As determinantes políticas dos processos de urbanização de assentamentos precários

Introdução

No contexto atual das cidades brasileiras, é notável a necessidade de investimento em infra-estrutura urbana nas mais variadas escalas, desde a construção de uma escola até a pavimentação de uma rua, passando pela iluminação pública, instalação de sistema de água e esgoto, coleta de lixo e demais serviços. Os encargos são muitos e dos mais diversos tipos, sendo os orçamentos municipais insuficientes para lidar simultaneamente com tantas demandas em todos os bairros.

Analisando a situação dos grandes e médios municípios brasileiros, encontramos um urbanismo recente, uma ocupação desordenada e progressiva do solo, sempre acompanhada de um crescimento acelerado de uma periferia carente de infra-estrutura urbana; com loteamentos irregulares ou clandestinos, serviços como transporte, esgoto e coleta de lixo precários ou inexistentes (Maricato, 1996). As demandas por infra-estrutura urbana nestas cidades formam uma interminável lista de possíveis melhorias na qualidade de vida dos moradores e, consequentemente, uma fonte praticamente inesgotável de demandas para investimentos a serem realizados por gestores públicos de modo a garantir a satisfação de seus cidadãos/eleitores.

Do mesmo modo como a constituição de 1988 aumentou o repasse de verbas aos municípios, os encargos também foram transferidos para a escala municipal, não alterando subtancialmente o quadro já encontrado antes de sua promulgação: o de

falta de condições dos municípios para lidar com todas as demandas de sua população. De acordo com Bremaeker:

"No ano de 2011 a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 66,12% de transferências, por 17,72% de receitas tributárias e por 16,16% de outras receitas" (Bremaeker, 2012).

Diante da precariedade das cidades do país, o orçamento próprio dos municípios se mostra insuficiente para executar todas as ações que a sua população necessita, assim os gestores públicos se encontram frente a uma situação na qual há muito mais intervenções que precisam ser feitas do que intervenções que podem ser feitas. Esta situação obriga os governos municipais a tomarem decisões não apenas sobre quais tipos de ações serão ou não realizadas, como também quais áreas receberão ou deixarão de receber investimentos.

Perante a falta de recursos próprios destinados à área de urbanização, os municípios brasileiros frequentemente se veem na necessidade de recorrer às chamadas transferências para obter receitas que serão convertidas em investimentos. Estas transferências podem ser tanto na forma de convênios com outros níveis da federação (governos estaduais ou a União) quanto na forma de emendas parlamentares. Esta forma de obtenção de receita tornou-se prática rotineira das gestões municipais (Rolnik, Klintowitz, Iacovini, 2011; MacDowell, 2007; Arretche, 2012).

"Considerando que a maior parte das receitas de transferência obrigatórias cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infra-estrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, nas áreas de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área é competência de qualquer um dos níveis da federação" (Rolnik,2009).

Assim, ao estabelecer as prioridades no uso dos seus orçamentos locais, frequentemente os gestores municipais tomam decisões baseados não apenas nas demandas, mas também na oferta de recursos marcados para determinados fins disponíveis em programas definidos em outras esferas federativas.

Esta pesquisa¹ teve como objetivo desvendar, através de um estudo de caso conduzido em um assentamento precário da Região Metropolitana de São Paulo, os processos decisórios que deram origem aos investimentos nele realizados ao longo do tempo, tema ainda pouco aprofundado na literatura do urbanismo brasileiro. A área escolhida se localiza na periferia da Região Metropolitana de São Paulo, não possuindo, como a imensa maioria dos assentamentos de periferia das grandes metrópoles brasileiras, sinais de urbanização no início de sua ocupação, caracterizando um processo de urbanização ex-post, ou seja, aquele no qual primeiro se ocupa o território para que depois o mesmo seja urbanizado. A carência de intervenções em praticamente todos os aspectos fez com que o município tivesse que eleger prioridades ao longo dos mais de 30 anos de processo de consolidação deste assentamento.

Foi escolhido como estudo de caso um bairro denominado Jd. São Pedro, em Osasco. O assentamento havia sido objeto de estudo por parte de Raquel Rolnik e Nabil Bonduki nos anos 70² e por este motivo encontravam-se disponíveis materiais cartográficos, entrevistas daquele periodo e contatos com moradores que acompanharam o processo de urbanização do bairro desde a sua formação.

Durante a tentativa de compreender os processos decisórios que deram origens aos investimentos em desenvolvimento urbano do Jd. São Pedro, ficou claro o fato de que as decisões sobre o que vai ser feito no território são tomadas em escala

¹ A primeira etapa de trabalho foi desenvolvida como parte integrante da pesquisa "Pactos socioterritoriais – Financiamento e Gestão Metropolitana" (desenvolvida no âmbito da rede Observatório das Metrópoles, com financiamento do INCT. Participam dessa pesquisa os núcleos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Natal, Maringá, Porto Alegre e Santos), na qual foram estudados os processos decisórios que levaram a investimentos em infra-estrutura urbana em duas escalas, macro e micro. No nosso caso, a pesquisa centrou-se em micro investimentos em um assentamento em Osasco.

² No trabalho "Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força trabalho" de 1978, Rolnik e Bonduki estudaram a formação de bairros periféricos na forma de loteamentos irregulares ou parcialmente irregulares. entre estes loteamentos estava o Jd. São Pedro, bairro escolhido para estudo de caso desta pesquisa.

municipal: a decisão do que vai ser feito em um bairro depende da do que será feito no conjunto da cidade. Decidimos então ampliar a escala da pesquisa para o município de Osasco em uma segunda etapa de estudo, como parte de um novo projeto de pesquisa, intitulado "Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contramarchas"³

Finalizadas as duas etapas de pesquisa, concluímos que existem duas linhas básicas de atuação do poder público no que diz respeito a investimentos em infraestrutura urbana. A primeira é pautada pela oferta, na qual as administrações municipais buscam recursos em programas disponiveis nos governos Estaduais ou Federais. Devido às dimensões destes investimentos, que jamais seriam obtidos com a receita própria, os municípios procuram absorver para seus territórios aquilo que estiver na agenda dos Governos Estaduais e Federais através de seus programas. A segunda é pautada pela demanda, na qual as decisões sobre aonde, quando e o que será investido na infraestrutura dos assentamentos existentes pela prefeitura obedece a uma lógica de distribuição baseada no princípio do "conta-gotas", no qual as ações se dão de maneira lenta e gradual, espaçadas ao longo do tempo, sem obedecer a uma programação pré-estabelecida, ou seja, a um planejamento, e procurando contemplar o maior numero de assentamentos a cada ciclo de gestão.

Neste artigo apresentamos a reconstituição, de forma cronológica, dos processos decisórios relativos a investimentos em urbanização de assentamentos agrupados em dois períodos: o primeiro da criação de Osasco até 2005 e o segundo a partir de 2005. A divisão deste período se deve ao fato de que a partir da gestão que assume a prefeitura neste ano (do petista Emídio Souza, reeleito em 2008, cujo sucessor Jorge Lapas foi eleito em 2012) dois elementos novos entraram em cena: o aumento significativo dos recursos próprios da prefeitura de Osasco e o crescimento do peso e volume de recursos dos Programas do Governo Federal nesta área. Veremos que embora tenha havido em Osasco investimentos de grande porte oriundos do PAC

³ A pesquisa "Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contramarchas" financiado pela FAPESP foi feita em seis municípios do Estado de São Paulo: Osasco, Registro, Jacareí, Hortolândia, Ferraz de Vasconcelos e Praia Grande. O objetivo principal era desvendar as fontes de recursos, assim como as arenas, atores e processos através dos quais se definem os investimentos em desenvolvimento urbano estabelecendo as convergências (ou não) destes percursos com os processos de planejamento participativo experimentados pelas cidades.

(Programa de Aceleração do Crescimento) de Urbanização de Favelas do governo Federal e do Programa Minha Casa Minha Vida, a lógica do "conta-gotas" não é alterada, mas sim complementada por uma ação externa de enorme impacto.

Período Pré-2005

Osasco

Distrito de São Paulo até 1962, ano em que foi elevado à categoria de município, Osasco passou a receber muitas indústrias que buscavam se fixar em locais próximos da metrópole com grandes terrenos disponíveis para acomodar suas instalações. A vinda destas indústrias alavancou o crescimento econômico do município e trouxe, junto com elas, bairros operários que começaram a proliferar no recém-criado município osasquense, caracterizando um crescimento horizontal e fragmentado pelo território.

O preço da terra era um fator que impedia o acesso à terra bem localizada em São Paulo para a leva de imigrantes que chegava em busca de empregos, assim estes trabalhadores se instalavam em locais distantes dos centros econômicos, em ocupações ou em loteamentos irregulares (BONDUKI, ROLNIK, 1978). Pelo fato de ter sido criado apenas em 1962, Osasco não possuía uma legislação sobre a produção de loteamentos, o que contribuiu para que muitos loteadores fizessem no município uma série de empreendimentos sem levar em conta aspectos básicos para a criação de bairros, tais como delimitação de áreas públicas e institucionais, sistema viário adequado e tamanhos mínimos dos lotes. Os trabalhadores das recém-instaladas indústrias de Osasco buscavam estes loteamentos como única forma de acesso à terra, para que pudessem erguer suas casas, ainda que com as próprias mãos.

Nestes loteamentos era comum a inexistência de água encanada, luz elétrica, rede de esgoto e pavimentação de ruas. O modelo horizontal e desordenado de ocupação foi se consolidando ao longo do tempo, fazendo com que o configuração

atual do território do município seja produto direto desta forma de ocupação, com os elementos de infra-estrutura urbana chegando gradativamente ao longo de varias décadas.

Jd. São Pedro

O Jd. São Pedro se localiza a Oeste do município de Osasco, próximo à divisa com Carapicuíba, na periferia da mancha urbana de São Paulo. A população, composta em sua maioria por migrantes de diversas regiões do Brasil, não possuía oferta de moradia em locais dotados de infra-estrutura urbana básica, se vendo forçada pela sua condição econômica a ocupar áreas isoladas e afastadas dos equipados centros metropolitanos (Bonduki, Rolnik, 1978). Onde outrora havia somente mato e nenhum sinal de ocupação urbana, encontra-se hoje parte da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.



Jd. São Pedro (vermelho) na mancha urbana de São Paulo

O loteamento se expandiu e, assim como o seu entorno, está completamente consolidado do ponto de vista urbanístico, sendo que boa parte das ruas está asfaltada e existem vários equipamentos públicos nas proximidades, como creches, escolas e pequenas praças. A área que hoje é conhecida como Jd. São Pedro está contida no polígono amarelo da figura abaixo e foi definido como área de estudo⁴.

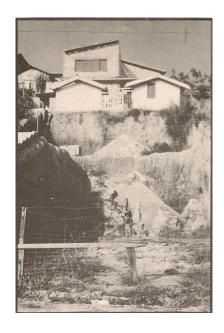


Jd. São Pedro na data de sua criação (vermelho) e hoje (amarelo)

Na criação do loteamento original em 1968, as ruas do Jd. São Pedro já haviam sido abertas, porém algumas delas apresentavam declividades muito acentuadas e não havia nenhuma via pavimentada. Os terrenos destas áreas íngremes não eram comercializados, sendo deixados como áreas institucionais, destinadas aos equipamentos públicos. Fora o traçado das ruas não havia nenhum aspecto de urbanidade no assentamento na sua criação. As imagens a seguir, retiradas de

⁴ O Rodoanel Mário Covas, um dos limites do terreno, foi excluído da área de estudo, pois se trata de uma obra de dimensões metropolitanas e não de micro-investimentos, tema escolhido para esta etapa de pesquisa.

"Periferias: Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho" (BONDUKI, ROLNIK, 1978) retratam a precariedade do bairro nos anos 70, alguns anos depois de sua criação.









Imagens recuperadas de "Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho"

Os investimentos públicos

Os primeiros elementos de urbanização após a abertura do loteamento em 1968 foram a instalação de luz elétrica em 1974 e a chegada de água encanada em 1977, evidenciando o aspecto de urbanização ex-post. Os maiores investimentos, porém, só chegariam na década seguinte.

Do ponto de vista político, nos anos 80 o Brasil passava por um processo de redemocratização, com o fim da ditadura militar. Do ponto de vista econômico, nesse mesmo período o país atravessava uma crise após o milagre econômico, com uma alta taxa de inflação e alarmantes índices de desemprego. Osasco, uma cidade com marcantes características industriais desde sua formação perdera muitas indústrias para outros municípios e sua numerosa população operária enfrentava uma onda de desemprego. O município, repleto de bairros e loteamentos sem a menor infraestrutura urbana, tinha também um orçamento extremamente limitado.

Foi neste contexto que Humberto Parro foi eleito prefeito de Osasco pelo PMDB, partido de oposição em 1983. A campanha do candidato havia sido voltada para a população de baixa renda, trazendo esperanças para estes cidadãos de melhorias em suas condições de vida. A população do Jd. São Pedro, assim como a de

muitos outros bairros de periferia, estava em uma situação urbanística muito precária e exercia uma forte pressão sobre a prefeitura para que suas demandas fossem atendidas. A população do Jd. São Pedro se organizou em uma associação de moradores, tida por muitos dos gestores da época entrevistados como muito ativa, especialmente na figura de seu líder, Pedrão⁵

Um dos programas da prefeitura de Osasco da época era levar guias, sarjetas, drenagem e muros de arrimo para locais que não possuíam esse tipo de Infraestrutura. Os assentamentos mais precários não eram regularizados na prefeitura e para lidar com essas áreas foi criado um projeto denominado Projeto Mutirão, que consistia em uma parceria na qual a prefeitura fornecia o material para obras e a equipe técnica, ao passo que os moradores executavam serviços como a construção de sarjetas, guias, vielas e escadarias; recebendo da prefeitura o valor equivalente a um salário mínimo durante alguns meses. Pereira descreve a experiência:

"(...) em maio de 1983, teve início o Projeto Mutirão, propondo o emprego temporário de mão-de-obra não especializada, na execução de pequenas obras mais urgentes nos bairros de periferia, proporcionando remuneração, durante três a quatro meses, para os trabalhadores e procurando ampliar os canais de organização e envolvimento da comunidade na gestão pública.

O desafio de sua implantação foi ainda maior, porque o Projeto Mutirão ocorreu no primeiro ano de mandato, momento este, onde as condições se apresentam mais difíceis, com a premência de saldo das dívidas anteriores, com a necessidade de reformulação de toda a estrutura administrativa, e potencializado pela inexperiência da nova gestão, comum nos períodos iniciais de governo. Mas, é justamente nessa primeira fase, que a população reivindica com maior força, exigindo tudo a que tem direito, na expectativa de que o novo prefeito responda, de imediato, à demanda de problemas acumulados durante os governos anteriores. (...)

O surgimento do Projeto Mutirão estava associado, em princípio, a três condições básicas:

⁵ Pedrão, falecido antes do início da pesquisa, foi citado como líder muito ativo e figura marcante das demandas do Jd. São Pedro por muitos dos entrevistados como o ex-Prefeito de Osasco Humberto Parro, o ex-Vice-Prefeito e ex-Secretário de Planejamento Urbano Ângelo Melli e a atual Líder Comunitária do Jd. São Pedro , Neta.

- Falta de recursos da prefeitura para a realização de grandes obras que demandassem custos elevados
 - Precariedade de infra-estrutura básica urbana
 - A crise nacional de desemprego" (Pereira, 2006)

Desta forma tentou-se concomitantemente minimizar o impacto do desemprego nas periferias e prover o mínimo de infra-estrutura urbana nestes bairros. A execução das obras era direta, não havia empreiteiras contratadas e os recursos eram do próprio município. Uma equipe de engenheiros e arquitetos da prefeitura fazia os projetos de guias e sarjetas, enquanto a população aprendia a asfaltar. Terminada a instalação das guias e sarjetas e a colocação do esgoto por parte dos funcionários municipais, a população mesmo asfaltava a rua.



Moradores do Jd. São Pedro e equipe da prefeitura trabalhando no Projeto Mutirão. Fonte: Arquivo da Prefeitura

Municipal de Osasco

Na região do Jd. São Pedro o projeto Mutirão ocorreu com grande intensidade, devido ao grande número de terrenos não registrados e favelas na região. Lá foram pavimentadas ruas, construídas guias, sarjetas e escadarias. Alguns terrenos do Jd. São

Pedro apresentam inclinação muito acentuada, oferecendo dificuldades para a execução das obras, de tal modo que os caminhões de cimento eventualmente não conseguiam subir a rua ou sequer bombear o concreto para que os blocos fossem moldados. Em alguns casos há relatos da população subindo morros de alta declividade com blocos de concreto nos ombros para que fosses construídas guias para a rua. Após a realização do Projeto Mutirão não foi identificado nenhum investimento público em infra-estrutura urbana no Jd. São Pedro até o começo da década de 90.

Na gestão de Celso Giglio (1993-1996), na época do PTB, foi urbanizada uma favela localizada entre os loteamentos originais do Jd. São Pedro e do vizinho Jd. Flor da Primavera, situada em uma área de encosta de morro sempre sujeita a deslizamentos. Segundo relato do Vice-Prefeito daquela gestão, Ângelo Melli, houve logo nos primeiros meses do mandato de Giglio uma forte chuva que causou estragos de grandes proporções nesta área, gerando a necessidade de intervenções de emergência na favela. As ruas foram então asfaltadas, guias e sarjetas instaladas e as casas foram realocadas de modo a configurarem um recuo em relação à rua. Na mesma época, um pequeno córrego que cruza o Jd. São Pedro (até desaguar em outro córrego divisor do Jd. São Pedro e do Jd. Cirino) sofreu uma canalização parcial para evitar as recorrentes enchentes ao longo de seu trajeto. As duas intervenções foram financiadas pela própria prefeitura. Na segunda gestão de Celso Giglio (2001 a 2004), desta vez pelo PSDB, foi inaugurado um posto de saúde que funcionava 24 horas por dia, conhecido pelos moradores como "24 horas". O posto foi instalado fora da área de estudos, porém a população do Jd. São Pedro era atendida por este equipamento.



Imagem recuperada de "Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho"



Rebaixamento da Av. Mal. Edgar de Oliveira durante o Projeto Mutirão (Créditos: Raul Pereira)



Av. Mal. Edgar de Oliveira atualmente (Google Street View)

Desde a abertura do Jd. São Pedro até os dias de hoje os moradores tem uma reivindicação que perpassa gerações e gestões públicas: a canalização do córrego que divide o Jd. São Pedro e o seu vizinho Jd. Cirino. A mata ciliar não para de crescer, lixo e eventualmente móveis são lá depositados e a única maneira de transpor o corpo d'água é, até hoje, por meio de uma ponte improvisada.



Imagem recuperada de "Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho"



O córrego e a ponte, formada por uma plataforma metálica amarrada em um tronco de árvore, em 2013

É fundamental para a compreensão das questões acerca dos processos decisórios não apenas considerar todos os investimentos em um local, mas também entender por que razão outros investimentos não são feitos (Kingdom, 1995), apesar de serem constante reivindicação por parte dos moradores. A explicação para a nãocanalização do córrego reside no fato de Osasco possuir ocupações em muitas áreas com enchentes, sobretudo nas margens do Rio Tietê, que cruza o município de Leste a Oeste. Algumas destas áreas são assoladas por enchentes de proporções catastróficas, como é o caso de um bairro envolto por um braço morto do Rio Tietê, o Jd. Rochedale, que recebeu nos últimos anos obras de melhorias de drenagem.

A dificuldade na obtenção de recursos para lidar com a drenagem urbana, aliada ao fato de que a hidrografia do município não dialoga com o tipo de ocupação agressiva que pautou grande parte da ocupação do território osasquense, gerando demandas de atuação em muitos bairros; faz com que se opte por outro tipo de investimentos (que não estejam relacionados ao oneroso e complexo tema da hidrografia) em bairros como o Jd. São Pedro, carentes de muitos outros aspectos de infra-estrutura urbana.

A teoria do conta-gotas

A estratégia de atuação do poder público observada em Osasco permite aferir que os limitados recursos do município tem sido distribuídos de modo a atender a maior parcela possível da população, funcionando como um líquido retido em um conta-gotas, que distribui o fluido em pequenas gotas a serem despejadas em pontos estratégicos de uma área com a finalidade de manter a sua superfície o mais umedecida possível. E não se trata de apenas um conta-gotas, porém de múltiplos, sendo cada um deles a representação de uma parcela dos recursos do município: há um conta-gotas da receita municipal destinada à educação, outro da receita municipal destinada à saúde, outro de investimentos em esporte, outro de investimentos em espaços públicos, outro de investimentos em transporte, outro de verbas oriundas de

emendas parlamentares e etc. Destes vale destacar o da saúde e o da educação, pois para estas áreas está pré-fixada uma porcentagem da receita própria do município. A política municipal se encontra, portanto, em uma situação de setorialização, na qual cada setor (saúde, esporte, meio ambiente) possui a sua fatia do orçamento municipal, além de complementos oriundos de verbas conseguidas pelo município de transferências externas.

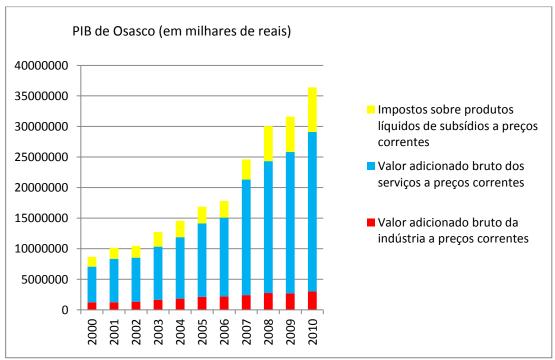
Todavia, a Teoria dos Múltiplos Conta-Gotas merece uma ressalva: a finalidade dos gestores não é manter o município beneficiado por igual, pois a escolha de qual lugar vai receber um investimento não passa por um critério puramente técnico e simétrico, mas também por um importante critério político de modo a garantir a continuidade de um partido ou coalizão no poder. Durante entrevista com Ângelo Melli, o ex-Vice-Prefeito e ex-Secretário de Planejamento Urbano relatou a elaboração de um detalhado estudo do território de Osasco, levantando a necessidade de construção de postos de saúde e escolas para atender a população de acordo com índices considerados adequados por órgãos competentes como a Organização Panamericana de Saúde, calcularam o que poderia ser feito com o orçamento disponível, analisaram as áreas mais carentes e propuseram os melhores locais para intervenções. Porém, a prefeitura, ciente de suas necessidades eleitorais, preferiu dar ouvidos ao Vereador que lhe indicou um lugar no qual a construção de um hospital lhe traria muito mais votos do que qualquer outro lugar, fazendo com que os estudos do território fossem abandonados em uma gaveta. Este mesmo entrevistado relatou um caso mais extremo, no qual chegaram a ser construídos dois postos de saúde em uma mesma rua.

A lógica de realização dos investimentos em desenvolvimento urbano do Jd. São Pedro desde a sua criação é a de espaçamento temporal entre as ações, sendo que não há uma definição clara de qual será a próxima intervenção, mas sim a obediência a um levantamento de possibilidades de investimento toda vez em que há necessidade de se contemplar o bairro com mais uma gota de investimento.

Período pós-2005

Osasco

O aumento populacional, o desenvolvimento da economia municipal e a proximidade física com São Paulo fizeram com que o preço da terra em Osasco subisse, afastando muitas das indústrias lá instaladas pelo fenômeno da deseconomia de aglomeração, o que fez com que os empregos fossem migrando do setor secundário da economia para o setor terciário, conforme mostra a figura a seguir.

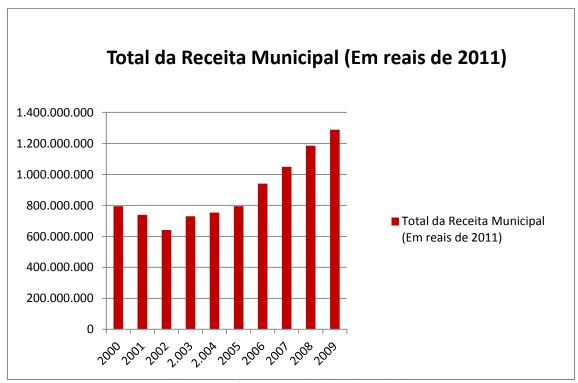


Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Ao interpretarmos o gráfico vemos que a indústria não parou de contribuir para o PIB de Osasco, mas o que chama a atenção é o crescimento do valor adicionado dos serviços, que fez com que o PIB de Osasco aumentasse de R\$8.678.297.000 em 2000 para R\$ 36.389.080.000 em 2010, um aumento de 319%.

Outro reflexo do crescimento da economia de Osasco é o aumento da receita municipal, que permite ao município maior possibilidade de realizar investimentos. As

áreas da educação e da saúde recebem, por lei, uma parte fixa (e significativa) do orçamento municipal, além disso existe um alto custo para manter a máquina pública funcionando, sobrando uma parcela pequena do orçamento para as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Habitação (estas funcionavam separadas e foram unificadas em 2005).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE

Ainda que a prefeitura tivesse aumentado seu orçamento, havia enorme falta de recursos por parte da então Secretaria de Habitação, perante uma enorme demanda. As linhas de atuação do governo na primeira metade dos anos 2000 se concentravam apenas em projetos de urbanização, com uma atuação limitada a garantir o mínimo de condições de vida para a população, fazendo com que algumas favelas se tornassem bairros através do desenho de um sistema viário conexo, da pavimentação de ruas, galerias pluviais e outros serviços de pequeno porte. Algumas remoções aconteciam em decorrência deste processo e para isso havia uma área de apoio, para a qual eram realocados os removidos.

Nesta época os investimentos eram de pequeno porte, espalhadas pelo território do município, dando continuidade à lógica dos conta-gotas que norteou as atuação dos investimentos estudados no Jd. São Pedro desde a sua criação.

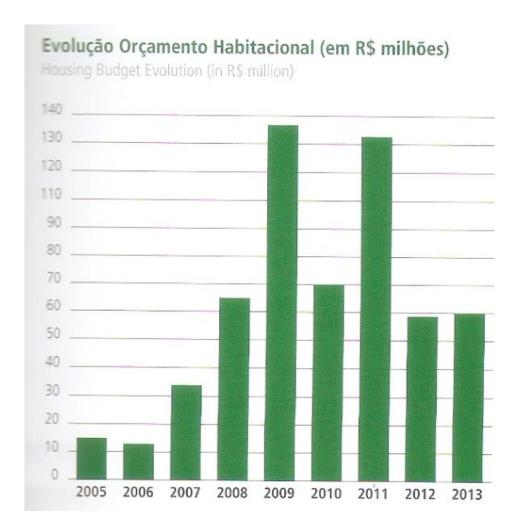
A partir de 2005, período em que começa a se observar o início do salto da receita municipal (de 794,5 mi em 2005 para 1,29 bi em 2009), a lógica de atuação da nova Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU) sofreu alterações decorrentes de uma maior capacidade de investimentos e da mudança na gestão municipal. Não apenas a receita do município cresceu, mas com a criação de um Conselho Municipal de Habitação e de um Fundo gerido por este Conselho, foi possível a absorção por parte da Secretaria da Habitação de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco através da captura de mais-valias imobiliárias decorrentes da inclusão de novos e instrumentos urbanísticos em seu Plano Diretor.

Um dos instrumentos utilizados em Osasco é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, através da qual é possível a construção de área construida acima do previsto pelo zoneamento, mediante pagamento de compensação financeira. O grande interesse do mercado imobiliário em construir empreendimentos com alto aproveitamento de terreno faz com que haja construtoras dispostas a pagar pelo potencial construtivo, sendo que a verba obtida pelos pagamentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir em Osasco é destinada ao Fundo de Habitação.

Além da outorga onerosa o zoneamento de Osasco define algumas áreas como ZEISs (Zona Especial de Interesse Social), ou seja, áreas nas quais só é permitida a construção de Habitação de Interesse Social. Uma das formas de captação de recursos para o Fundo de Habitação de Osasco é através da venda da alteração do zoneamento em determinado terreno pleiteado por uma construtora que deseja usar um terreno definido como ZEIS para outra finalidade. A alteração do zoneamento é feita de modo a permitir à construtora outro uso mediante pagamento de compensação financeira ao poder público. A verba obtida através do pagamento é direcionada ao Fundo de Habitação, assim como verbas obtidas através da venda de outras alterações de zoneamento (como por exemplo mudança de área industrial para área comercial).

A captação de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco, aliada à captação de Programas do Governo Federal (como será descrito

posteriormente), demonstra a capacidade de absorção de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco para a área de Habitação. O gráfico a seguir mostra o crescimento do orçamento habitacional aumentou entre 2005 e 2013.



Fonte: SEHDU Osasco

No início da gestão da prefeitura que se iniciou em 2005, período posterior à criação do Ministério das Cidades do Governo Federal, o Secretário de Habitação Sérgio Gonçalves relatou em entrevista que havia indícios de que muito em breve viriam programas federais de grande porte, assim Osasco passou a voltar seus esforços para atrair para o seu território estes investimentos . O aumento da receita não apenas viabilizou o pagamento de contra-partidas exigidas em projetos de grande porte do Governo Federal, mas ainda possibilitou que fossem elaborados projetos contratados pela Prefeitura, para serem apresentados assim que os programas saíssem. Logo em seguida, conforme previsto pelos gestores osasquenses, foram anunciados o PAC

(Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Favelas e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Osasco já tinha um armário cheio de projetos para apresentar para o Governo, juntamente com o dinheiro guardado para ser apresentado como contra-partida. O resultado foi a absorção de investimentos de dimensão muito superiores àqueles que poderiam ser financiados pelo orçamento próprio da secretaria. Com recursos vultuosos oriundos do Governo Federal, o PAC Urbanização de favelas atuou em assentamentos extremamente precários, levando uma série de investimentos de uma só vez: asfaltamento de ruas, colocação de guias e sarjetas, instalação de rede de água e rede de esgoto, Estação de Tratamento de Esgoto, edifícios institucionais e até mesmo unidades habitacionais. O que chama atenção na implementação destas ações é que o poder público escolheu estas áreas sem que a população local fosse devidamente consultada, a notícia da chegada de investimentos nos assentamentos contemplados com ações do PAC não era esperada pelos moradores destas áreas áreas

Outra ação importante da Prefeitura de Osasco na gestão que se iniciou em 2005 foi a implantação de um novo instrumento de diálogo com a população, introduzido na cena política brasileira pelo PT, o Orçamento Participativo (OP), uma forma da população se organizar regionalmente para levar as demandas de cada região para o poder público. De acordo com Avritzer, a adoção do Orçamento Participativo enfrenta questões que a democracia brasileira não soluciona:

"No caso brasileiro, o clientelismo, a falta de capacidade de pressão da população e <u>a distribuição desigual dos bens públicos à nível local</u> são algumas das questões que as formas fixas da democracia não são capazes de lidar de forma adequada" (Avritzer, 2003; com grifos do autor).

O OP foi implementado em Osasco, dividindo o município em 18 regiões, cada uma elege delegados que formam um conselho e elenca prioridades de investimento. O instrumento serviu como formalização e organização da comunicação entre o poder público e a sociedade civil. A Prefeitura tinha como meta atender a pelo menos uma

⁶ Roberto, morador e atual líder comunitário do bairro Colinas D'Oeste, contemplado com um PAC – urbanização de favelas, relatou em entrevista que antes do PAC o bairro não tinha associação de moradores estruturada e se organizava muito precariamente para levar demandas à prefeitura.

das três demandas de cada região, de modo a distribuir os investimentos de maneira mais igualitária pelo território, porém qual das demandas será atendida e a maneira como a solução será encaminhada cabe ao poder público decidir.



Reunião do Orçamento Participativo de Osasco

Jd. São Pedro

Na consulta da prefeitura com a população do Jd. São Pedro e dos bairros adjacentes através do Orçamento Participativo de 2005 as três prioridades elencadas foram:

- 1ª − A criação de uma creche para acolher as crianças do bairro, uma vez que não havia creches próximas do Jd. São Pedro e as que se encontravam um pouco mais afastadas não tinham vagas para atender os moradores deste bairro.
 - 2º A canalização do córrego que divide o Jd. São Pedro e o Jd. Cirino.
 - 3ª Asfaltamento de um conjunto de ruas em situação precária no Jd. Cirino.

Segundo o entrevistado Waldir Ribeiro Filho, Secretário de Obras da Prefeitura de Osasco, existe um projeto para a canalização do córrego do Jd. São Pedro, contudo este ainda não foi colocado em prática por conta da falta de verbas destinadas a esta intervenção. Mesmo com o aumento do recurso das receitas municipais e da própria Secretaria de Habitação, persiste a necessidade de investimentos externos para lidar com projetos de dimensões um pouco maiores ou que envolvam questões mais complexas, como o caso da canalização de córregos. A creche, por sua vez, foi uma conquista da população local e ficou pronta em 2008, atendendo hoje cerca de 420 crianças.

O terreno escolhido para a execução da obra é justamente aquele deixado na formação do loteamento para áreas institucionais, apresentando declividade extremamente desafiadora, porém o cauteloso projeto desenvolvido para a escola superou este desafio e conta ainda com acesso para cadeirantes a todos os pavimentos. A Secretaria de Serviços e Obras de Osasco exibe logo em sua entrada uma maquete da escola, projetada pelos arquitetos Dante Ozzetti e Tatiana Ozzetti. Esta creche é, indubitavelmente, o mais importante e mais valioso equipamento público do Jd. São Pedro. Vale destacar o mais relevante para esta pesquisa: é o maior investimento público já realizado neste assentamento.



CEMEI Mário Quintana. Créditos: Rômulo Fasanaro Filho

Conclusão

O estudo de caso de Osasco permitiu aferir que existem duas lógicas de atuação dos processos decisórios no campo do desenvolvimento urbano: uma pautada pela oferta e outra pela demanda. A primeira diz respeito a investimentos externos de grande porte, disponiblizados por Programas do Governo Federal ou Estadual, como é o caso do PAC Urbanização de Favelas, numa escala financeira impensável para ser tratada pelas receitas municipais. Este tipo de investimento é ofertado pelos níveis Federal e Estadual e acessado pelos municípios, que se capacitam e competem entre si com a finalidade de serem contemplados com os referidos programas. A segunda diz respeito a uma gama de investimentos que podem ser financiados pela administração municipal e são implementados conforme a política local de distribuição de recursos, em Osasco regida pela Teoria dos Conta-gotas. A primeira lógica, por ter maior alcance político e competição com outros municípios acaba sendo prioritária e sobrepondo-se sobre a segunda, que por sua vez assume o papel de complementar às ações frutos de investimentos externos.

Canalização de córregos, conjuntos habitacionais, trilhos de metrô; são investimentos com os quais a municipalidade não tem condições de arcar, portanto precisam entrar na disputa com outras localidades para captar a transferência de recursos de modo a viabilizar estes grandes investimentos. Uma vez aprovados os projetos financiados por verbas externas e definidos nos municípios os locais nos quais serão implantados, o próximo passo é preencher o restante do território com investimentos oriundos de recursos próprios, para complementar as ações e contemplar a totalidade do território (ou a parcela mais significativa possível de acordo com critérios definidos principalmente por interesses eleitorais que visam a sobrevivência política das coalizões no poder).

Em Osasco tivemos uma marcante atuação de obras do PAC, que se implantaram em assentamentos que se encontravam em condições semelhantes às descritas na criação do Jd. São Pedro, ou seja, totalmente desprovidos de infraestrutura. A lógica por trás da tomada de decisão que culminou na implementação de obras de dimensões colossais como o PAC no local onde foi implementado é a de aproveitar ao máximo os recursos externos.

Um programa como o PAC Urbanização de Favelas garante pavimentação de ruas, instalação de rede de água, instalação de rede de esgoto, instalação de Estação de Tratamento de Esgoto, implementação de edifícios institucionais e Construção de conjuntos habitacionais em um (somente um!) assentamento, pois assim foi definido pelo Governo Federal em sua criação. Posto isto, o programa é tão melhor aproveitado quanto mais precário for o assentamento escolhido para recebê-lo. Se o mesmo programa fosse direcionado a um bairro que já possuísse ruas pavimentadas e rede de água, a oportunidade de se fazer obras de asfaltamento e instalação de rede de água em um assentamento seria "desperdiçada" pela prefeitura, que ainda estaria correndo o risco de perder o investimento para outro município que levasse a mesma proposta para uma área mais apta a recebê-lo.

As decisões que levam a investimentos como os PACs implantados em Osasco são tomadas pela Prefeitura Municipal, que apresenta o projeto, e pelo Governo Federal, que aprova o projeto apresentado e libera recursos. A decisão do local onde será implantado tal investimento passa apenas pela Prefeitura, o que pode ser comprovado pelo fato de que alguns dos assentamentos (como o Colinas D'Oeste) sequer possuíam representações de associações de moradores consolidadas devido ao pouco tempo de criação, não havendo reivindicação por parte da sociedade civil.

Nestes assentamentos a lógica do conta-gotas foi substituída por uma excepcional oportunidade de captação de recursos externos, a gota virou uma poça, necessariamente transbordada de uma só vez; porém no restante do município, nos bairros não contemplados com PACs ou obras de grande porte, caso do Jd. São Pedro, a antiga prática de investimentos espaçados ao longo do tempo de maneira descontínua permanece em plena operação.

A força com que a lógica pautada pela oferta se sobrepõe à lógica pautada pela demanda é tão forte que, mesmo havendo a preocupação em formalizar as necessidades de cada região de modo a incentivar a participação política e incluir a sociedade civil na tomada de decisões (evidenciada pela implementação do Orçamento Participativo), um investimento externo é tão significativo no município que pode ser implementado em um assentamento que não possuía organização forte de lutas por melhorias. O Conselho de Habitação, outra forma da sociedade civil ser

incluida na tomada de decisões, também dá o aval para o uso de recursos para pagamento de contrapartida para tais investimentos devido ao tamanho do impacto proporcionado por uma obra como o PAC, à impossibilidade de ela ser arcada com recursos próprios municipais e à oportunidade de se converter uma verba de contrapartida em um investimento grandioso.

Para a definição de QUAL investimento deve ser realizado, em um primeiro momento são consultadas pela municipalidade a oferta e as possibilidades de ela ser contemplada com uma obra externa de grande porte, em um segundo momento se equaciona as demandas restantes (podendo contar com a consulta da população através de instrumentos de comunicação como o Orçamento Participativo) e se distribui da maneira que for mais conveniente de acordo com a disponibilidade dos conta-gotas de recursos próprios.

Para a definição de ONDE será realizado um investimento, em um primeiro momento se procuram locais mais aptos a receberem programas externos, em um segundo momento se define os locais que ainda não foram contemplados com recursos, considerando-se fortemente as reivindicações das bases políticas das coalizões no poder local.

Bibliografia

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012

BREMAEKER, F. E. J.; As finanças municipais em 2011 – Estudo técnico nº 236, 2012

BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. . Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força trabalho.. SAO PAULO: USP, 1978. 130 p.

KINGDOM, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. 2nd edition, New York: Longman, c1995.

MACDOWEL. M. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In PONTES, Eglaísa Micheline, CESARE, Claúdia M. de (org.). Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de política urbana. Brasilia: Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, E. . Metrópole na periferia do capitalismo. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p.

PEREIRA, R. I.. O sentido da paisagem e a Paisagem consentida: projetos participativos na produção do espaço livre público.. 2007. O f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, . *Orientador:* Catharina Pinheiro Cordeiro dos Santos Lima.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil . Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. . Financiamento e processos decisórios em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. 2011.

SEHDU - Osasco. Realizações e perspectivas – Uma cidade cada dia melhor.2012 www.ibge.gov.br/cidadesat/

http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var list&te
ma=1&tabs=1&aba=tabela1&redir=