicos um de seus vetores mais importantes.

As intervenções urbanas passariam a ser subordinadas a um plano estratégico para a cidade, contaminado pelo discurso dos grandes eventos, e pelos interesses de

financiadores de campanhas eleitorais, reduzindo o alcance dos projetos urbanos ao gerenciamento de obras emergenciais e de infraestrutura. Obviamente, a questão da participação popular também teve sua importância reduzida, uma vez que a Prefeitura assumia que não honraria os compromissos assumidos na divulgação do Programa.

Em paralelo, a rubrica Morar Carioca passou a designar quaisquer realizações municipais em favelas e ações emergenciais, na maioria dos casos em obras pontuais, sem conexão com estudos urbanísticos mais amplos com vistas à sua integração territorial e urbanística. A desconexão entre essas ações, bem como remoções integrais e transferência de milhares de moradores para o extremo oeste da cidade, com apoio federal (Programa Minha Casa, Minha Vida), como mostra o trabalho de graduação de Lucas Faulhaber (2012)³, vêm colaborando para a fragmentação na política urbana sobre os territórios favelados.

Se o lema nos primórdios do Favela-Bairro era a integração, o Rio tem assistido uma completa desintegração em suas políticas recentes para favela. As intervenções estaduais no campo da segurança pública, sobretudo a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), têm tido importante contribuição para essa fragmentação.

UMA LEITURA DO PROGRAMA PAULISTANO

No cenário de crescimento econômico a partir da primeira década de 2000 e de ampliação de recursos federais disponibilizados para obras de urbanização de favela, as prefeituras passaram a repensar os investimentos em suas periferias. Aquelas que já desenvolviam políticas bem sucedidas de integração e urbanização de seus assentamentos precários puderam se adequar, sobretudo às regras do 'Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários' (PAC-UAP), apresentando resultados em espaço relativamente curto de tempo. Com esses recursos, São Paulo deu vazão a projetos que estavam bem encaminhados, como nos casos dos complexos de

³ Lucas Faulhaber (2012, p. 72) aponta a grande incidência de remoções decorrentes de ações violentas do poder público. Entre abril de 2010 e março de 2012, em 27 localidades de favelas servidas por UPP's foram removidos 1721 domicílios, sob a justificativa de estarem em áreas de risco ou para viabilizarem obras da Secretaria Municipal de Habitação. O autor demonstra que a imensa maioria dos moradores removidos pela gestão de Eduardo Paes foi reassentada em áreas no extremo da Zona Oeste, bastante distantes de seus locais de origem.

Heliópolis e Paraisópolis. No Rio, repetiu-se a concentração dos recursos do PAC-UAP, com as obras do Complexo do Alemão drenando boa parte dos investimentos.

Ao mesmo tempo, nessas duas cidades a oportunidade de acesso a recursos para políticas mais estruturantes de urbanização parecia uma chance para desenvolvimento de ações abrangentes como há muito não se via, com o lançamento de planos de grande escala.

As experiências recentes nessas duas capitais trouxeram um elemento novo na discussão de políticas para urbanização de favelas: a possibilidade de desenvolvimento de projetos completos a partir de concursos nacionais, que direcionariam os planos de obras a partir de estudos urbanísticos. Ao contrário do que as prefeituras costumam fazer, nessas experiências os escritórios de arquitetura e urbanismo ditariam os processos de subcontratação de projetos complementares, a alimentar a execução das obras *a posteriori*. O padrão de contratos “guarda-chuva” de empreiteiras ou gerenciadoras que subcontratam projetos, prática que tem sido corrente nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, seria, assim, invertido. Os avanços nessa modalidade, há muito defendida pelos órgãos de classe dos arquitetos, dizem respeito à transparência, à desvinculação entre os agentes executores das obras e projetistas, à independência do projeto em relação a eventuais lucros aferidos em obras de grande complexidade, à prevalência de uma agenda projetual, entre outros. Num cenário de crescimento econômico e proeminência das empreiteiras em nível nacional, em que o legado mais nocivo dos grandes eventos para o país pode ser resumido na criação de regras que afrouxam ainda mais as formas de contratação de projetos e obras – no caso, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)⁴ – a contratação de projetos a partir de notório saber técnico não deixava de ser um alento. No entanto, o regime de contratação é apenas um dos aspectos a serem lidos em dois programas que se desenharam nas duas maiores capitais do país e que tinham, de início, a intenção de urbanizar e regularizar grande parte de seus assentamentos precários (favelas, loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais degradados), a partir de leituras multisetoriais do território e com foco na consolidação e integração dessas comunidades.

⁴ Lei 12.462/11, posteriormente alterada por diversas leis, entre elas a Lei nº 12.688/12, que incluía no rol das obras a serem contratadas por RDC as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aquelas no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Apesar de malsucedido em suas etapas de contratação e execução dos projetos, o programa Morar Carioca inspirou a Prefeitura de São Paulo, que, em 2011 realizou concurso semelhante ao carioca para a contratação de projetos para urbanização integrada de 209 favelas: o “Concurso Público Nacional de Arquitetura e Urbanismo Renova SP”, parte integrante do “Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos do Plano Municipal de Habitação”.

O programa amparava diretrizes colocadas pelo Plano Municipal de Habitação (PMH) e tinha como premissas: implantação de infraestrutura básica; abertura de novas vias e adequações no viário existente; eliminação de risco geotécnico; canalização de córregos; implementação de parques lineares; contemplar as necessidades urbanísticas, ambientais e sociais dos perímetros, possibilitando uma intervenção de menor impacto em uma escala local; implantação de áreas de lazer; remanejamento e reassentamento de todas as famílias removidas e construção de novas unidades habitacionais (SÃO PAULO-CIDADE, 2012).

O PMH havia demarcado 278 Perímetros de Ação Integrada (PAI’s), em todas as regiões da cidade, e a programação das intervenções foi distribuída ao longo de quatro quadriênios (de 2009 a 2024). Os critérios para priorização dos perímetros (ordem de intervenção) eram: os programas de saneamento da SABESP; cadastro de áreas de risco das Subprefeituras/IPT; grau de precariedade dos assentamentos; índice paulista de vulnerabilidade social e índices de saúde. A unidade adotada para o planejamento foi a sub-bacia hidrográfica (SÃO PAULO-CIDADE, 2012).

Seguindo as diretrizes de priorização, 22 perímetros foram selecionados para a primeira etapa do programa, com previsão de atendimento de 85 mil famílias. Desses, 17 foram contemplados pelo concurso nacional, e os escritórios imediatamente contratados. Nessas áreas contabilizam-se 185 favelas e 61 outros assentamentos a serem regularizados (loteamentos ou conjuntos habitacionais deteriorados). Assim, a Prefeitura passava a colocar o atendimento com urbanização em uma nova dimensão. Se até então aquela gestão municipal notabilizava-se por priorizar apenas dois grandes assentamentos, Heliópolis e Paraisópolis, além do Programa Mananciais e algumas iniciativas pontuais e esparsas, agora as favelas todas as regiões da cidade passariam a ter projetos de urbanização.

Em relação às obras até então priorizadas, dados do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2016) apresentam investimentos, entre 2007 e 2016, de 240 milhões de reais no complexo de Heliópolis, em obras nas Glebas A, N, G e K, com contrapartidas da Prefeitura. A grande maioria dos projetos tiveram foco na construção de conjuntos habitacionais, alguns com premiados projetos arquitetônicos, e pouco investimento em infraestrutura no interior das favelas. Já as contrapartidas da Prefeitura se destinaram, em boa parte, ao pagamento de auxílio-aluguel para famílias removidas durante o período das obras. Em Paraisópolis, o mesmo levantamento apresenta o aporte em investimentos federais, entre 2007 e 2016, de cerca de 439 milhões de reais em moradias, contenções e redes de água e esgoto. Aliados às intervenções no Programa Mananciais, com aportes também do Governo do Estado, além de algumas obras pontuais, os investimentos federais em obras de urbanização de favelas no Município, nos últimos anos, foram concentrados sobretudo nessas intervenções.

Além da concentração em poucas favelas, a opção nesses casos sempre foi por obras voltadas à substituição de trechos de favela por novos conjuntos habitacionais, com reduzida intervenção para a melhoria global da qualidade de vida de seus moradores. Programas de prevenção de risco e melhorias habitacionais associadas a obras de urbanização, que têm destaque em diversos municípios da Região Metropolitana, não fizeram parte do elenco de iniciativas na cidade de São Paulo. Predomina nessas áreas a lógica que Rezende (2015) nominou, alegoricamente, de “1.000 em 10”, para criar o contraponto com outros municípios, que preferiam pulverizar suas iniciativas:

“O Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo (...) propôs para suas favelas intervenções de maior porte, com maior número de remoções, padronização do atendimento em unidades verticalizadas, linha de menor interface com a população, atraindo novos agentes que imprimiram ritmo às obras. (...) Enquanto em São Paulo as ações foram direcionadas a um menor número de favelas, mas com grande aporte de investimentos, em Taboão da Serra os recursos investidos – que nem sempre estancaram por completo os problemas identificados nas áreas –, buscaram generalizar as melhorias, elevando proporcionalmente o nível de urbanização das áreas pobres da cidade. Alegoricamente, na política habitacional de Taboão buscou-se investir R\$10,00 em 1000 assentamentos, enquanto que na do município de São Paulo foram R\$1000,00 em 10, ao optar-se por concentrar muitos recursos em poucas áreas” (REZENDE, 2015, p. 36).

Os projetos contratados a partir de 2011, dentro do “Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos do Plano Municipal de Habitação”, redirecionaram a ação pública para uma leitura mais abrangente do território. As possibilidades colocadas pelo PAC-UAP, pelos recursos disponibilizados a partir da criação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI)⁵, e por convênios com órgãos estaduais, levaram a uma reorientação no sentido de um programa estrutural e generalista em relação aos assentamentos precários. No entanto, a baixa execução dos contratos de projeto e a falta de perspectiva colocada a partir da redução de repasses pelo Governo Federal⁶, agravadas pela crise econômica a partir de 2014, levaram o programa a alguns impasses.

Sabendo-se que quase sete anos se passaram desde a contratação dos projetos do Renova SP, que essas urbanizações não saíram do papel e que, para intervenções em favelas, o tempo entre os primeiros levantamentos e o início das obras deve ser minimizado, pela própria dinâmica interna desses assentamentos, é preocupante o cenário em relação à sua concretização. Samora (2014) apresenta alguns números relevantes sobre os resultados práticos em relação às ações de urbanização no município:

“Numa avaliação recente (...), a gestão divulgou que do universo de domicílios em favelas, 41.333 (10,7%) tem urbanização concluída, 69.279 (17,9%) estão com urbanização (projeto ou obra) em andamento e 275.886 (71,4%) não têm ação prevista, enquanto que uma minoria tem processo de regularização fundiária concluída ou em curso, e nenhum lote destas intervenções foi regularizado” (SAMORA, 2014, p. 12).

Considerando-se que, desde 2014, nenhuma obra teve início e que, em valores absolutos, 69.279 domicílios se aproxime da contratação total do Programa, tais dados

⁵ Fundo, criado em 2009, que prevê repasses, para a Prefeitura, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), e respectivos rendimentos financeiros. Referem-se a 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo. Seus recursos são investidos nas ações de urbanização de favelas no Município, com destaque para suplementação de recursos para o Programa Mananciais.

⁶ Sobre a redução do PAC-UAP dentro das prioridades do Governo Federal, alguns trabalhos buscam desvendar os problemas de execução do programa – sobretudo na relação entre municípios e a União – que teriam levado à redução dos repasses e a ameaças de sua extinção (DENALDI et al, 2014).

permitem considerar que grande parte dos 17,9% indicados como “projeto ou obra” se referem a intervenções do Renova SP, sem previsão de início de obras até 2017. Esses dados exigem algumas considerações sobre o estágio da ação municipal em relação às favelas ainda não contempladas por obras, que inviabilizaram as metas colocadas no Plano Municipal de Habitação de 2009/2010.

A leitura sobre o “Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos do Plano Municipal de Habitação”, a partir de sua execução concreta, permite um balanço crítico e se faz necessário, uma vez que nele se concentraram boa parte dos esforços do Município para as ações em favelas. Tais considerações podem colaborar para estudos futuros que se concentrem nas dificuldades encontradas pela municipalidade para lidar com as favelas situadas em suas periferias:

- Passados sete anos do início dos projetos do Renova SP, nenhuma obra foi iniciada até o meados de 2018. A alteração nos modelos de financiamento, a partir do final da década de 2000, fez com que diversos municípios se adequassem às normativas colocadas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal. Assim, boa parte de seus gestores, e mesmo os projetistas contratados, passassem a desenvolver seus projetos em função das diretrizes do PAC-UAP. Essa não foi uma diretriz colocada pela Prefeitura de São Paulo. O tempo de adequação de projetos, quantitativos e orçamentos, poderia ser minimizado se a sua execução se desse em função de normas e diretrizes colocadas pelo agente financiador. Mesmo que a cidade conte com recursos específicos do FMSAI e do Fundo Municipal de Habitação, um programa de tal abrangência não poderia prescindir do potencial colocado a partir do lançamento do PAC-UAP;
- O escopo das contratações previa desenvolvimento dos projetos até a etapa de Projeto Executivo. Esse item foi posteriormente retirado dos contratos. Em obras de urbanização, a etapa de Projeto Executivo é central. A contratação focada no Projeto Básico, que ampara uma licitação posterior de execução, procedimento comum para obras novas, é inadequado para intervenção em assentamentos consolidados, uma vez que são tecidos urbanos em constante mutação, em que os levantamentos são perecíveis e o grau de imprevisibilidade é muito maior do que em terrenos limpos. O procedimento se repete na escala federal, com a

CAIXA impondo as mesmas exigências de etapas de projeto e obra que se repetem na escala local;

- Desconexão entre plano urbanístico e projetos dos assentamentos: na etapa inicial, os escritórios desenvolveram Levantamentos, Diagnósticos e elaboraram Planos Urbanísticos para todos os 17 PAI's. Nessa etapa, as equipes levantaram terrenos passíveis de receberem novas unidades habitacionais, visando zerar a conta de reassentamentos que se fizessem necessários. A partir da etapa seguinte, de detalhamento das intervenções em cada núcleo, foi anunciada a eliminação da possibilidade de reassentamento no próprio perímetro, salvo exceções. As famílias passariam a constar no cadastro do Município para atendimento pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. As unidades a serem projetadas, nos casos em que houvessem terrenos adequados (o que aconteceu em poucas áreas), deveriam seguir as diretrizes do programa federal. A impossibilidade de reassentamento no local alterou sobremaneira as intervenções previstas, reduzindo-se ao máximo o número de reassentamentos, em virtude das incertezas de atendimento habitacional adequado;
- Falta de integração intersetorial: os Planos se desenvolveram no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação, com pouco diálogo com demais órgãos. As carências presentes nesses territórios, em relação a mobilidade urbana, infraestrutura, equipamentos e serviços, exigem uma grande interlocução entre os diversos programas setoriais. O equacionamento da questão habitacional e urbana não pode prescindir de soluções relacionadas ao conjunto das necessidades básicas. Assim, um programa com foco exclusivo na melhoria da qualidade urbanística ou habitacional não garante a plena integração desses assentamentos à cidade formal;
- Contratação das equipes de arquitetura: a contratação por concurso de projetos e/ou de 'metodologias de intervenção' é uma grande conquista dessas iniciativas municipais. No entanto, há a possibilidade de subcontratação exagerada por escritórios que não dispõem de equipes completas. Além disso, os altos valores de garantia para assinatura dos contratos, baseadas em contratos de obras, trazem riscos altos de insolvência no caso de aplicação de multas, por exemplo. A montagem de equipes de projetos multidisciplinares, exigência que resultou, por exemplo, na criação das Assessorias Técnicas, à época do FUNAP's (anos 1980/1990) em São Paulo, é uma alternativa interessante em projetos de tal complexidade;

- Descolamento entre projeto e obra: os tempos de levantamentos, projetos e licitações de obras são longos. Também as etapas de projeto para obras em favelas diferem daquelas em terrenos limpos. A dinâmica interna da favela, sobretudo seu adensamento progressivo, torna imperativo o processo de selagem e cadastro das famílias, para congelamento e imediato início das obras. A inexistência de selagem anterior ao desenvolvimento dos projetos, nesses casos, ocasiona projetos com prazo de validade curto. A imprecisão, nos dados que alimentam licitações de obra, tende a encarecer todo o processo;
- Como demonstra Petrarolli (2016), obras de urbanização de favelas se assemelham mais a reforma do que a obra nova. No entanto, o sistema de contratação, regido pela Lei 8.666/93, é baseado na lógica de contratação para obras novas, com possibilidades de aditamento limitadas a 25%. O grau de imprevistos em obras de urbanização é muito maior do que 25%. O regime de contratação nessa modalidade de obra deveria ser revisto, bem como os marcos legais que o amparam;
- Demora para contratação de obras: o atraso no início das obras, com múltiplas causas de origem administrativas e financeiras, deve resultar em maiores gastos. Projetos desenvolvidos sobre bases aerofotogramétricas defasadas em mais de cinco anos, no caso paulistano, tendem a imprecisões que comprometem sua execução. As quantificações podem resultar insuficientes, prejudicando a etapa posterior, ampliando tempo e custos das obras;
- Descolamento entre Diagnóstico Físico e Diagnóstico Social: nesse Programa o “trabalho social” foi pensado de forma independente do físico. Há pouca interação entre equipes e os moradores, e pouca participação social, portanto. A vasta experiência acumulada deveria apontar para a centralidade da participação das comunidades nos processos de diagnóstico e projeto. No entanto, em São Paulo, o trabalho social vem sendo feito sob uma estrutura institucional seccionada no interior da Secretaria Municipal de Habitação e por meio de terceirização, em contratos de grande porte com empresas gerenciadoras;
- Reassentamentos: houve a necessidade de minimizar os reassentamentos, em função do atendimento previsto (na maior parte dos casos, fora do perímetro, pelo PMCMV). A dificuldade de se conseguir terreno para provisão habitacional no Município e a falta de um estoque de terras que amparasse o Programa deveriam apontar para uma maior flexibilidade no atendimento, abrindo a possibilidade de se criar pequenos conjuntos na área

da própria favela a ser urbanizada. Também não são previstas formas alternativas de atendimento, como a permuta de unidades ou programas de locação social, por exemplo. Em diversos perímetros, nenhum projeto de provisão habitacional (unidades para reassentamento) foi contratado. As remoções previstas, nesse caso, devem ampliar o número de moradores em auxílio-aluguel e o atendimento deve se somar à já grande demanda por unidades da capital;

- Prioridades de intervenção: uma resolução interna à administração determinou um ranqueamento de prioridades de intervenção estranha a projetos de urbanização de favelas; (i) Assentamentos menores e mais simples, visando padronizar processos e treinar as equipes para as situações mais complexas; (ii) Licitabilidade: intervenções territorialmente próximas e de maior porte (como macro-drenagem, contenções e parques lineares), visando despertar interesse em empresas potenciais interessadas nas licitações; (iii) Demais assentamentos. Essa priorização não corresponde à lógica tradicional para favelas, mas a uma lógica de operacionalização e capacidade de licitar obras. Em alguns perímetros, as áreas de risco geotécnico, ambientalmente vulneráveis ou com o mais alto nível de precariedade habitacional e urbana ficaram como última prioridade.

Os resultados alcançados para um programa de abrangência municipal, que pretendia ser a solução para os assentamentos mais distantes e precários da cidade, são desanimadores. A falta de perspectiva de retomada de crescimento econômico e, sobretudo, dos investimentos sociais nas três esferas de governo, fazem crer que as favelas que se adensam e se precarizam cada vez mais não deverão sofrer as intervenções adequadas que garantam sua integração à cidade e condições dignas para seus moradores.

A questão da não priorização de áreas de risco é preocupante. A maior cidade da América Latina não conta com um Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), apesar de o Ministério das Cidades disponibilizar recursos para os municípios desde 2010, através do programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários: Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários”. As ações de prevenção são desarticuladas e há uma dependência em relação à Defesa Civil e às Subprefeituras (atualmente denominadas Prefeituras Regionais), encarregadas do monitoramento e do atendimento imediato em situações de emergência. As remoções por



risco vêm sendo feitas apenas em situações de risco iminente, a partir de vistorias desses órgãos ou por ordem judicial. Não há a articulação necessária entre essas ações e o programa de urbanização de favelas. O atendimento emergencial a essas famílias (auxílio-aluguel) tem criado um passivo ainda incalculável. Estima-se em cerca de trinta mil os municípios atendidos mensalmente por uma verba indenizatória. Estudos recentes vêm apontando uma correlação entre a modalidade e o adensamento recente em favelas paulistanas.

O foco que foi dado no passado recente em obras vistosas de habitação resultou em um número reduzido de atendimentos em relação aos recursos alocados. A necessidade de dar resposta às demandas do Município deveriam aliar à qualidade arquitetônica e urbanística uma utilização mais otimizada dos poucos recursos disponíveis.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A leitura dos processos recentes em São Paulo e no Rio de Janeiro demonstram uma incompatibilidade entre as propostas para universalização do atendimento (Renova SP e Morar Carioca) e as obras de fato realizadas com os recursos disponibilizados.

Se o PAC-UAP trouxe a expectativa da generalização no atendimento, as alterações no financiamento da política urbana a partir da primeira gestão de Luís Inácio Lula da Silva, com aumento significativo de recursos oriundos de programas federais, mais do que retirar do município sua autonomia constitucional sobre ações nos territórios urbanos, alterou a forma como são feitas as intervenções em assentamentos precários.

Com o aumento significativo da escala das intervenções, houve uma visível concentração de recursos em grandes assentamentos. Nesse momento, a preferência por obras de grande porte, a entrada das grandes empreiteiras em obras de urbanização e a eliminação do atendimento habitacional pontual e junto às comunidades – com o atendimento sendo feitos em grandes conjuntos do Programa Minha Casa, Minha Vida - foram algumas das consequências observadas no conjunto de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) em grandes cidades. Embora o programa permitisse o acesso a um volume inédito de recursos,

e desse espaço para municípios desenvolverem políticas exitosas - como descreve Denaldi *et al* (2014), sobre as ações em municípios do ABC paulista ou Rezende (2015), sobre algumas iniciativas no município de Taboão da Serra⁷ -, o que se observou nas duas maiores capitais do país foi um retrocesso em relação às políticas dispersas no território, perenes, abrangentes e focadas nas especificidades de cada assentamento. Se ações de integração se desenvolveram com poucos recursos, sobretudo nos anos 1990, era de se esperar que a uma ampliação no investimento correspondesse a universalização do atendimento. O que se percebe na análise dos balanços do PAC-UAP e na análise das políticas de urbanização nesses municípios é exatamente o inverso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *11º Balanço do PAC2 – 2015*. Brasília: Ministério do Planejamento/ Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, 2015.

_____. *3º Balanço do PAC 2015-2018*. Brasília: Ministério do Planejamento/ Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, 2016.

DENALDI, R. et al. O Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários na região do ABC: característica e execução. In: DENALDI, R. et al (Org.). *Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*. São Bernardo do Campo, UFABC, 2014.

FAULHABER, L. *Rio Maravilha. Práticas, projetos políticos e intervenção no território no início do século XXI*. Trabalho de Conclusão de Curso de Arquitetura e Urbanismo. Niterói: EAU, 2012.

⁷ Nesse trabalho são apresentadas as dificuldades que enfrenta um município com uma agenda estruturada de urbanizações de baixo impacto frente às regras do PAC-UAP e do PMCMV. Apontam-se ali as dificuldades do município em resistir às pressões das construtoras, à pouca visibilidade de obras de infraestrutura com baixo impacto, à baixa capacidade das empresas em trabalharem com assentamentos fora do padrão da “cidade real”, ao direcionamento (por diversos atores envolvidos) pelas soluções-padrão, às exigências federais pela contratação de empresas de maior porte, entre outros aspectos. São apontados problemas de ordem administrativa, interna à máquina da prefeitura, para operacionalização dos programas nos moldes de uma agenda de integração dos assentamentos à cidade, com obras de pequeno porte e de melhoria habitacional.

Sobressai da leitura dessa experiência, entre outras, uma visão explicitada também em PETRAROLLI (2015) de que o enquadramento da urbanização de favelas em processos de contratação tradicionais dificultam sobremaneira a operacionalização das intervenções na pequena escala. A imprevisibilidade de canteiros de obra em territórios ocupados, com redes informal e precariamente construídas, em terrenos irregulares exigem diferentes formatos de contratação e operacionalização. “*Há um consenso entre os técnicos e gestores do Grande ABC quanto à necessidade de enquadrar obras de urbanização de favelas como obras de reforma no momento de contratação de empresas privadas para execução dessas obras*”. (PETRAROLLI, 2015, p. 117)

Disponível em: < https://issuu.com/lucas.faulhaber/docs/tfg_lucasfaulhaber>. Acesso em 22/10/2018.

MENESES, J. Um legado olímpico que anda a passo lento. In: *Vozerio - Mais vozes, mais Rio*. Rio de Janeiro: agosto de 2015. Disponível em: <<http://vozerio.org.br/Um-legado-olimpico-que-anda-a>>. Acesso em 22/10/2018.

PETRAROLLI, J.G.. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação de mestrado (em Planejamento e Gestão do Território) apresentada à UFABC, Santo André, 2015.

REZENDE, H..D. *Forma Reforma Desforma: O novo formato da política pública para favelas*. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2015.

SAMORA, P. R. *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2009.

_____. Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores. In: *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: ANPUR, 2014.

SÃO PAULO (CIDADE). Plano Municipal de Habitação: a experiência de São Paulo. São Paulo: HABI-SEHAB/PMSP, 2012.

SARAMAGO, J. Raposa do Sol. *Outros Cadernos de Saramago*. Lisboa, março de 2009. Disponível em <<http://caderno.josesaramago.org/33103.html>>. Acesso em 22/10/2018.