

DIMENSÕES DO  
INTERVIR EM

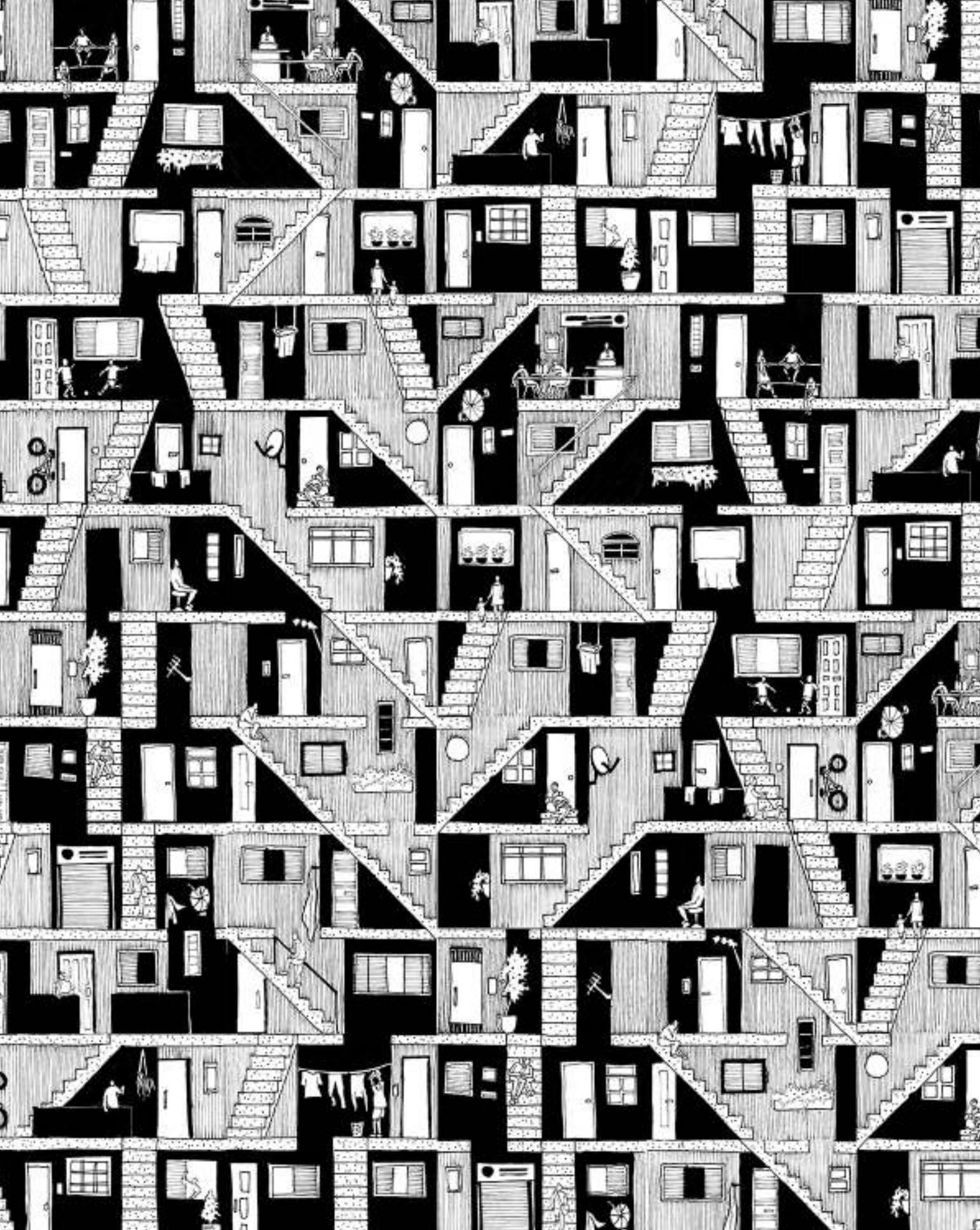
# Favelas

desafios e perspectivas



ORG: Lara Ferreira  
Paula Oliveira  
Victor Iacovini





# **Dimensões do Intervir em Favelas**

desafios e perspectivas



DIMENSÕES DO  
INTERVIR EM

desafios e perspectivas

# Favelas

○ Lara Ferreira  
□ Paula Oliveira  
○ Victor Iacovini

realização



parceria de fomento



© 2019 Peabiru TCA / Coletivo LabLaje

**capa** William Chinem (ilustrações)  
Caramelo Editoração e Artes Gráficas Ltda (diagramação)

**organização** Lara Ferreira, Paula Oliveira e Victor Iacovini

**revisores** Victor Iacovini e Paula Oliveira

**revisão ortográfica** Máira Mendes Galvão

**projeto gráfico/diagramação** Caramelo Editoração e Artes Gráficas Ltda.

**editores** Paula Oliveira (editoria geral),  
Lara Ferreira (editoria gráfica),  
Victor Iacovini (editoria de conteúdo)

**editora** Peabiru TCA

**órgão de fomento** Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP)

1ª edição: maio de 2019

Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas /  
organização Lara Ferreira, Paula Oliveira, Victor Iacovini - 1º ed. - São  
Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019.

258 p. : il; 20,5x25,5cm

ISBN: 978-65-80513-00-0

1. Favelas 2. Urbanização de favelas 3. Intervenção 4. Projeto  
5. Assessoria técnica 6. Formação I. Organização. II. Título.

Este livro é resultado da parceria entre a Peabiru TCA e o coletivo LabLaje, com parceria de fomento do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo - CAU/SP.

# Assistência técnica, o meio para democratizar a Arquitetura

Em 2015, uma pesquisa do Instituto Datafolha encomendada pelo CAU/BR apontou que mais de 80% das obras de reforma ou construção são realizadas no país sem o auxílio de um profissional de Arquitetura ou Engenharia, principalmente por falta de recursos financeiros ou desconhecimento.

Ciente deste desafio, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – CAU/SP tem entre suas prioridades a valorização da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (Athis). Nesse sentido, já realizamos ou apoiamos a realização de diversos seminários, oficinas e cursos sobre o tema. E, em 2018, lançamos o primeiro edital dedicado a suportar projetos específicos em assistência técnica, reservando para tanto 2% de nossa receita.

A assistência técnica é uma ação fundamental para ampliarmos o acesso dos cidadãos ao conhecimento arquitetônico, a espaços e unidades habitacionais projetados e construídos conforme os melhores esforços de profissionais qualificados.

Por este motivo, apoiar a viabilização da obra “Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas” é mais uma contribuição importante para tornarmos essa aspiração realidade.

A publicação nos mostra que, além de garantir recursos financeiros, agilizar os procedimentos burocráticos ou criar um programa permanente de Athis nas prefeituras e governos estaduais, se faz necessário um olhar crítico também para as políticas de urbanização das comunidades. Afinal, a intervenção em áreas carentes, como este livro revela, não tem um figurino único e os estudos de caso apresentados mostram a complexidade do tema.

Esperamos que as experiências relatadas pelos colegas arquitetos e urbanistas que foram a campo e enfrentaram as dificuldades surgidas no canteiro de obras e no contato com a população contribuam para apontar um ponto de partida para novas intervenções bem-sucedidas, e altamente necessárias, nas capitais e cidades do interior.

José Roberto Geraldine Junior

Presidente do CAU/SP









# AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao CAU-SP (parceiro de fomento do projeto); a Maria Rita Horigoshi, Marina Barrio, Rafael Pereira, Nunes Reis, Alexandre Hodapp e Caio Santo Amore e demais membros da Peabiru TCA; aos membros do Coletivo LabLaje, Victor Iacovini, Paula Oliveira, Lara Ferreira, Felipe Moreira, Rodrigo Faria Iacovini, Henrique Frota e Vitor Nisida; e aos parceiros: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP); Universidade Federal do ABC (UFABC); Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (DAUD UFC); Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAUUFPA); Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FA UFRGS); a Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (EA UFMG); Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FAU PUC-Campinas); Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF); Escritório Modelo Mosaico da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (FAU MACK); escritório Arquitraço Projetos Ltda (Rio de Janeiro/RJ); escritórios MPS Associados (São Paulo/SP) e M&T Arquitetura (Rio de Janeiro/ RJ); escritório Atelier Metropolitano (Rio de Janeiro/RJ); Transversal Escritório de Arquitetura e Urbanismo (São Paulo/SP); projeto social Arquitetura na Periferia (Belo Horizonte/MG); Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat (Maceió/AL); Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano do Estado de Alagoas (SETRAND/Alagoas); Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Associação de Moradores da favela do Jardim Jaqueline (São Paulo/SP); Grupo de Extensão da FAUUSP FAU Social (São Paulo/SP); Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Ao Instituto Pólis, especialmente, pela parceria, acolhimento e disponibilidade de espaço de trabalho cotidiano. Agradecemos também a Bruna Martins, Benjamin Gonçalves, William Chinem e Hulda Wehmann, pelas ilustrações maravilhosas; a Nivia Santos e Sandra Teixeira, pelo tempo e pelas conversas; a todos os autores dos artigos e projetos que toparam fazer parte dessa empreitada, contribuindo com seu trabalho, sem o qual este livro não existiria; a Máira Mendes Galvão, pela revisão cuidadosa de todos os textos. Um agradecimento especial aos professores da FAUUSP, Karina Leitão, Camila D'Ottaviano e Caio Santo Amore (KaCaCa), parceiros e mentores desde o início.



- 14 Apresentação
- 17 **INTRODUÇÃO** Favela de Nome, cidade de fato  
Caio Santo Amore; Karina Leitão

## PARTE I

### Intervir, Cidade/favela: dimensões e projetos de urbanização

- 25 A vida como ela é: uma defesa do olhar crítico às condições políticas e sociais para uma agenda pública de urbanização de favelas  
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini
- 37 ZEIS no divã: reflexões sobre uma jovem de quase 40 anos  
Danielle Klintowitz; Margareth Uemura; Felipe Moreira; Vitor Nisida
- 45 Perspectiva da atuação do poder público em assentamentos precários: Caso Sol Nascente - DF  
Jéssica Nascimento; Isabela Gardés; Carlos Cabral; Gabriel Fontes; Maiara Breves; Marcela Zago
- 53 **projeto** Sol Nascente CODHAB-DF
- 57 **projeto** Rocinha M&T Arquitetos; MPS associados
- 63 **ENTREVISTA** Sandra Teixeira - Vila Autódromo
- 69 Remoções forçadas e regularização fundiária: uma crítica geografia política de direitos na favela  
Victor Iacovini; Henrique Frota
- 79 **projeto** Grotão Transversal
- 83 Balanço das intervenções urbanísticas em assentamentos precários em Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas  
Renato Pequeno
- 91 **projeto** Complexo do Alemão Atelier Metropolitano
- 95 Criando oportunidades para integrar: os CEUs em São Paulo  
Paula Custódio de Oliveira
- 105 Urbanização de favelas na Região Metropolitana de Belém a partir da drenagem e da regularização fundiária  
Juliano Pamplona Ximenes Ponte
- 111 Saneamento Básico e Urbanização de Favelas: os desafios para a universalização à luz das especificidades de ocupação dos assentamentos precário  
Luciana Ferrara; Renata Furigo; Ricardo Moretti; Patrícia Samora
- 119 A autorregulação dos territórios autoconstruídos  
Vitor Nisida
- 127 **ENTREVISTA** Nivia Santos - Jardim Jaqueline
- 131 Regularização Fundiária da favela Jardim Jaqueline: um olhar pela atuação e experiências da Defensoria Pública de São Paulo  
Tatiana Zamoner Geraldo
- 137 **projeto** Jardim Jaqueline Extrema Const. Ltda. / Integra Coop.; FAU Social

<b>projeto</b> Babilônia e Chapéu Mangueira	ArquiTraço Projetos Ltda	141
<b>projeto</b> Capelinha e Cocaia	Peabiru TCA	145
Provisão habitacional: o caso de Heliópolis	Felipe Moreira	149
○ tratamento da precariedade da unidade habitacional:		157
○ caso da favela Tamarutaca	Matheus Graciosi Pinto; Rosana Denaldi	
Arquitetura na Periferia	Carina Guedes de Mendonça; Mariana Barbosa Miranda Borel	165
<b>projeto</b> Chafick	Juliana Petrarolli; Fernando Boari; Fábio Carvalho	173
PROJETO PARA QUÊ? PROJETO PARA QUEM? Processos, objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas	Nunes Lopes dos Reis; Caio Santo Amore; Alexandre Hodapp Marques; Marina Barrio Pereira	177
<b>projeto</b> Batistini	Peabiru TCA	187
A produção de dados espaciais qualificados como forma de intervenção em assentamentos precários: o mapeamento das grotas de Maceió	Jônatas De Paula; Daphne Besen; Paula Zacarias	191
<b>projeto</b> Vida Nova nas Grotas	Andreia Estevam; Aderval Amoedo	199
Intervenção em Favelas como Prática Política Militante	Lara Isa Costa Ferreira	201
<b>Narrativas faveladas e a descolonização do conhecimento</b>	Lilian Teves	211
<b>PARTE II</b>		
<b>Formar, Favela/cidade: desafios e perspectivas de formação</b>		
De afeto e de escola: formação em assessoria e assistência técnica	Caio Santo Amore; Maria Rita Horigoshi; Rafael Borges Pereira	219
Transformações no espaço da favela pelas crianças	Gabriela Dias; Gustavo Castro; Heloisa Bergamin; Juliana Yoshida; Leticia Lotufo; Luana Terada; Paulo Emílio Ferreira	227
Defensor, Mediador, Consultor: posicionando a universidade	Bruno Cesar E. de Mello; Gabriela Nodari; Martina Lersch; João Rovati	233
○ que é extensão? Incertezas e provocações	Denise Morado Nascimento	241
“Batendo a laje” para além da universidade: ações e reflexões do LabLaje	Victor Iacovini; Paula Oliveira; Lara Ferreira; Felipe Moreira; Rodrigo Faria Iacovini; Vitor Nisida; Henrique Frota	247
<b>POSFÁCIO</b> Favelas, um espaço em disputa	Camila D’Ottaviano	255

# SUMÁRIO

# APRESENTAÇÃO

um grande desafio e suas muitas perspectivas

14

Este livro parte de um esforço coletivo com o objetivo de consolidar um panorama crítico sobre a diversidade de olhares, temas e formas de intervir em favelas no Brasil (e até mesmo cruzando nossas fronteiras para dialogar com a experiência colombiana).

Com base nas experiências empíricas de seus autores, o livro reúne não só artigos curtos, ensaios e entrevistas que aprofundam questões relevantes e atuais dos desafios e das perspectivas da urbanização de favelas no Brasil, como também bases gráficas sobre algumas das experiências nacionais realizadas nas últimas décadas em diferentes cidades e contextos do país, com diferentes escalas e objetivos, que sustentam um olhar criterioso e cuidadoso sobre o território existente. Reunimos moradores, pesquisadores, projetistas e gestores públicos que, com seus olhares diversos, encaram o desafio de expor as questões que enfrentam no dia-a-dia de suas práticas cotidianas, acadêmicas, profissionais.

Esta complexidade de olhares e de narrativas sustenta o argumento central do livro, que perpassa todas as contribuições: o de que urbanizar (intervir) em favelas, tanto para contribuir com sua consolidação como para a formação e empoderamento de todos enquanto cidadãos e sujeitos de direito, é tarefa complexa e multidisciplinar; multidimensional. Entendemos como projeto ou intervenção para urbanização, processos coletivos e emancipatórios que buscam ampliar e legitimar direitos (à cidade, à moradia, à participação, à educação; enfim, “direito a ter direitos”<sup>1</sup>), contribuir à emancipação e dignidade humana por meio de uma leitura sensível e criteriosa dos lugares de vivência e dinâmicas locais, evitando modelos, parâmetros e instrumentos pressupostos.

No entanto, sabemos que a concretização desses projetos não é livre de contradições. Isto é, os projetos selecionados não representam modelos a serem seguidos à risca, mas sim caminhos e reflexões relevantes e que ajudam a construir um arcabouço de experiências nacionais de diversas naturezas para avançarmos e refletirmos a partir delas.

1. Ver *A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt* (Lafer, 2018: 211-228).

Por isso mesmo, as duas partes que compõem este livro – “Intervir, Cidade/favela: dimensões e projetos de urbanização” e “Formar, Favela/cidade: desafios e perspectivas de formação” – constituem um todo indissociável. O ato de intervir não deve existir sem a reflexão, ao mesmo tempo que a formação deve estar profundamente ancorada numa perspectiva de intervenção para a transformação.

Entendemos que o valor deste livro está justamente em reunir reflexões atuais, coletivas e variadas para não só construir um acervo do lugar que a urbanização de favelas ocupa hoje, mas também daquele que pode vir a ocupar, do que pode vir a ser.

Os organizadores  
Paula, Victor, Lara







# INTRODUÇÃO

## Favela de Nome, cidade de fato

Caio Santo Amore<sup>1</sup>

Karina Leitão<sup>2</sup>

Favela, vila, quebrada, gueto, comunidade, mocambo, maloca, barraco, morro, alagado, núcleo, complexo, aglomerado, assentamento. São muitos os nomes para designar um conjunto nada homogêneo de espaços urbanos, de lugares de moradia popular no Brasil e na América Latina. Não raro, são acompanhados por adjetivos como informal, ilegal, irregular, subnormal, precário... particularmente quando se associam àqueles lugares intervenções urbanas que, de algum modo, carregam um *status* de “não cidade”. Não cidade? Cidade, não. Cidade parece não ser palavra digna ou suficiente para significar esses espaços.

Em 2010, 11,4 milhões de pessoas viviam em áreas que o Censo do IBGE classifica como “aglomerados subnormais”. Um número sabidamente subestimado, ainda mais se tivermos em conta que mais de 47% das famílias brasileiras vivem em cidades e mais de 45% dos domicílios mantêm renda de até três salários mínimos<sup>3</sup>, com situações que podem ser ainda mais graves nos estados mais pobres. Não tem jeito: o país que está entre os mais desiguais do mundo tem a maior parte de sua população vivendo nesses espaços e a maior parte dos territórios urbanos com carências de infraestrutura, precariedades e inadequações habitacionais de toda ordem que dificultam um desenvolvimento físico, psíquico e social considerado saudável para a reprodução da vida humana. São espaços “autoproduzidos”, não raro “autofinanciados” com as parcas poupanças e com sobretrabalho das famílias pobres. Não contam com o volume de recursos públicos e com a qualidade de serviços que são aplicados e disponíveis nas áreas “mais nobres” das cidades, tampouco com a participação dos grandes “players” do mercado imobiliário. É, portanto, no mínimo estranho que se trate esses lugares como “excepcionais”.

1. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr. do Depto. De Tecnologia (AUT) e do Programa de Pós-graduação (PPGAU) da FAUUSP. Membro da Peabiru TCA.

2. Arquiteta-Urbanista, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> do Depto. De Projeto (DP) e do Programa de Pós-graduação (PPGAU) da FAUUSP. Coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB FAUUSP)

3. 878 mil famílias (1,23% do total) vivem sem rendimentos, 7,8 milhões (10,99%) vivem com até 1 salário mínimo, 14,2 milhões (19,93%) têm renda entre 1 e 2 SMs e outras 10,8 milhões (15,21%) entre 2 e 3 SMs. Em relação aos domicílios, são 390 mil (0,57%) aqueles sem rendimento, 7 milhões (10,25%) com até 1 SM, 13,1 milhões (19,24%) entre 1 e 2 SMs e 10,3 milhões (15,18%) com renda entre 2 e 3 SMs. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, tabelas 1940 (famílias) e 1941 (domicílios), disponíveis em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/geral/pesquisa-basica>.

**A favela é a nossa cidade.  
É o regime de produção  
do espaço urbano,  
predominante no chamado  
sul global, nos termos  
de Gonçalves (2013), é a  
forma preponderante de  
moradia dos trabalhadores,  
na qual o Estado tem  
papel fundamental, ainda  
que as aparências forjem  
exatamente a ideia de  
ausência de Estado.**

Em diferentes circunstâncias fundiárias e ambientais, as ocupações de terra configuraram os territórios que aos poucos se converteram naquilo que se entende por favelas. E, desde que as favelas não podiam ser ignoradas como fato social, como questão sociológica, como demanda para a política pública, o debate entre aceitar e melhorar esses espaços ou eliminá-los se faz presente no Brasil. Em 1981, Machado da Silva apontava que esse debate já corria há duas décadas (sobretudo no Rio de Janeiro) e que, a despeito das variadas iniciativas do Estado, era importante reconhecer “um processo de *urbanização de fato*, empreendido pelos moradores segundo suas conveniências”: humanas, financeiras, materiais, espaciais, políticas. Uma urbanização que é “não apenas uma estratégia de sobrevivência, mas principalmente uma *forma de resistência* a um contexto político-econômico excludente” (MACHADO DA SILVA, 1981, p. 81, grifos nossos).

As três tipologias de intervenção estatal sobre esses pedaços de cidade, organizadas por Bueno (2000) e referência para vários trabalhos acadêmicos são: *erradicação de favelas* ou *desfavelamento*, como práticas de remoção e reassentamento em extensos conjuntos produzidos para prover habitações “saudáveis” distantes; *reurbanização*, como práticas em que a favela é aceita pela sua localização, mas tem seu tecido urbano substituído por morfologia dominante; e *urbanização*, quando se prioriza a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos sobre a estrutura existente de parcelamento do solo e de habitações. Certamente não são conceitos determinantes das intervenções que vêm ocorrendo no país ao longo de mais de um século, convivendo “no tempo e no espaço” em função de “condições fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano” (BUENO, 2000, p. 162), num processo que não é linear, e sobretudo, em que os índices de reassentamento, realocação e de remoção variam significativamente (FERREIRA, 2017).

Uma ideia genérica e declarada de “cidades sem favelas” segue alimentada por organismos multilaterais desde o final dos anos 1980. A resolução aprovada na assembleia geral da ONU em 1987, intitulada *Estratégia Mundial de Vivienda hasta el año 2000*, propunha uma agenda internacional de eliminação das favelas nas cidades, ou seja, os *tugúrios*, as *slums*, que, segundo diagnóstico da UN-HABITAT, cresciam exponencialmente no mundo todo.

Tal resolução disseminou essa noção que foi posteriormente reiterada nos Objetivos do Milênio da mesma agência e, não raramente, figura no jargão de órgãos internacionais e de fomento como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (MEJÍA-ESCALANTE, 2016). Data de 1999 a criação da *Cities Alliance* – uma rede de cooperação entre governos nacionais, organizações multilaterais, ONGs, fundações privadas e universidades – que mantém até hoje o lema “*cities without slums*” como parte de sua marca e identidade visual. São assertivas que têm reflexos não só nos discursos, mas também em programas políticos, e que, por sua vez, se organizam em torno do enfrentamento ou da superação das tais *slums*. Ignora-se deliberadamente o entendimento de que a generalização do sistema capitalista produz inexoravelmente desigualdades socioeconômicas, exploração e assimetrias nas condições de apropriação do espaço. Não bastasse o ocultamento do óbvio, a tal da agenda parece olhar para as *slums* como meros problemas, como locais eminentemente de pobreza, ignorando o que são de fato: assentamentos diversos, soluções para moradia num sistema que não deixa alternativa para quem não é solvável para o mercado, e que o Estado excluiu da demanda programática.

Seja no âmbito da caracterização, seja no da intervenção, a multiplicidade de nomes e o esforço acadêmico e político na construção de conceitos revelam, antes de um preciosismo, uma necessidade de afirmação de algo que não pode ser reconhecido como “normal”, dentro da norma ou da apreensão dos espaços vividos, dos procedimentos cotidianos de ação estatal. Se assim fosse, as palavras “cidade” e “intervenção” ou “urbanização” bastariam, como bastam para a menor parte do espaço urbano.

A provocação que fica, a partir de obras como a de Valladares (2005), é a necessidade de olhar para a heterogeneidade dos espaços nas favelas *a partir de sua diversidade, do que eles têm e do que são, não daquilo que lhes falta*. Não seria equivocado dizer que esse tipo de aproximação sobre favelas tem paralelo na produção artística nacional – literatura, cancionário, cinema ou artes visuais – que, com abordagens totalizantes, usualmente superam uma visão maniqueísta e consideram as chamadas favelas como espaços constituídos e constituintes das nossas cidades.

\* \* \*

Reconhecer esses espaços, como a própria cidade, é provavelmente o primeiro esforço deste livro, organizado e editado por um coletivo de pessoas que se reuniram em torno de pesquisas e reflexões sobre práticas em favelas. Somos pesquisadores – arquitetos e urbanistas, advogados, assistentes sociais e geógrafos – atuantes no campo, preocupados com a melhoria das condições de vida nesses assentamentos. O livro também procura reconhecer e refletir sobre as dimensões do intervir: um debate que implica numa radicalização necessária, implica em ir a fundo na observação do que nossas cidades são, para garantir politicamente recursos permanentes e de grande monta para o tratamento desses assentamentos, que nos representam muito mais do que as áreas “formais”.

A experiência nacional já nos revelou fecundas formulações sócio-técnico-políticas para avaliar criticamente nossa história, nossos equívocos, e não parece ser necessário esperar que morros venham abaixo ou baixadas venham acima para entender que urbanização de favelas é urbanização da cidade, a cidade de fato.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologias para projetos de urbanização**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2000.

FERREIRA, Paulo Emilio Buarque. **O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Editora Pallas: Rio de Janeiro, 2013.

MEJÍA-ESCALANTE, Mónica. **Moradia adequada e dignidade humana na experiência espacial**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Estrategia mundial para vivienda hasta el año 2000**. Nova Iorque, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaración del milenio**. Nova Iorque, 2000.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio; FIGUEIREDO, Ademir. Urbanização x remoção. In **Fazendo a cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas**. Rio de Janeiro: Mórula, 2016, p. 70-81.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.



# PARTE I

Intervir, cidade/favela:  
dimensões e projetos de urbanização

**Intervir: “Ato de intervir. O mesmo que entrever.” (Dicionário Aurélio, 2019<sup>1</sup>);**

**Entrever: “1 - ver indistintamente; 2 - pressentir, prever; 3 - ter entrevista com alguém; 4 - ver-se reciprocamente.” (idem).**

- 22 1. AURÉLIO. Dicionário do Aurélio Online 2019a. “Intervir”. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/intervir>>. Acesso em: 01 de Apr 2019. Para “Entrever”: <<https://dicionariodoaurelio.com/entrever>> (idem).

Definido o objetivo do livro, expresso no título “Dimensões do intervir em favelas”, já sinalizamos que não se trata da primeira acepção de “entrever” (“ver indistintamente”); também nem tanto da segunda (“pressentir, prever”), até mesmo porque prever a dinâmica das favelas seria um difícil exercício de cálculo ou futurologia. Mas, decididamente, coincide com a terceira (“ter entrevista com alguém”): as entrevistas com Sandra e Nívia (Vila Autódromo/RJ e Jardim Jaqueline/SP) que compartilharam suas experiências, sua vida e seu tempo conosco; as ilustrações que captam e compartilham artística e poeticamente as favelas; os diversos projetos selecionados (nas RMs de SP, RJ, BH, AL e no DF) e os artigos são apresentados aqui de maneira intercalada, associando reflexões teóricas, intervenções práticas e o ponto de vista de moradores sobre o tema da urbanização. Essa configuração forma um quadro multidimensional que tanto nos permite “entrever” as favelas de acordo com problemas mais específicos como por perspectivas mais amplas. Por todas essas miradas, nos aproximamos da quarta acepção, “ver-se reciprocamente”: tentar ultrapassar o olhar e a prática colonizadora da “cidade” (formal) para “favela” (informal), já que “favela de nome, cidade de fato”.

Os objetivos específicos dos artigos e projetos compõem um panorama maior do que o conjunto de questões que abordam: um olhar crítico às condições políticas e sociais para consolidar uma agenda de urbanização de favelas (R. Iacovini). A perspectiva estatal mostra com um olhar mais íntimo várias das dificuldades processuais de intervir para urbanizar e regularizar lugares tão distintos quanto o Sol Nascente (DF), a Rocinha (RJ) e o Jardim Jaqueline (SP) (Nascimento et al; M&T Arquitetos; Zamoner). A complexa dinâmica espacial, territorial e histórica da urbanização brasileira e dos assentamentos específicos nos desafiam a desconstruir os lugares comuns e visões dogmáticas do imaginário social rumo a visões e práticas mais abertas às contradições sociopolíticas que engendram os problemas enfrentados.

A existência de modos plurais de regulação da produção das casas e das favelas, a “autor-regulação” (Nisida), desafia o monopólio do direito estatal; o força a ampliar e relativizar os direitos de propriedade e a consolidar a perspectiva da regularização fundiária e do campo do direito urbanístico, com instrumentos como as ZEIS (Nascimento et al; Moreira et al; Ximenes). Complementares e/ou contraditórias à regularização, as remoções e os reassentamentos forçados configuram uma crítica geografia política entre a problemática das leis e as intervenções territoriais (Pequeno; Iacovini & Frota; Transversal).

O debate sobre as concepções e formas de habitação social – seja provisão de novas unidades, seja melhoria de unidades existentes – embora acumule décadas, ainda não encontrou fórmulas definitivas. Em Belo Horizonte, o Arquitetura na Periferia trabalha no sentido de projetar e trabalhar casas, saberes e coletivos de mulheres na melhoria habitacional (Mendonça & Borel). O caso da favela Tamarutaca, em Santo André/SP (Pinto & Denaldi) e do Chafick Macuco, em Mauá/SP (Petraroli & Boari) envolveram soluções complexas para enfrentar a precariedade habitacional. Em Heliópolis, a organização e mobilização política dos moradores e as diversas ações e projetos habitacionais recortam e reconfiguram tipologias arquitetônicas, urbanísticas e territorialidades diversas (Moreira). As propostas de novas habitações nas favelas da Babilônia e Chapéu Mangueira, no Rio de Janeiro (ArquiTraço Projetos) e no assentamento Capelinha-Cocaia, em São Bernardo do Campo-SP (Peabiru TCA) se adequam às características do lugar e dialogam com as tipologias e o tecido urbano à sua volta.

No campo da infraestrutura básica, o saneamento ambiental e a drenagem das águas urbanas são elementares a todos os processos de urbanização: dizem respeito à universalização dos serviços básicos de distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos e resíduos e manejo das águas pluviais (Ferrara et al; Ximenes). Trata-se de um mínimo vital que ainda falta para muitos milhões de brasileiros.

Na infraestrutura social, os equipamentos públicos coletivos para educação e integração ainda constituem eminentemente políticas descentralizadas (municipais), como os Centros Educacionais Unificados (CEU), implantados em São Paulo-SP nos últimos 20 anos. Sob a premissa de integração de políticas públicas como educação básica, esportes, lazer, cultura e arte, os CEUs fomentam oportunidades para integração social e espacial nas periferias paulistanas (Oliveira). Nesse sentido, também vão as experiências de provisão de espaços públicos no Jardim Jaqueline (FAU Social) e no Complexo do Alemão, no Rio (Atelier Metropolitano).



- origem
- ◻ projeto
- projeto e artigo

Localização dos artigos e projetos no território nacional

Elaboração própria

Ao pesquisar e refletir sobre a prática projetual de arquitetos-urbanistas na urbanização de favelas nas metrópoles nacionais (SP e RJ), Ferreira encontra uma prática profissional política e militante, feita de empenho pessoal e coletivo, projetos de cunho social e também muitas dificuldades e desventuras. Tais projetos também são encarados como processos de formação e empoderamento das comunidades, cidadãos e profissionais (Reis et al), criando possibilidade de desenvolver novas metodologias de projeto, como no assentamento Batistini, em São Bernardo do Campo-SP (Peabiru TCA).

Produção, sistematização e acessibilidade de dados espacializados sobre os assentamentos precários é ferramenta fundamental ao conhecimento aprofundado das realidades e condições locais das favelas (e do seu universo). Assim avaliam Paula, Besen & Zacarias a experiência em curso de projeto da ONU-Habitat e do Governo de Alagoas na capital Maceió. Os projetos de infraestrutura (Estevam & Amoedo) desenvolvidos por essa parceria reconhecem as necessidades mais urgentes dos espaços, propõem e constroem acessos mais qualificados.

Boa leitura!

# A VIDA COMO ELA É

uma defesa do olhar crítico às condições  
políticas e sociais para uma agenda  
pública de urbanização de favelas

25

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini<sup>1</sup>

A defesa da urbanização de favelas como forma de efetivação do direito à moradia adequada para todos é o mínimo do exercício de cidadania que se espera de profissionais e instituições comprometidas com a transformação social. Sem dúvida, diante das limitações enfrentadas pela população residente nesses assentamentos, isso significa uma reivindicação legítima perante o estado para que incorpore a pauta em sua atuação: trabalhar “Por uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários”, como afirmava o tema do III Urbãvelas (principal evento no tema no Brasil) em 2018.

Enquanto acadêmicos, é possível contribuir para tanto por meio da reflexão sobre os processos políticos e sociais que delimitam os reais limites e potencialidades do estabelecimento de uma agenda pública para a urbanização de favelas. Utiliza-se aqui a noção de “agenda pública” ou “agenda governamental” (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2015), abrangendo “o conjunto de questões relevantes para os formuladores de políticas governamentais e grupos próximos a estes” (CAPELLA, 2015, p. 60). Trata-se do conjunto de questões que o Estado decide enfocar dentre os diversos temas que demandam atenção do governo.

Esta reflexão busca, com base em tese apresentada à FAUUSP (IACOVINI, 2019, no prelo), levantar questões sobre os elementos da economia política da urbanização de favelas no Brasil e na Colômbia que imprimem movimento pendular à essa agenda: ora a empurram ao centro da atuação pública, ora a afastam da prioridade governamental.

1. Advogado, mestre e doutor em planejamento urbano (FAUUSP), assessor de relações internacionais do Instituto Pólis, coordenador executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e membro do LabLaje.

Neste artigo, serão enfocadas principalmente as conclusões apresentadas naquele trabalho, devendo o leitor buscá-lo caso deseje se aprofundar nas bases teóricas, empíricas e documentais que as fundamentam.

As experiências mais relevantes de urbanização de favelas em ambos países emergem, principalmente, a partir da década de 1990, fruto de um conjunto de fatores políticos e institucionais que impulsionaram a ascensão concomitante do tema em diferentes cidades como Medellín, Bogotá, Rio de Janeiro e São Paulo. Embora deva ser reconhecida a importância do contexto internacional da época relacionado aos temas e financiamentos ao combate à pobreza por agências e bancos internacionais (DENALDI, 2003), há diversos outros aspectos de âmbito interno, no Brasil e na Colômbia, que também são pertinentes.

Em ambos países, tratava-se da ampliação da experiência democrática com progressiva descentralização de políticas, especialmente de habitação. No caso colombiano, chama a atenção o fato de que, ao contrário do Brasil e da maioria dos outros países da América Latina, o país não viveu período ditatorial prolongado na segunda metade do século XX. Mesmo assim, era um estado fortemente centralizado e impermeável às demandas apresentadas pela população (FORERO, 2016), sendo a política e os investimentos habitacionais altamente controlados em nível nacional e devotados principalmente à provisão habitacional, sem atender a maior parte de sua população e, conseqüentemente, da crescente expansão dos assentamentos populares.

No Brasil, o golpe militar de 1964 é um marco também para a política habitacional brasileira (BONDUKI, 1998) e, igualmente, no tocante à atuação do Estado perante as favelas. No bojo da centralização de políticas públicas, o golpe proporcionou as condições necessárias

para a centralização da política habitacional no plano federal (ARRETCHE, 1990), concentrando no Banco Nacional da Habitação (BNH – principal agência do período) as atribuições exclusivas de formulação e o desenho dos programas habitacionais, as definições acerca das modalidades de financiamento e da forma de distribuição dos recursos, o poder decisório sobre as iniciativas específicas a serem financiadas etc. (ARRETCHE, 1996). A política estabelecida pelo Banco alavancou a produção habitacional no país, fortalecendo os setores da construção civil e imobiliário (KLINTOWITZ, 2015), havendo inicialmente o fomento à erradicação de favelas como política e posteriormente apenas uma tímida iniciativa de ações de qualificação dos assentamentos (DENALDI, 2003).

Essa última modalidade de intervenção ganha força em ambos países nos processos de redemocratização. O processo de luta contra a ditadura no Brasil e seu caráter autoritário e centralizador significou o desenvolvimento de um amplo movimento de reivindicação de direitos com a participação de diferentes setores sociais e uma diversidade de reivindicações, dentre elas a urbanização de favelas (SANTOS, 1984; ZALUAR, 2006). Na Colômbia, o processo de mobilização social culmina com a reivindicação de uma nova Constituição para o país, a qual consolida uma nova institucionalidade democrática aberta à participação popular e às suas reivindicações (PÉREZ ET AL, 2017).

No bojo dessa transformação institucional, estava a reivindicação por maior descentralização de políticas com ampliação das competências dos governos locais nos dois países. Diante do ocaso de sistemas habitacionais que embasavam programas de provisão de unidades habitacionais até a década de 1990, essa ação de descentralização no âmbito habitacional, juntamente à forte mobilização social,

significou um protagonismo municipal inédito na definição de programas e iniciativas, sendo a urbanização alçada ao centro da agenda (CARDOSO & DENALDI, 2018; TOVAR, 2007).

Além dos fatores já mencionados, as principais cidades brasileiras e colombianas enfrentavam, naquele momento, um quadro de violência urbana em acelerada ascensão tanto do ponto de vista dos altos índices de homicídios, quanto no tocante à atenção pública conferida pelas diversas classes sociais ao tema. O entrelaçamento entre a constituição e intervenção em assentamentos populares e a escalada da violência, associado ao estigma histórico com o qual são encarados, propiciaram uma base social de legitimação da ação estatal para melhoria das condições de vida nas favelas como forma de enfrentamento à violência (SOUZA, 1994; PATIÑO, 2015).

As iniciativas de urbanização de favelas ganham status de políticas locais, consolidando-se finalmente enquanto política setorial de destaque no âmbito do sistema político, atendendo a diversos interesses, atores e processos. Como todas as outras ações praticadas em governos democráticos, essas iniciativas também renderam maior ou menor capital político para dirigentes dos governos (municipal, estadual e federal), sendo mobilizadas em disputas eleitorais (FIGUEIREDO, 1997). Constituiu mecanismo de relacionamento entre administrações e diferentes atores sociais, desde a população residente em favelas até membros de diversos setores econômicos e empresariais. É “a vida como ela é”, é o jogo democrático.

A maior prova de que as iniciativas de urbanização passaram a gozar desde então de um local específico na agenda estatal e na reprodução de mandatos políticos é o fato de ser observada em gestões pertencentes a diferentes matizes ideológicos nas últimas

três décadas. Alguns autores (ARRETCHE, 1996; CARDOSO E RIBEIRO, 2002, p. 15) classificavam a urbanização de favelas como característica ou mais propensa de acontecer em gestões progressistas ou de esquerda, discurso ainda hoje reproduzido por alguns atores sociais.

Se é verdade que inicialmente a ascensão da urbanização de favelas está conectada com o movimento das prefeituras progressistas ou democráticas (MARQUES, PULHEZ & PAGIN, 2018), essa forma de intervenção pode ser encontrada desde a década de 1990 tanto em gestões de esquerda (como de Luiza Erundina, 1989-1993) quanto de centro ou direita, como de Paulo Maluf (1993-1997), César Maia (1993-1997), Sérgio Cabral (2007-2014) e Serra/Kassab (2005-2012). Ou mesmo estar ausente ou gozar de baixa prioridade em gestões de esquerda (como nos governos de Marta Suplicy, 2001-2004 e Haddad, 2013-2016). Na análise do caso colombiano, demonstrou-se também que todas as gestões – independentemente da orientação política e partidária – têm constantemente atuado de alguma forma neste tema.

Percebe-se, portanto, importante mudança no perfil das intervenções desde os anos 1980 (MARQUES, PULHEZ & PAGIN, 2018). De início, a postura de administrações municipais de direita tendia a defender a remoção desses assentamentos, enquanto as de esquerda advogavam pela sua urbanização e regularização. Contudo, essa diferença vai se diluindo, sendo esta última forma de intervenção também incorporada por governos de direita. Para diferentes autores, seria uma evidência tanto da incidência de agências internacionais sobre o tema, como de um aprendizado institucional entre governos de partidos rivais, gozando de enfoques e ênfases distintas na implementação de projetos.

Se poderia argumentar também que a “esquerda” incorporou formas de atuação da “direita”, como observado com a ascensão das remoções forçadas no período antecedente aos megaventos (2005-2016, Fdo Pan às Olimpíadas) nos governos federais do PT. A afirmação pode ser exagerada, tendo em vista que muitos desses processos de remoção se deram em função de decisões municipais, enquanto o governo federal se ocupava do financiamento das iniciativas. Mesmo assim, é irônico perceber a ascensão de uma nova onda de remoções de favelas (como há décadas não se via) no período do governo do PT no governo federal, o que reduziu gradualmente a alocação de recursos orçamentários em urbanização e aumentou aqueles para provisão desde o Minha Casa Minha Vida (2009), o qual justamente viabilizou muitas dessas remoções.

Dessa maneira, se muitas vezes a diferença entre esquerda e direita na atuação no campo da urbanização de favelas pode ser encontrada entre partidos urbanísticos e atores sociais e empresariais envolvidos, não se pode mais afirmar que se trata de uma política de esquerda. Tampouco é possível afirmar, como alguns autores ainda o fazem, que as gestões de direita são forçadas ou influenciadas apenas por fatores externos (pressão de movimentos, agenda de agências e bancos internacionais, propostas iniciadas em gestões anteriores etc.) a intervir no tema. Parece haver uma necessidade, por parte desses autores, de justificar a existência de ações de urbanização em governos de direita, partindo de um pressuposto implícito de que essas administrações não têm interesse nesse tipo de ação. Existem, contudo, motivações endógenas a esses governos conservadores para fomentar iniciativas de urbanização de favelas. Razões do próprio estado e até mesmo razões dos próprios grupos políticos para tanto (IACOVINI, 2019, no prelo).

**Há fatores institucionais que contribuem para a permanência e até mesmo o aprofundamento das experiências de urbanização em diferentes gestões. Para além de programas ou projetos porventura iniciados, o corpo técnico das administrações, a experiência acumulada por ele e até mesmo um componente de empenho pessoal e militância profissional podem ser muito significativos.**

Conquanto seja nas últimas décadas uma iniciativa de diversos governos com diferentes matizes ideológicos, a urbanização de favelas ainda desfruta, em geral, de uma baixa prioridade na sua agenda política, conforme afirmado inicialmente. Tanto no âmbito da administração pública em geral quanto na habitação especificamente, essa intervenção não se mantém permanentemente no centro da agenda, oscilando em prioridade ao longo do tempo.

Um dos fatores condicionantes é a disputa entre “urbanização de favela” vs. “provisão habitacional”, que, em si, independe do espectro político-partidário. A comparação entre ambas formas de atuação no campo habitacional, mesmo que ditas complementares (boas irmãs, que se harmonizam e se completam, um “ganha-ganha”), revela-se muitas vezes de “ganha-perde”. Constituiriam a urbanização de favelas e a oferta/provisão habitacional um caso de “*frenemies*”<sup>2</sup> habitacionais. Isso ocorre em função de um sopesamento dos diferentes benefícios que cada uma delas oferece em contexto de suposta limitação de recursos para a habitação como um todo.

2. *Frenemies*, de acordo com o Urban Dictionary, seriam pessoas (geralmente amigos, companheiros de trabalho ou membros da família) entre os quais no geral a relação é boa, amistosa, mas que constantemente estão em competição pela atenção e pelo sucesso.

Em um *trade-off* entre ambas as formas de intervenção, por exemplo, a oferta/provisão atenderia melhor a diferentes interesses no âmbito da gestão pública. Enquanto classicamente compreendida como instrumento de intervenção macroeconômica do estado (KLINTOWITZ, 2015), ela pode ser considerada como a “irmã mais velha” e portadora de maior popularidade, atendendo historicamente a interesses de grupos empresariais que cresceram sob seu auspício. A urbanização de favelas era praticamente a “irmã feia” e rejeitada que precisa de validação externa (internacional, no caso) para obter a atenção dos “pais”, além de precisar provar seu valor constantemente para manter essa atenção. Rejeitada por pretendentes em sua adolescência, a urbanização precisou florescer para se mostrar interessante e atrair empresas em sua implementação. De princípio, inclusive, atraía também aqueles pretendentes pouco destacados, empresas de pequeno e médio porte, passando, apenas anos depois, com seu debut promovido na escala propiciada pelo PAC, a atrair os campeões do setor como as macroempreiteiras.

Ainda no aspecto da popularidade entre as irmãs rivais, a oferta/provisão é a mais “bonita” e com maior apelo junto à população. Sua visibilidade rende maior capital político junto à população em geral, além de render fotografias para ações de divulgação e marketing, com imagens-síntese muito mais eficientes. O apelo da entrega e inauguração é sedutor demais como característica da oferta/provisão, encantando não apenas à população (principalmente sob a perspectiva da ideologia da casa própria, historicamente mobilizada no país e no mundo), mas encantando os próprios gestores como candidatos.

Os atores políticos vivem um estado de permanente candidatura que é beneficiado com os dividendos políticos mais diversos, incluindo a urbanização. No entanto, são constantemente confrontados com escolhas e exigências de priorização. A urbanização de favelas oferece maior complexidade na sua implementação e, com isso, um maior desgaste político também, lidando com um território já ocupado, com dinâmicas próprias.

Diferentemente da oferta/provisão, geralmente realizada em terra rasa, a ação de urbanização é obrigada a lidar com essas dinâmicas territoriais consolidadas muitas vezes há décadas. Com isso, esse tipo de intervenção “roda” mais devagar e perde no quesito celeridade de entrega de resultados, uma das razões observadas, por exemplo, para o crescimento do MCMV sobre o PAC-Urbanização nas gestões federais passadas. O tempo da urbanização é outro (PETRAROLLI, 2015), é mais parecido com o tempo da vida. O tempo da oferta/provisão está mais próximo ao tempo do capital e de sua necessidade de circulação.

A competição entre *frenemies*, “oferta/provisão x urbanização de favelas”, não explica sozinha as oscilações de prioridade da urbanização ou a dificuldade em se estabelecer como agenda pública permanente. Há outros fatores políticos e institucionais que não necessariamente estão conectados com essa disputa.

A questão orçamentária sempre aparece como elemento analítico central, tanto na literatura como dentre os entrevistados sobre urbanização de favelas nas quatro cidades estudadas (IACOVINI, 2019; no prelo), sendo a falta de recursos ou a (des)continuidade deles apresentada como um dos principais gargalos para essa política. No entanto, poucas delas

problematizam a questão ou abordam suas causas, não fazendo qualquer ligação com ciclos ou crises econômicas/orçamentárias e geralmente apenas apontando genericamente a diminuição da prioridade da urbanização na agenda política ou a saída de recursos internacionais.

Fontes de financiamento efetivamente centrais para as iniciativas em Medellín, Bogotá, São Paulo e Rio de Janeiro são os empréstimos, financiamentos e doações obtidos junto a bancos e agências internacionais captados diretamente pelos municípios, beneficiando programas como PRIMED, PMIB, Favela-Bairro, Programa Guarapiranga, dentre outros. A disponibilidade de recursos, segundo entrevistados, teria sido um dos elementos centrais para explicação da ascensão ou descenso das iniciativas de urbanização de favelas em algumas cidades. Dentre essas iniciativas financiadas, seria importante destacar alguns elementos que possibilitem matizar a real dependência desses recursos.

No caso das cidades brasileiras, certamente financiamentos internacionais foram fundamentais para a ampliação da escala de intervenção das iniciativas municipais. No entanto, muitas delas foram iniciadas sem qualquer fonte externa. No caso, por exemplo, do Favela-Bairro e do programa de urbanização implantado na gestão de Luiza Erundina, ambos começaram em meio à crise fiscal e sem recursos externos, apenas posteriormente obtendo financiamentos internacionais.

Vale salientar, ainda, que, na gestão Haddad, recursos destinados à implementação de infraestrutura de urbanização pelo PAC foram remanejados para outros fins. Embora completamente legal e dentro do escopo de provisão de equipamentos sociais previsto

pelo programa federal, não deixa de ser interessante o exemplo para discutir como, por vezes, mesmo com recursos disponíveis, a urbanização de favelas não é prioritária. Por outro lado, em experiências colombianas pesquisadas, foi verificado remanejamento de recursos próprios de governos locais (antes alocados a outros temas) para ações de urbanização de favelas quando estas perderam recursos internacionais.

**Tal panorama indica que a questão dos recursos é bem mais complexa e vai muito além de sua simples “existência” ou “não”. É uma questão, por exemplo, de utilização racional, efetiva e eficaz do orçamento, sob o risco de perder a possibilidade de receber e utilizar empréstimos e doações internacionais. Encontra-se atrelada à agenda política de cada administração e gestor municipal à frente das secretarias envolvidas no processo. Depende ainda da existência de uma agenda pública mobilizadora e aglutinadora de atores e interesses.**

Quando se coloca o orçamento como aspecto decisivo para a existência ou não de políticas de urbanização de favelas, esquece-se ou encobre-se inúmeros fatores que também conformam a questão. O foco nos recursos pode obscurecer outros fatores importantes para análise: componentes políticos (agendas políticas, intermediação de interesses), econômicos (grupos empresariais beneficiados), institucionais (disputas e falta de coordenação entre diferentes setores da estrutura do estado), sociais (opinião pública desfavorável a intervenções de consolidação) etc.

Não afirmo que tal questão seja menor ou deva ser desconsiderada, tendo em vista que, inexistentes os recursos, as ações podem ser inviabilizadas. Por outro lado, sua mera existência não garante a efetividade das ações, ou seja, diversos outros fatores têm de estar alinhados juntamente com este e é importante que todos sejam devidamente considerados e analisados de maneira consistente.

Outra questão constantemente apontada é a baixa continuidade e alta fragmentação das políticas e programas. Trata-se de uma característica não apenas da urbanização de favelas, mas de diferentes políticas e até mesmo de projetos considerados, em tese, prioritários.

Essa descontinuidade também precisa ser matizada, pois, sob algumas circunstâncias e aspectos, a descontinuidade pode ser interpretada como aprendizados institucionais. A exemplo da experiência paulistana, que constituiu uma política de urbanização aos “soluções”, poderíamos falar então de descontinuidades, no plural. Ou continuidades “descontínuas” (LACOVINI, 2019, no prelo).

Mais um elemento que impacta a consolidação da agenda é a mobilização social pelo tema. Entre as décadas de 1970 a 1990, principalmente, movimentos associativos, comunitários e de favelas foram importantes atores para o primeiro impulso de políticas de intervenção em favelas. No entanto, esses movimentos sofreram uma grande perda de poder político desde então, com uma diminuição da sua legitimidade perante os moradores que representariam e com o duplo silenciamento imposto pelos grupos criminais dominantes nos assentamentos populares e pelo próprio estado brasileiro (MACHADO DA SILVA, 2008; LACOVINI, 2019, no prelo). Assim, conquanto ainda existam associações e movimentos, estes já não possuem a vitalidade de outrora.

Se esses atores perdem sua capacidade, é importante apontar que outros atores sociais que, por vezes, incluíam essas pautas e reivindicações em suas próprias agendas (como movimentos de moradia ligados ao campo da reforma urbana) vão progressivamente deixando de lado o tema. Inicialmente esses atores sentiam-se contemplados com um PAC que possibilitava a intervenção em favelas, mas, com o advento do MCMV, no entanto, eles têm sua atenção capturada pela modalidade MCMV-Entidades.

Fruto de reivindicação histórica desses atores de financiamento à autogestão, o programa possibilitou que atendessem com maior força sua base social, fazendo parte do processo de coordenação de interesses implementado pelo governo Lula no campo habitacional (KLINTOWITZ, 2015). Ele redireciona a energia desses atores para a oferta/provisão, os quais constituíam as principais vozes sociais na área habitacional dentro da gestão petista.

Tem-se assim uma diminuição de demandantes politicamente relevantes de ações de urbanização de favelas nas últimas décadas, o que debilita as chances de consolidação da agenda no campo, ainda mais diante dos arranjos do PAC (PATRÍCIO, 2017). No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a própria sociedade civil se tornou receosa da modalidade de urbanização de favelas, tendo em vista uma quebra de confiança em relação a essas políticas, já que implicaram, muitas vezes, em diversas remoções na cidade. Por isso, até reivindicam melhorias, mas não um projeto de intervenção integral, sob o temor de que acabem ensejando remoções de famílias, um custo social e politicamente alto para as comunidades e suas organizações.

São, portanto, vários fatores políticos, institucionais e sociais que dificultam uma agenda permanente de urbanização de favelas, constituindo a sociabilidade violenta também um importante fator impactante. O processo de crescimento de assentamentos populares ocorre em paralelo com o processo de ascensão do fenômeno da violência urbana (SOUZA, 2010). Se, por um lado, a pauta da urbanização de alguma maneira foi impulsionada pela questão da segurança pública e do combate à violência urbana; por um revés, essa associação reforçou, concomitantemente e de forma perversa, o estigma de favelas como lugar da violência, reforçando a possibilidade de intervenções arbitrárias e autoritárias, de caráter militarizado (VALENTE, 2016).



**A gramática da violência possui, dessa forma, um considerável impacto na formulação e no desenvolvimento de experiências de urbanização de favelas. Tanto as dinâmicas políticas, sociais e econômicas que os grupos criminais estabelecem no território quanto o lugar que a questão ocupa mais amplamente na política, social e economia local, regional e nacional.**

Não se trata de simples submissão de um processo ao outro, deve-se ter claro. Ou, pelo menos, *ainda* não se trata de uma simples e completa submissão, entrelaçando-se ambos processos.

A diferença que nos parece primordial entre o contexto dos anos 1990 (em que políticas como o Favela-Bairro e o PRIMED buscaram se legitimar a partir da melhoria das condições de violência vividas na época) e o contexto atual é que, naquele momento, o discurso da urbanização como efetivação de direitos gozava de primazia e encontrava-se em ascensão, ao passo que hoje a chave dos direitos humanos como base da implementação de políticas está em declínio, tendo sido progressivamente abandonada, por exemplo, na implementação das UPPs. A crítica ao discurso de direitos foi, inclusive, um dos impulsionadores de diversas campanhas políticas de candidatos de direita/extrema-direita no Brasil nas eleições recentes de 2018 (caso das candidaturas vitoriosas à presidência e aos governos estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo, dentre outras).

Na década de 1990, as iniciativas de urbanização de favelas supostamente buscavam abrir brechas, por meio da melhoria do território, para a ampliação da presença do estado nos assentamentos populares e, com isso, ampliar sua legitimidade perante seus moradores. Nos últimos anos, a política-laboratório experimentada no Rio de Janeiro buscava primeiramente ocupar e retomar militarmente a soberania estatal sobre esses assentamentos, influenciando as políticas implementadas posteriormente à retomada territorial. As intervenções sociais em favela aparentam estar cada vez mais voltadas ao controle social e ao combate à criminalidade, construídas em torno de um discurso de guerra às drogas, mas se estendendo à vida cotidiana da população favelada.

Não apenas a agenda de urbanização de favelas encontra-se cada vez com maior dificuldade de se consolidar, como a violência está pronta para matá-la. É preciso, mais do que nunca, resgatar a urbanização de favelas como um processo de efetivação de direitos humanos e como pressuposto do regime democrático, tendo em vista que o processo de militarização que tenta dominá-la justamente significa a gestão dos conflitos territoriais a partir da eliminação do “inimigo”, e não da negociação democrática de interesses e propostas como mecanismo de produção de consensos.

**Como pesquisadores, temos a obrigação ética de realizar ciência e produzir conhecimento de acordo com a observação da realidade. Não podemos editar essa realidade para fazê-la caber em nossos argumentos. Ao contrário, a análise dos processos reais deve ser a base da construção de nossa argumentação. Como cidadãos, nossa argumentação pode e deve fomentar a transformação social e a consolidação da democracia, sendo um importante mecanismo para tanto a defesa da urbanização de favelas como um processo de efetivação de direitos humanos.**



## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. S. (orgs); ALMEIDA, M. H. T. et al. **Descentralização e políticas sociais**. Fundap. São Paulo. 1996. p.107-139.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, A. K., ORNSTEIN, S. W. **Inserção urbana e Avaliação Pós Ocupação (APO) de habitação de interesse social**. Coletânea Habitarê. Rio de Janeiro. 2002. p. 14-34.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.
- DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.
- FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H.; JORGE, V. L. **Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral**. V. IV, no 3, p.182-203. Campinas. 1997.
- FORERO, M. Breve **Historia de Bogotá**. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana, 2016.
- IACOVINI, R. F. G. **A política que alimenta e a violência que mata: elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2019. (no prelo)
- KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Dissertação de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2015.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. p. 35-46.
- MARQUES, E. C. L.; PAGIN, S.; PULHEZ, M. Produção pública de habitação. In: MARQUES, E. (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 141-172.
- PATIÑO VILLA, C. A. **Medellín: Território, Conflito y Estado. Análisis geoestratégico urbano**. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2015.
- PATRÍCIO, N. A. V. F. **Contradições da política habitacional "lulista": Uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2017.
- PÉREZ-VALECILLOS, T. ET AL. Creación del espacio público en asentamientos informales: Nuevos desafíos urbanos. **Revista Bitácora Urbano Territorial**. v. 23. n. 2. 2017.

- PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favela**: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação de mestrado apresentada à UFABC. Santo André: UFABC, 2015.
- SANTOS, C. N. Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas. In: BENJAMIN, W., SANTOS, C. N., WHITAKER, F. Espaço e Debates (pp.28-40). **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n. 11, ano 1984.
- SOUZA, M. J. L. O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento sócio-espacial. In: **Cadernos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro** - IPPUR/ UFRJ (pp.25-40), vol. VIII, n. 2/3, ano 1994.
- \_\_\_\_\_. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 3<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. ISBN 978-85-286-0766-6. 368 p.
- TOVAR, C. A. T.; MORENO, J. E. **Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá**. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2007.
- VALENTE, J. L. **Upps**: governo militarizado e a ideia de pacificação. 1 a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016. ISBN 978-85-7106-563-5. 192 p.
- ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp.209-232.





# ZEIS NO DIVÃ

reflexões sobre uma jovem de quase 40 anos

Danielle Cavalcanti Klintowitz<sup>1</sup>

Margareth Matiko Uemura<sup>2</sup>

Felipe de Freitas Moreira<sup>3</sup>

Vitor Coelho Nisida<sup>4</sup>

37

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm sido utilizadas por municípios brasileiros de forma crescente como estratégia para garantir a segurança de posse das populações de baixa renda em territórios populares. O instrumento acumula cerca de 40 anos de aplicação com variações de nomes, categorias, formas de regulamentação e visa proteger quem ali habita, reconhecendo seu direito à permanência e viabilizando o direito à moradia adequada – e à cidade. Entretanto, o acúmulo de experiências traz questões e desafios complexos que permanecem sem respostas definitivas.

As ZEIS têm, de fato, contribuído para a permanência de todas as populações em territórios populares e para o reconhecimento de seus direitos? Em que grau isso tem ocorrido como promoção à melhoria da qualidade de vida desses grupos, e quanto o instrumento favoreceu a integração daqueles territórios ao restante da cidade, considerando os déficits de serviços públicos e infraestruturas básicas? Inúmeros trabalhos têm investigado os avanços, as limitações e potencialidades que envolvem a implementação das ZEIS como instrumento de garantia de direitos. Neste ensaio, são apresentadas algumas indagações acerca dos desafios à efetivação das ZEIS partindo de reflexões e experiências do Instituto Pólis na formulação de políticas urbanas e habitacionais em municípios brasileiros.

1. Arquiteta-Urbanista, Doutora em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV), Coordenadora Geral de Projetos de Urbanismo do Instituto Pólis.
2. Arquiteta-Urbanista, Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas (FAUUSP), Coordenadora Geral de Urbanismo do Instituto Pólis.
3. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.
4. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.

## REPENSANDO AS ZEIS

Segundo o IBGE (2015), 51,5% dos municípios brasileiros possuem alguma categoria de ZEIS em sua legislação. Alguns deles, inclusive, radicalizaram a compreensão do instrumento, demarcando mais da metade de seus domicílios como ZEIS. É fato que muitas capitais e regiões metropolitanas possuem alto grau de informalidade e de precariedade habitacional, o que torna compreensível a demarcação em larga escala. Contudo, uma reflexão precisa ser feita: quando mais da metade do território ou dos domicílios de uma cidade é demarcada como ZEIS, apesar de se garantir a segurança de posse imediata, não se está criando um vácuo de parâmetros urbanísticos para metade da cidade? Em vez de criar uma zona especial nesses casos, não se deveria pensar também em uma regulação com parâmetros adequados para essa porção do território de modo a garantir a manutenção e o acesso da população de baixa renda?

A simples demarcação de ZEIS é insuficiente para garantir a permanência da população, considerando toda a cadeia de ações e estratégias necessárias para a regularização fundiária, bem como sua urbanização nos casos em que são necessárias para garantir serviços urbanos básicos. Ainda assim, a definição dos perímetros em si já é um passo importante, pois pressupõe algum conhecimento do território municipal e viabiliza a aplicabilidade do instrumento. Quais, então, são as garantias que a ZEIS proporciona por delimitar um perímetro em uma favela ou loteamento irregular, por exemplo?

Em cidades onde a força do capital imobiliário gera frentes de expansão sobre áreas ocupadas por grupos de menor renda, a delimitação da ZEIS tem se demonstrado central na proteção e na permanência dessa população. A ZEIS de Brasília Teimosa no Recife (PE),

uma das primeiras do Brasil, é exemplo disso, já que o instrumento fortalece a luta histórica de seus moradores pela sua permanência e contra a crescente pressão do setor imobiliário. É fato que a ZEIS em si, demarcada desde 1983, não conseguiu por si só garantir a urbanização plena, assim como também não logrou a regularização fundiária de todo o assentamento, que, hoje, acumula intervenções setoriais e melhorias urbanísticas, mas ainda apresenta déficits de infraestrutura somados ao forte adensamento populacional que a autoconstrução impulsiona.

Também não pode ser negligenciado o fato de que a comunidade em Brasília Teimosa está há mais de três décadas organizada e articulada e possui uma força política sólida, o que se relaciona à demarcação como ZEIS e sua manutenção. É notório que a força política de moradores e lideranças não seria a mesma sem a demarcação da favela como ZEIS no Plano Diretor de Recife, demarcação essa que é questionada nos processos de revisão do marco regulatório e vigorosamente defendida por aqueles que lutam pelo direito à moradia daquela população.

O interesse do setor imobiliário pelo entorno de Brasília Teimosa é expresso pelos empreendimentos residenciais e comerciais de alto padrão lançados nos últimos anos. Há ainda o mercado imobiliário informal, interno à favela, que já dá sinais de que, mesmo protegida pelo instrumento, a população local está sujeita à gentrificação que, sem muito alarde, substitui os moradores atuais por outros de renda mais elevada. Ainda assim, há um consenso de que a permanência como ZEIS a fortalece contra ameaças da dinâmica imobiliária formal. Não seria o caso de atribuir a essa ZEIS parâmetros impeditivos às mudanças de configuração do território popular?

## PLANEJAMENTO SOCIAL FORTALECENDO A ZEIS

No centro de São Paulo, uma das ZEIS demarcadas pelo Plano Diretor de 2014 abrange parte do bairro Campos Elíseos (ZEIS 3 das Quadras 36, 37 e 38), especificamente, uma área que se tornou notória com a alcunha pejorativa de *Cracolândia*, onde predominam, cortiços, pensões e algumas ocupações de famílias de baixa renda e pessoas em situação de altíssima vulnerabilidade – muitas delas relacionadas ao consumo problemático de drogas.

Há décadas, os bairros vizinhos dos Campos Elíseos, Luz e Santa Ifigênia têm sido objeto de intervenções públicas que buscam “valorizar” a região favorecendo o mercado imobiliário, sob a justificativa de “revitalizar” o centro. A região central é, atualmente, uma das principais frentes de expansão desse mercado, com cada vez mais lançamentos imobiliários residenciais e comerciais.

A região é notadamente um território popular em disputa, onde está em jogo a permanência e o direito à cidade de populações mais vulneráveis contra os investimentos imobiliários que visam produzir novos espaços de médio e alto padrão. Nesse contexto, a mera demarcação da ZEIS, embora dê algum respaldo – como em Brasília Teimosa – não é suficiente e se mostrou quase inócua, visto que o próprio executivo municipal foi o autor de remoções arbitrárias em cortiços e pensões dentro da ZEIS em 2017, quando chegaram a demolir imóveis com pessoas dentro.

Figura 1. Casarão da quadra 36 sendo desocupado durante a reintegração de posse, em abril de 2018.

Foto: Felipe Moreira



5. As organizações que participam do Fórum Aberto Mundaréu da Luz são: A Craco Resiste; A Próxima Companhia; Ação da Cidadania; Centro Gaspar Garcia; Cia Mungunzá de Teatro; Defensoria Pública de São Paulo, por meio dos núcleos especializados de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (Nudem); Habitação e Urbanismo (Nehaburb); Cidadania e Direitos Humanos; (NECDH); e Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência (Nediped); É de Lei; Frente de Luta por Moradia (FLM); Frente Estadual de Luta Antimanicomial (Feasp-SP); Goma Oficina; IAB-SP; Instituto Pólis; LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade/FAUUSP; LabJuta – Laboratório Justiça Social/UFABC; LEVV – Laboratório de Estudos da Violência e Vulnerabilidade Social/Mackenzie; Mosaico – Escritório Modelo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie; Moradores e comerciantes das quadras 36, 37 e 38 do bairro Campos Elíseos; Movimento Integra; Observatório de Remoções; Pessoal do Fãroeste; Sã Consciência; União dos Movimentos da Moradia (UMM) ([mundareudaluz.org](http://mundareudaluz.org))
6. Em maio de 2017, a Prefeitura de São Paulo fez uma ação para demolir imóveis ocupados por pensões onde moravam inúmeras famílias que estavam dentro no momento da demolição. Essa remoção dos moradores foi arbitrária, já que não havia nenhuma ordem de despejo, e foi amplamente denunciada pela imprensa nacional. (<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-admite-nao-ter-percebido-moradores-em-imovel-alvo-de-demolicao-na-cracolandia.ghtml>; <https://exame.abril.com.br/brasil/demolicao-de-predio-na-cracolandia-deixa-feridos/>; <https://www1.folha.uol.com.br/>)
7. Um dos projetos é a construção de um hospital de referência pela Sec. de Saúde do Estado de S. Paulo. [cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml](http://cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml).

A reação negativa ao episódio foi o estopim para uma ampla articulação política entre entidades e organizações que atuam na área – dentre elas o Pólis<sup>5</sup> – e trabalham com o tema da moradia, do direito à cidade, do patrimônio, da saúde pública e da redução de danos. A articulação dessas instituições com moradores afetados pelas constantes violações de direito exercidas da Prefeitura de São Paulo teve o objetivo de construir, a partir das necessidades e desejos locais, propostas alternativas aos projetos de remoção, expulsão e total desfiguração do bairro e, também, mobilizar, ocupar espaços e fazer uso de instrumentos participativos como contraposição às intervenções, em uma potente resistência à gentrificação e desterritorialização popular.

A demarcação da ZEIS dos Campos Elíseos pode não ter sido suficiente para proteger seus moradores plenamente, já que dezenas de famílias que moravam nas quadras de intervenção do Município e também do Estado<sup>67</sup> foram removidas, mas foi estrutural para a articulação de diversos agentes em torno da luta pelo direito à moradia e à cidade. A construção de um projeto popular alternativo ao projeto de remoção do Estado para aquela ZEIS passou a ser instrumento de resistência que tem forçado o poder público (municipal e estadual) a negociar alternativas à remoção com a população.

Essa articulação – o Fórum Mundaréu da Luz – deu origem a uma nova força política local que foi capaz de alçar todo o processo a outro patamar, em que a sociedade civil, incluindo a comunidade atingida, participa da elaboração de uma contraproposta de intervenção e negocia abertamente os termos do projeto com o poder público. Esse caso nos remete a outra reflexão: não é fundamental que todas as ZEIS contemplem um projeto de transformação construído participativamente com a comunidade local? Os planos de regularização e urbanização previstos dão conta de promover uma visão compartilhada pela comunidade para o futuro das ZEIS?

Assim, o caso ilumina também outro desafio central: o da participação e da gestão democrática da cidade. Fica clara a importância da construção de fóruns e espaços decisórios que não sejam burocráticos, que permitam a partilha da tomada de decisões com a população residente na área, além da tradicional esfera tecnoburocrática.

Figura 2. Criança observa a retirada das famílias durante a reintegração de posse do casarão da quadra 36, em abril de 2018.  
Foto: Felipe Moreira



**Não há  
efetivação de  
direitos sem  
a garantia da  
participação  
da população  
e do  
acolhimento  
de suas  
necessidades,  
mesmo em  
ZEIS que  
consigam  
reter ações  
imobiliárias  
especulativas.**

Nos Campos Elíseos, a articulação local para elaboração do projeto Campos Elíseos Vivo, assim como a eleição de moradores, comerciantes e proprietários da região para compor o Conselho Gestor daquela ZEIS têm sido fundamentais para desacelerar as violações na região. Dentro ou fora do espaço institucional de participação, a população tem conseguido expor demandas de forma qualificada e reivindicar um processo mais democrático.

Já em 2011, a incidência da população local organizada no Conselho Gestor da ZEIS na Santa Ifigênia conseguiu criar barreiras às imposições da Prefeitura, que propunha o

projeto arrasa-quarteirão: “Nova Luz”. Na ocasião, os moradores, lojistas e movimentos de moradia se articularam para questionar o processo e o projeto impositivos que o Município vinha conduzindo. Tanto essa, quanto a atual experiência na região apostaram na incidência política dentro de espaços institucionalizados como são os Conselhos Gestores de ZEIS, mas é seguro afirmar que o Fórum Aberto Mundaréu da Luz tem avançado qualitativamente na forma de resistência e de incidência com sua formação mais cooperativa, não institucional, horizontal e com sua finalidade aglutinadora e propositiva.



Figura 3. Durante a reintegração de posse da quadra 36, famílias que não tinham outro lugar pra ir tiveram seus pertences deixados na calçada pela equipe da prefeitura, 2018.

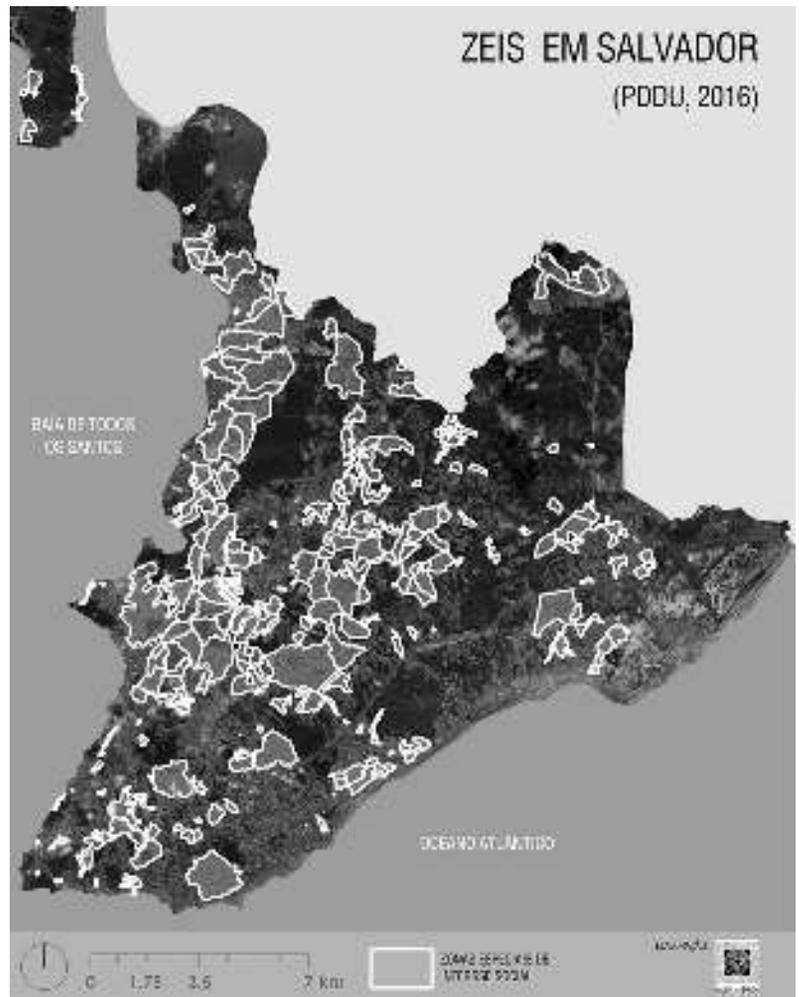
Foto: Felipe Moreira.

## INSERÇÃO NA CIDADE PÓS-REGULARIZAÇÃO

Outro desafio que tem surgido em algumas localidades é de como garantir a permanência da população usando o processo participativo e a incidência política dos atores locais para formular regras que protejam uma ZEIS regularizada da atuação do setor privado. Em algumas cidades, tal discussão já tem sido colocada antes mesmo do início dos trâmites de regularização fundiária, o que demonstra a importância dessa agenda para ZEIS, principalmente as bem localizadas e com grande interesse do mercado imobiliário formal.

Há algumas ZEIS no Centro Antigo de Salvador, por exemplo, que têm despertado a preocupação sobre o tipo de regramento possível para o parcelamento do solo e para as edificações após o processo de regularização. Nessas localidades, tem se refletido, ainda que de forma inicial, a elaboração de parâmetros que regulem a produção do espaço, permitam diversidade de uso e evitem a entrada da produção imobiliária formal para atender média/alta renda de modo a desfigurar a morfologia urbana existente com usos e uma ocupação que destitua as características sociais da ZEIS, expulsando seus moradores.

Poucos municípios brasileiros com uma política de regularização fundiária estruturada propuseram esse tipo de regulação específica para ZEIS, o que não é tarefa simples. Em algumas ZEIS de Salvador, o que está em jogo é a proteção da estrutura fundiária com a restrição de remembramentos para evitar que o mercado se aproprie de parte daquelas terras após sua formalização. Citando outro exemplo, no Rio de Janeiro, a pressão pela regularização da terra em favelas da Zona Sul vem de atores de fora das comunidades, como moradores e empresários do entorno, estando mais relacionada a interesses externos do que a demandas locais. Portanto, a preocupação em proteger o território de ZEIS do avanço do mercado imobiliário após sua regularização



não é uma preocupação descabida, visto que não faltam registros sobre como o setor avança rapidamente sobre essas áreas.

A proteção das ZEIS contra o mercado imobiliário formal não é a única preocupação de moradores. Que tipo de uso e porte de atividades deve ser permitido dentro da ZEIS? Como tornar as atividades regulares? Gestores públicos locais também enxergam a importância de compatibilizar a zona especial com atividades econômicas. Tais questões são indicativas de que muitas ZEIS possuem dinâmica própria e que suas atividades devem ser consideradas nos processos de regularização e na elaboração de parâmetros especiais de regulação urbanística para cada uma delas. Nessa questão, está revelada a preocupação de como inserir aquele território efetivamente na vida formal da cidade.

Figura 4. Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social de Salvador.

Fonte: Instituto Polis, 2018.

Em outras cidades, a regulação se coloca como possibilidade de controle sobre a verticalização das construções. Brasília Teimosa no Recife, exemplo já mencionado, tem pautado a importância de se avançar na regulamentação da ZEIS estabelecendo parâmetros que controlem seu adensamento, mas também ajudem a qualificar o seu espaço construído. Na atual discussão do Plano Diretor do Recife, os defensores do direito à cidade lutam para que a proposta que permite a ampliação de coeficientes de aproveitamento nas ZEIS não seja aprovada, de modo a desfavorecer o avanço da produção imobiliário formal no local.

O que é expectativa em Brasília Teimosa, uma regulação que dialogue com a morfologia popular, já é realidade para algumas ZEIS de municípios da Grande São Paulo, como Diadema, que propôs a regulação diferenciada com parâmetros urbanísticos próprios à cada assentamento nos anos 1980, e Osasco, que recentemente tem elaborado planos de urbanização também estabelecendo parâmetros especiais para as favelas que regulariza. Os resultados, contudo, tanto das experiências mais antigas quanto das mais recentes, mostram que o estabelecimento de parâmetros diferenciados não dá conta de regular as lógicas produtivas de ZEIS, indicando que o desafio é ainda mais complexo e envolve metodologias e linguagens de regulação do espaço menos convencionais.

Longe de serem análises que esgotem os desafios mais urgentes colocados às ZEIS para sua efetiva implementação e garantia da promoção de direitos, as questões apresentadas neste ensaio buscam, tão somente, elencar alguns desafios para o uso do instrumento. Esta reflexão procura ajudar na construção de novas agendas de pesquisa, mas também orientar governos, organizações sociais, universidades e assessorias que já vêm realizando trabalhos em ZEIS.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL, IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 04 fev. 2019.
- FERNANDES, Ana S. **ZEIS e moradia: uma alternativa formosa para Brasília Teimosa?** Dissertação de mestrado. Recife: UFPE, 2010.
- KLINTOWITZ, Danielle. **A (re)invenção da praça**. Dissertação de mestrado. Campinas: PUCCAMP, 2008.
- LIMA, Adriana. **Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia**. Tese de doutorado. Salvador: UFBA, 2016.
- NISIDA, Vitor. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU USP, 2017.
- NISIDA, Vitor. **Outra Luz: alternativas urbanísticas para o Projeto Nova Luz (TFG)**. São Paulo: FAU USP, 2011.

Perspectiva da

# ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

em assentamentos precários  
Caso Sol Nascente - DF

45

Jéssica dos Reis Ribeiro do Nascimento<sup>1</sup>  
Isabela Naiade do Nascimento Gardés<sup>2</sup>  
Carlos Eduardo Nepomuceno Cabral<sup>3</sup>  
Gabriel Martins Sales Fontes<sup>4</sup>  
Maiara Lamas Breves<sup>5</sup>  
Marcela Vilela Zago<sup>6</sup>

1. Engenheira Ambiental e Especialista em Gestão Pública (UCB), Mestranda em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (UnB). Diretora de Gestão Ambiental (SINESP-DF).
2. Arquiteta-Urbanista (Uniceub), Especialista em Urbanização de favelas e Habitação de Interesse Social (Escola da Cidade), mestranda em Direito Urbanístico e Ambiental (PUC Minas). Arquiteta e Urbanista Sênior da CODHAB-DF.
3. Cientista Político e Mestre em Ciência Política (UnB). Escritório de Projetos Especiais (GDF).
4. Diretor de Estudos e Projetos da SUAPS-SINESP (DF).
5. Arquiteta-Urbanista (Uniceub). Arquiteta-Urbanista da CODHAB-DF.
6. Arquiteta-Urbanista. Arquiteta-Urbanista da CODHAB-DF.

## INTRODUÇÃO

O objeto deste artigo é o trabalho desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal (GDF) no assentamento informal denominado Setor Habitacional Sol Nascente, envolvendo as diversas esferas do poder público no período de 2015 a 2018.

O Sol Nascente foi, durante muitos anos, um assentamento urbano esquecido pelo poder público e atualmente tem uma população estimada de 120 mil pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, conforme apontam as pesquisas socioeconômicas realizadas pela CODEPLAN-DF<sup>7</sup> (2015).

Nessa que é considerada a maior favela da América Latina em extensão territorial (943,3303 ha), a articulação institucional foi fundamental para que os trabalhos ocorressem de maneira sequencial e integrada. Devido à grande superfície ocupada, o Sol Nascente foi dividido em trechos (trecho 1 – etapas 1 e 2, trecho 2 – etapas 1 e 2 e trecho 3), cujas delimitações de perímetro foram baseadas nos córregos existentes na região. Além disso, diferentes situações fundiárias, estágios de urbanização e necessidade de provisão de novas unidades habitacionais motivaram o tratamento dos projetos de urbanismo e das obras de infraestrutura por etapas.

O histórico de ocupação antrópica do Sol Nascente repete outras tantas ocupações irregulares do Distrito Federal. A Ceilândia, onde se localiza a favela, é a segunda maior Região Administrativa do Distrito Federal, e, até a década de 90, a área em questão era ocupada predominantemente por chácaras e pequenas fazendas com produção agrícola. Em meados da década de 90, surgiram os primeiros focos de parcelamentos urbanos, e as chácaras foram desmembradas e vendidas à população como consequência do déficit habitacional e dos altos valores imobiliários nas demais Regiões Administrativas.

Em função das questões fundiárias inerentes ao Distrito Federal, onde grande parte das terras é pública, de propriedade da União ou do GDF, os agricultores possuíam Termo Precário de Concessão de uso para fins rurais<sup>8</sup>, que lhes dava direito de usufruir da terra por um período de 30 a 40 anos. Ao longo dos anos, as chácaras foram parceladas, transformando-se a área em assentamento urbano. Atualmente, existem lotes com áreas inferiores ao mínimo de 88m<sup>2</sup> estabelecido no PDOT<sup>9</sup>, restando poucas chácaras que resistiram à forte pressão por grilagem de terra<sup>10</sup>.

Dos instrumentos previstos nas Leis de regularização fundiária, a usucapião, tem como função assegurar o direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade, não podendo ser usado para imóveis públicos (Brasil, 1988, § 3º).

Desde a Constituição de 1988, a legislação urbanística brasileira vem passando por diversas transformações. Os artigos 182 e 183 tratam da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A Lei 10.257/2001, os regulamenta e estabelece:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações(...). (BRASIL, 2001)

Com a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>11</sup>, foram estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana através dos inúmeros instrumentos de direito urbanístico, consagrando dentre outros princípios, a gestão democrática das cidades. Dada a obrigação do Distrito Federal e Municípios de promover a Regularização Fundiária, a Lei Complementar Distrital nº 785 de 14 de novembro de 2008, criou o Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social (ARIS) Sol Nascente, concedendo a todo Setor Habitacional o tratamento como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento previsto no Estatuto, onde o cumprimento da função social da propriedade é determinado como prioridade.

7. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Segundo o levantamento, a renda familiar média mensal é de 2,92 salários mínimos (SM); a renda per capita se atesta numa média de 0,79 SM; quase 40% da população não terminou o ensino fundamental e 30% completou o ensino médio.

8. Concessão de uso pode ser definida como uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, firmado por órgão ou entidade da Administração Pública, cujo objetivo é o uso privativo de bem público; no caso específico, com fins rurais. O termo precário é a maneira de conceder a permissão sem constituir um direito e sem garantia de prazos, podendo o terreno ser tomado a qualquer instante.

9. Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012: Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

10. Grilagem de terra é a usurpação da terra pública, dando-lhe a aparência de particular, ou seja, indica um ou mais procedimentos de irregular ou ilegal ocupação de terra pública, com objetivo da sua apropriação privada.

11. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

## INCOMPATIBILIDADE ENTRE PROJETO URBANÍSTICO APROVADO E SITUAÇÃO FÁTICA

Com o intuito de urbanizar e regularizar o assentamento em sua totalidade, em 2008 foi contratado pela Secretaria de Obras e acompanhado pela CODHAB<sup>2</sup>, o Projeto Integrado de Regularização das bordas de Ceilândia. A empresa contratada realizou todo o levantamento da área, desde os estudos ambientais até o projeto urbanístico dos três trechos.

A promulgação da Lei 11.977/2009<sup>3</sup>, que representa um marco jurídico para regularização fundiária, e em seu Art. 46 define regularização fundiária como:

*A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)*

Com base na legislação vigente, em 2012, o projeto urbanístico, referente ao trecho 1 - etapa 1 foi aprovado, sendo registrado apenas em 2014. O projeto do Trecho 2 etapa 1 foi aprovado em 2013, porém não foi registrado. O projeto do trecho 2 – etapa 2 foi aprovado e registrado em 2017. As demais áreas do Sol Nascente tiveram seus projetos desenvolvidos, no entanto sem passar por aprovação do Conselho deliberativo do Distrito Federal e sem registro cartorial. Entre o início do levantamento (2008) base do projeto urbanístico (2012) – e o registro e projeto de infraestrutura (2014), passaram-se 6 anos.

A dinâmica da ocupação tornou inviáveis vários aspectos dos projetos urbanístico e de infraestrutura, tornando necessário um redesenho total dos projetos e de um novo levantamento topográfico (já que o de 2008 estava defasado). Com o objetivo de atender a população que sofria há anos com a falta de infraestrutura básica, foi decidido que as obras começariam de imediato, sem esperar as atualizações de projeto.

Quando o poder público passou a estar presente todos os dias na região, os levantamentos demonstravam que apesar da maioria das pessoas morarem em casa, só 4% possuíam Escritura Pública de Doação ou Termo Precário de Concessão de Uso, enquanto a quase totalidade comprou lote fruto da grilagem de terra pública, possuindo apenas o contrato de compra e venda do imóvel, sem validade legal. Mais de 90% eram atendidos pelas redes de água e energia, em sua maioria clandestinas, mas a maioria das ruas ainda não eram asfaltadas e não possuíam drenagem pluvial. Alguns “condomínios” haviam promovido por conta própria as obras de captação de águas pluviais e pavimentação.

Em fevereiro de 2015, foram iniciadas as obras de drenagem e captação de águas pluviais, seguidas de esgotamento sanitário e energia elétrica no trecho 1 - etapa 1. Arquitetos e urbanistas acompanhados dos engenheiros, estavam estudando diariamente em quais locais seria viável que o projeto urbanístico e de infraestrutura propostos (2012-2014) fossem seguidos. No entanto, as divergências são inúmeras, se tornando necessário iniciar um processo de negociação com os moradores das casas que interferem com as obras de infraestrutura.

A princípio, os moradores removidos eram destinados aos lotes livres, já previstos em projeto urbanístico aprovado e registrado, o que lhes garantia o direito à escrituração do imóvel.

12. Lei Distrital nº 4.020, de 25 de setembro de 2007, autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, a qual compete Art. 4º - inciso V – promover a regularização urbanística, ambiental e fundiária de áreas declaradas integrantes de programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal.

13. Alterada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana

## GESTÃO DE PROJETOS E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Com a formalização do escopo de trabalho por meio das documentações acima, passou-se à aplicação dos processos do grupo monitoramento e controle. Para tanto, foi definida uma rotina de pontos de controle semanais com toda a equipe técnica dos órgãos envolvidos nas obras no Sol Nascente, coordenados pelo EPE e dedicados à avaliação do cumprimento dos respectivos cronogramas, entraves encontrados, discussão de soluções para os mesmos e definição de encaminhamentos para cumprimento dos prazos acordados. Também são coordenadas pelo EPE reuniões pontuais para tratativas específicas envolvendo fóruns mais restritos de órgãos envolvidos nos projetos.

Além dos pontos de controle semanais com a equipe técnica, são realizadas Reuniões de Acordos de Resultados (RAR), com periodicidade quadrimestral e envolvendo os titulares dos órgãos executores do programa junto ao governador, a fim de reportar o status de execução das obras e para discussão de entraves e soluções de maior significância estratégica para a adequada execução de ações integradas do governo.

Quando da conclusão do programa, serão produzidos um Termo de Encerramento do Programa e um Termo de Aceite de Entrega, contemplando o motivo do encerramento, objetivos atingidos, entregas concluídas, eventuais entregas em andamento, ações de encerramento e registros de lições aprendidas.

Em abril de 2016 foi criado o Escritório de Projetos Especiais (EPE) da Governadoria do Distrito Federal<sup>14</sup> com o objetivo de gerenciar projetos destacados da carteira de iniciativas estratégicas. Foram utilizados como critérios para definição de quais projetos seriam enquadrados como especiais: 1) a necessidade de articulação entre múltiplos órgãos da administração local; 2) elevado volume de investimento financeiro; 3) complexidade operacional; e 4) tamanho da população beneficiada. O programa de urbanização e construção de unidades habitacionais no Sol Nascente, por atender a todos estes critérios<sup>15</sup>, foi um dos projetos selecionados para compor a carteira de projetos especiais. Devido à sua complexidade operacional, o programa foi dividido em três subprojetos, um para cada trecho do setor habitacional.

Na primeira etapa do trabalho do EPE, correspondente à iniciação do programa, foram criados um Termo de Abertura do Programa (TAP) e uma Estrutura Analítica do Programa (EAP), que formalizaram sua justificativa, objetivos, escopo, não-escopo, benefícios esperados, partes envolvidas, grandes entregas, partes interessadas, premissas, riscos, restrições, custos / orçamento, duração prevista e equipe.

Na etapa de planejamento, com base nas definições do TAP e da EAP, foram criados cronogramas detalhando as ações a serem executadas para cada um dos projetos – drenagem, esgotamento, abastecimento de água, pavimentação, construção de unidades habitacionais, licenciamento ambiental e urbanístico – com definição dos responsáveis por cada uma delas, sua duração e eventual dependência entre etapas de execução.

14. Criado pelo Decreto nº 37.303, de 29 de abril de 2016. Definição de competências do EPE pelo Decreto nº 37.505, de 22 de junho de 2016. Formalização do Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal por meio do Decreto nº 37.573, de 25 de agosto de 2016. Criação da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos, que passa a englobar o EPE, por meio do Decreto nº 38.593, de 31 de outubro de 2017.

15. Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos (SINESP), Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB), Companhia de Saneamento Ambiental do DF (CAESB), Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH); Investimento previsto para execução da totalidade das obras superior a R\$ 350 milhões; e contexto de favela com população estimada em 100 mil habitantes (PDAD 2015), com ocupação irregular e em áreas ambientalmente sensíveis e/ou de risco.

## MEIO AMBIENTE

Na área do Setor Habitacional Sol Nascente é possível encontrar várias Áreas de Preservação Permanente<sup>16</sup> (APP), representadas pelas altas declividades, nascentes e as faixas de matas ciliares, ao longo dos córregos da região e do rio Melchior, conforme apresentado em Estudo de Impacto Ambiental (PROGEA, 2009).

Devido ao constante crescimento da ocupação irregular e adensamento populacional na última década na região, assim como disposição inadequada de resíduos e lançamentos irregulares de esgoto, ocasionaram-se diversas alterações negativas ao meio ambiente, dentre elas, o desmatamento, a ocupação em áreas de vereda e nascente, os processos de ravinamentos, erosões e voçorocas e a contaminação de lençóis freáticos<sup>17</sup>.

Em 2009, foi realizado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) - Avaliação das ocupações irregulares nas bordas de chapada da cidade de Ceilândia pela PROGEA, e após um longo processo de análise dos estudos apresentados, emissão das Licenças Ambientais, Autorizações Ambientais e Autorizações de Supressão de Vegetação, iniciou-se a execução das obras de infraestrutura.

Desta forma, para o licenciamento da atividade de parcelamento do solo no assentamento, fez-se necessário o rito de obtenção das licenças ambientais junto ao IBRAM, bem como a necessidade de obtenção de outorga prévia para lançamento de águas pluviais no rio Melchior, junto à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA. Contudo, este, processo burocrático, associado às dinâmicas do próprio processo desigual de produção do espaço urbano, contribuiu para a continuidade da ocupação irregular em diversas áreas, especialmente nas APP, ocasionando inúmeros danos ambientais provenientes da intervenção humana.



16. Áreas de Preservação Permanente – APP são definidas nos termos do Art. 3º, inciso II do Código Florestal Brasileiro - Lei nº 12.651/2012 como sendo áreas protegidas por lei, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (Brasil, 2012). Áreas estas, não onde não são permitidos usos, salvo as intervenções definidas como de baixo impacto, de acesso à água, de utilidade pública ou de interesse social.

17. Cabe ressaltar que o licenciamento ambiental de empreendimentos cujos impactos são restritos aos limites do Distrito Federal é realizado pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF – IBRAM.

Figuras 1-2. Sol Nascente intervenção no Trecho 1 - Quadra 400 [2015 - 2018]

Fonte: Alfredo Bezerra e Isabela Gardês

Apesar de o Setor Habitacional Sol Nascente conter diversas APP, é possível encontrar em legislações ambientais vigentes, disposições que vem permitindo ao poder público, atuar no processo de regularização da ocupação urbana, oferecendo serviços públicos, especialmente, devido à particularidade da região encontrar-se em ZEIS, conforme disposto no Art. 126º da Lei Complementar nº 803/2009. (Distrito Federal, 2009)

A realização de novos estudos ambientais e respectivas anuências de órgãos ambientais competentes, bem como a realização de supressões de vegetação em APP<sup>18</sup> que ainda não foram ocupadas ilegalmente e atualizações constantes de projeto, seguem sendo o grande desafio da Gestão Pública.

Esse processo, de analisar a atual situação ambiental do local protegido por lei, versus a situação social da comunidade, não é rápido, pois, se faz necessário novos estudos complementares de descaracterização da área ambiental mediante a ocupação irregular. Dessa forma, a partir desta reanálise, se faz necessário, além das alterações de projeto, a anuência do órgão ambiental competente, bem como da agência reguladora de recursos hídricos competente para emissão ou alteração de outorga pelo lançamento das águas pluviais, o que acaba interferindo em todo o cronograma de execução das obras e respectiva regularização fundiária.

18. Intervenções em APP para a supressão de vegetação nativa e continuidade da execução de obras de infraestrutura são permitidas somente em hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, conforme disposto em legislações como: Lei nº 12.651/2012, Art. 3º, incisos VIII e IX; Art. 8º da mesma lei e Resolução CONAMA nº 369/2006, Art. 1º, Art. 2º e Art. 9º, que também dispõem sobre a possibilidade de intervenções em APP, para fins de obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia.

## SITUAÇÃO ATUAL

Assim como no início do processo de urbanização do Sol Nascente, no momento da elaboração deste artigo, a condição de cada trecho ainda é desigual referente ao estágio das obras de infraestrutura e regularização fundiária. A título de informação, serão descritos os últimos dados expostos os resultados alcançados até o momento na sua integralidade.

Em outubro de 2018, estão concluídos, 51% dos contratos de drenagem e pavimentação; 29,1% dos contratos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e 40,4% dos contratos de unidades habitacionais, totalizando R\$ 152.059.381,20 dos R\$ 335.637.495,53 contratados.

Paralelamente ao andamento das obras de infraestrutura, foram entregues 761 Escrituras Públicas de Doação e estão em execução 308 unidades habitacionais em empreendimento multifamiliar no trecho 1 – etapa 1, dispostos em 14 edifícios. No trecho 2 - etapa 2, estão sendo construídas até o momento, 162 habitações unifamiliares e estão aprovadas para licitação, 840 unidades habitacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade é um ser vivo que cresce, se desenvolve, se reinventa e não espera pelo projeto urbano. Apesar de os resultados positivos advindos da intervenção no caso apresentado serem indiscutíveis, a velocidade da dinâmica da “urbanização” popular (irregular e até ilegal, em muitos casos) concomitantemente às obras de infraestrutura, revelam que o problema da habitação no Distrito Federal é extremamente grave.

A regularização fundiária é um processo traumático para a população local e inevitavelmente sacrifica, por vezes, o interesse individual em benefício do coletivo. É, portanto, importante que o Arquiteto e Urbanista vivencie e conheça bem a realidade do lugar para qual está sendo desenvolvido o projeto. A boa gestão do processo como um todo demanda uma real imersão no espaço e ordenação e diálogo constante entre as todos os envolvidos (órgãos e empresas públicas, construtoras e população).

Além do mais, é importante entender que o processo de urbanização acelera ainda mais o crescimento informal das áreas beneficiadas, visto que a perspectiva de regularização cria mecanismos de especulação imobiliária, causados pela valorização da terra, incorrendo em novos casos de grilagem e ocupações. A ação do governo precisa ser coordenada para buscar minimizar essas dinâmicas, visto que os danos causados pela grilagem de terra à qualidade de vida dos habitantes e ao meio ambiente são devastadores.

Políticas habitacionais holísticas, que contemplem diversas abordagens, como o reconhecimento da informalidade e a regularização fundiária, provisão de novas unidades habitacionais, aluguel social e ocupação de áreas centrais subutilizadas como soluções integradas, serão indispensáveis para que a atuação do Estado não se reduza a medidas meramente reparadoras, as quais falham em evitar que os mesmos problemas se repitam indeterminadamente.

É imprescindível que o poder público desenvolva um planejamento estratégico, buscando tratar o déficit habitacional como a questão complexa que ela é. Há uma necessidade urgente de diagnosticar corretamente as raízes e origens desse problema que configura um dos maiores desafios na agenda urbana atualmente.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de dezembro de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 15 de novembro. 2018.
- BRASIL. **Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 18 de novembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 28 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 15 de novembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Diário Oficial da União. Brasília, 12 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 15 de novembro de 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009,** com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012: Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar Distrital nº 785 de 14 de novembro de 2008.** Cria o Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social - ARIS Pôr do Sol na Região Administrativa de Ceilândia - RA IX e estabelece parâmetros para aprovação de projetos de urbanismo. Disponível em: [https://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/59079/Lei\\_Complementar\\_785\\_14\\_11\\_2008.pdf](https://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/59079/Lei_Complementar_785_14_11_2008.pdf). Acesso em: 20 de novembro de 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital nº 41, de 13 de setembro de 1989.** Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, 11 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/images/Lei%20Distrital%20n%C2%BA%20041-1989%20-%20Pol%C3%ADtica%20Distrital%20de%20Meio%20Ambiente.pdf>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução nº 369, de 28 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Diário Oficial da União. Brasília, 29 de março de 2006. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/conama\\_res\\_cons\\_2006\\_369\\_supressao\\_de\\_vegetacao\\_em\\_app.pdf](http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/conama_res_cons_2006_369_supressao_de_vegetacao_em_app.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2018.

DISTRITO FEDERAL. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA. **Resolução nº 09, de 08 de abril de 2011.** Estabelece os procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga de lançamento de águas pluviais em corpos hídricos de domínio do Distrito Federal e naqueles delegados pela União e Estados. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, 11 de abril de 2011. Disponível em: [http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/8Legislacao/Res\\_ADASA/Resolucao009\\_2011.pdf](http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/8Legislacao/Res_ADASA/Resolucao009_2011.pdf). Acesso em: 15 de novembro de 2018.

DISTRITO FEDERAL. PROGEA. Estudo de impacto ambiental - EIA, **Relatório de impacto ambiental - RIMA:** manual de orientação. Brasília, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** Editora Nobel, 2012

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Brasília. Editora Juspodivm, 2015.

# Projeto de Urbanização e Regularização Fundiária – Setor Habitacional

## SOL NASCENTE

### localização

Brasília/DF - Região Administrativa de Ceilândia RA IX

### data

2008 - em andamento

### população

28.000 famílias

### projetista

Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CoDHab-DF)

**arquitetura e urbanismo** Isabela Gardés, Marcela Zago, Maiara Breves, Lucas Abreu, Caterina Ferrero, Rafaella Sampaio, Wesley Paranaíba, Carolina Santos, Gilson Paranhos, Haroldo Pinheiros

**colaboradores** Erick Welson, Luiz Eduardo Sarmiento, Lucélia Maria Duda, Veronica Almeida, Gustavo Guedes, Renan Davis, Lara Garcia

**engenharia** Antonio Coimbra, Gustavo Rodrigues, João Paulo Angelin, Fernando Chagas, Ricardo Carminatti, Alex Costa, Maurício Canovas, Marcelo Galimberti, Paulo Rodrigues, Sérgio Bittencourt, Mauro Coelho, Stefan Mühlhofer, Marco Nascimento, Dalmo Rebello, Stefferson Ferreira, Patrícia Freitas, Jefferson Leite, Sinésio Souto

**responsáveis ambientais** Fábio Oliveira e Silva, Aline Lopes, Diego Bergamaschi, Jessica Ribeiro, Gabriel Fontes

**outros integrante da equipe** Carlos Nepomuceno, Raquel Melo, Marcelo Feijó, Jurema Barreto, Guilherme Coelho, Rodrigo Cerdeira

### contratante

Governo do Distrito Federal

### fonte de recursos

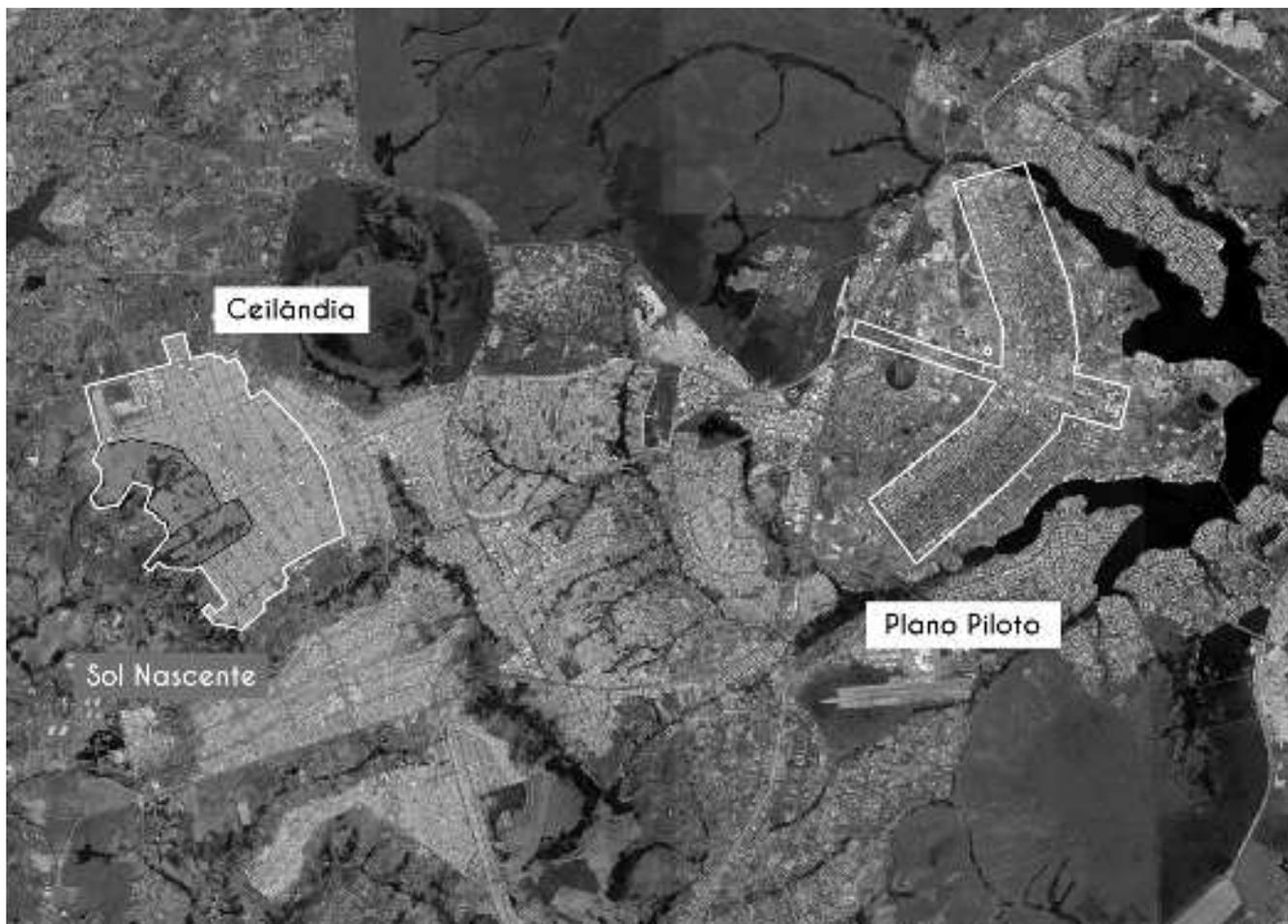
PAC-Pró Moradia via CEFBID para esgotamento sanitário

### serviços realizados

Projeto Urbanístico com fins de regularização fundiária, relocação, adequação urbanística em função da infraestrutura, melhoria habitacional, requalificação de espaços públicos, novas unidades habitacionais.



Fotografia de satélite do Sol Nascente



O Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária do Setor Habitacional Sol Nascente foi iniciado em 2008 com o intuito de regularizar as ocupações informais que se estabeleceram nas bordas da Ceilândia, a segunda maior Região Administrativa do Distrito Federal.

Em 14 de novembro de 2008, a Lei Complementar Distrital nº 785, criou o Setor Habitacional Sol Nascente, dando também o título de Área de Regularização de Interesse Social (ARIS), concedendo o tratamento de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A poligonal da ARIS Sol Nascente definida pelo PDOT/2009 é de 943,3303 hectares e devido à grande extensão territorial, foi dividido em três trechos, chamados de Trecho 01(etapas 1 e 2), 02(etapas 1 e 2) e 03.

Em 2015 quando retomado o projeto, a maior dificuldade encontrada foi a incompatibilidade entre os projetos iniciados em 2008 e a situação fática da localidade, que ao longo dos anos sofreu com grande adensamento, ocupando até mesmo as Áreas de Preservação Permanentes.

Passados 4 anos do início das obras e retomada dos projetos, no final de 2018, as obras de urbanização se encontram em estágio avançado, atingindo aproximadamente 65% da população. Os projetos de urbanismo encontram-se em fase de análise para aprovação e posterior registro cartorial, e grande parte das unidades habitacionais já estão em execução.

Figura 1. Aerofotografia com localização do Sol Nascente relativamente à Cidade-Satélite de Ceilândia e ao Plano Piloto em Brasília.

Fonte: CoDHab-DF

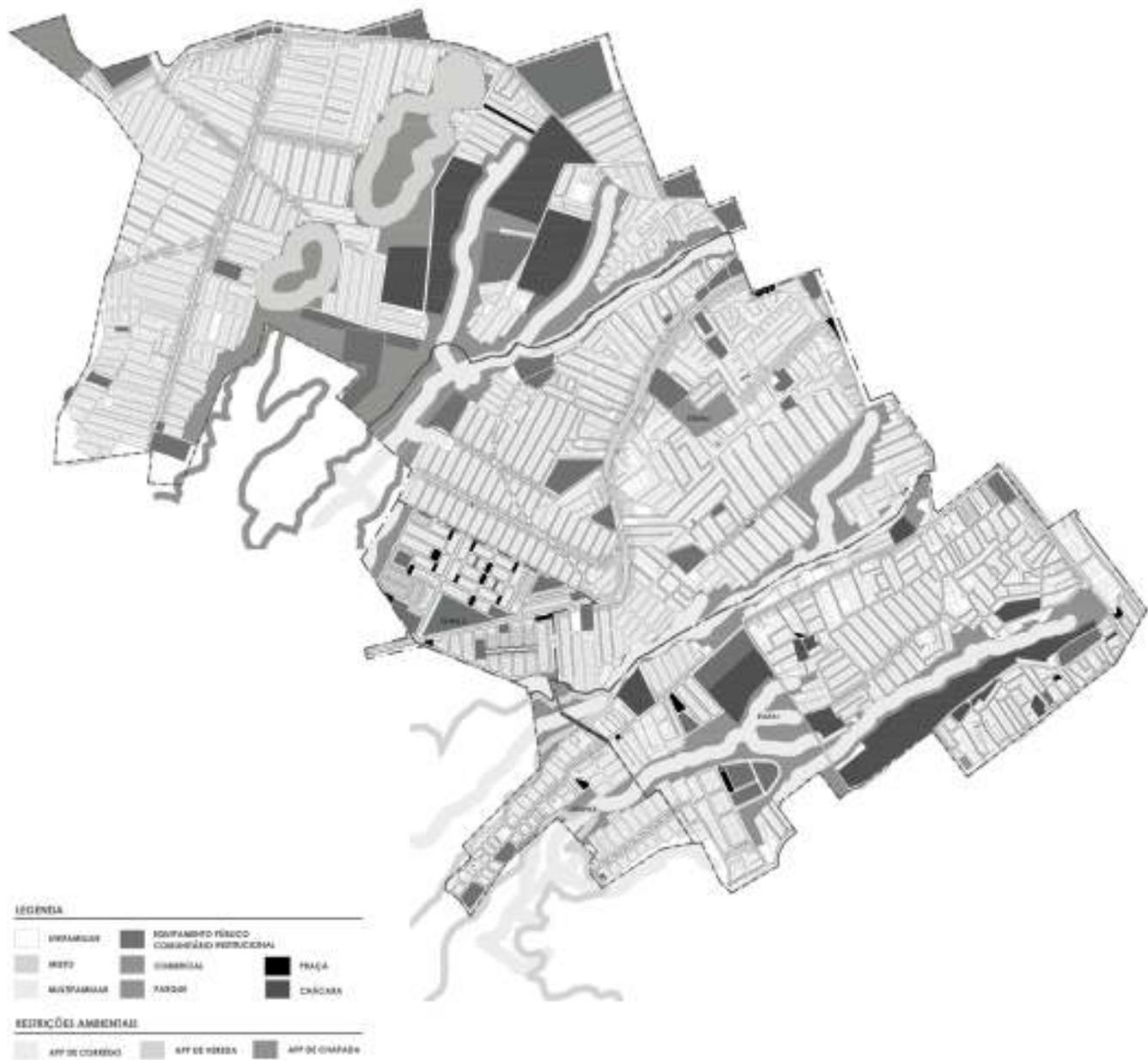


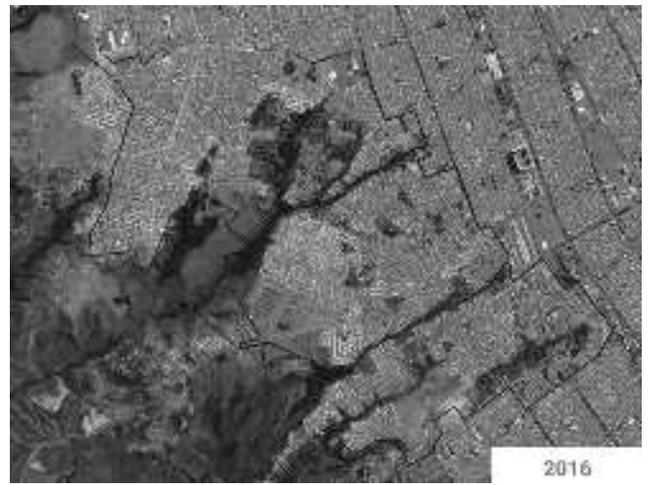
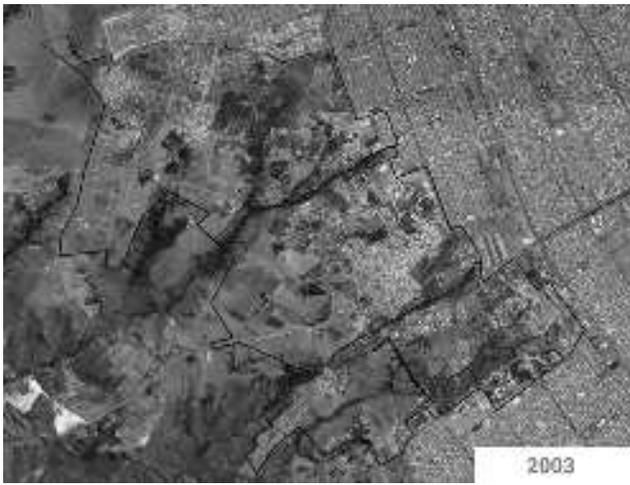
Figura 2. Plano de intervenção da Ceilândia.  
Sem escala.

Fonte: Elaboração própria com base cedida por CoDHab-DF

Figura 3. Mapa de áreas e etapas de intervenção do Sol Nascente. Sem escala.

Fonte: CoDHab-DF





TRECHO 1 - Avenida Principal



TRECHO 1 - Avenida das Palmeiras



TRECHO 2 - Avenida Principal



Figura 4. Aerofotografia do Sol Nascente em 2003.

Fonte: CoDHab

Figura 5-7. Fotos do Sol Nascente antes da intervenção.

Fonte: CoDHab e SINESP - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos

Figura 8. Aerofotografia do Sol Nascente em 2016.

Fonte: CoDHab

Figura 9-11. Fotos do Sol Nascente depois da intervenção.

Fonte: CoDHab e SINESP - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos

# Plano Soció-Espacial da **ROCINHA**

**localização**

Rio de Janeiro / RJ

**data**

2006 – 2008

**população**

+ de 100.000 habitantes

**projetistas**

Mayerhofer & Toledo - M&T Arquitetura | [www.mtarquitetura.com.br](http://www.mtarquitetura.com.br)  
em colaboração com MPS associados | [www.mpsassociados.com.br](http://www.mpsassociados.com.br)

**arquitetos coordenadores** Luiz Carlos Toledo, Jonathas Magalhães Silva, Vera Tângari

**contratante**

Empresa Metropolitana de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro - EMOP

**fonte de recursos**

EMOP e PAC UAP

**serviços realizados**

Elaboração das Leituras Técnica e Participativa - diagnóstico; Estabelecimento de Diretrizes de Desenvolvimento Gerais e Específicas; Planos Setoriais e Propostas de Intervenção; Definição de Prioridades e Custos de Implantação; Modelo de Legislação de Uso e Ocupação do Solo e Instrumentos de Acompanhamento e Atualização do Plano. Projeto de intervenção para a área AI2. Obra na área 2 com modificações ao projeto.



Fotografia de satélite do Sol Nascente



Figura 1. Vista Geral da Rocinha, 2007.  
Cedida pelo arq. Luiz Carlos Toledo



Figura 2. Rocinha antes da intervenção. Vista da  
Autoestrada Eng. Fernando Mac Dowell, 2007.  
Fotografias cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo



Figura 3. Rocinha antes da intervenção. Rua da Raiz, 2007.



Figura 4. Rocinha antes da intervenção. Rua 2, casas removidas na  
intervenção para melhoramento viário, 2007.

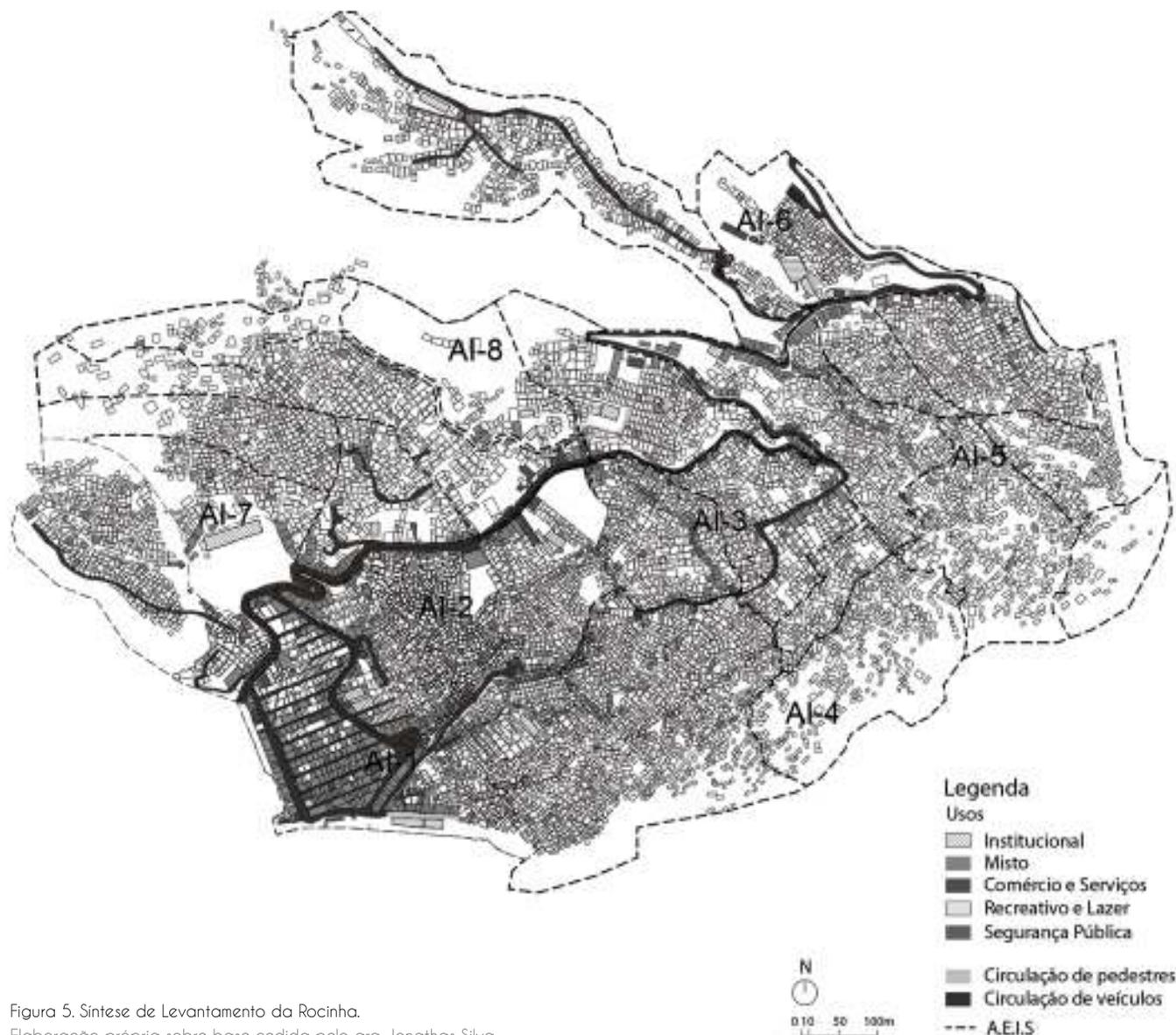


Figura 5. Síntese de Levantamento da Rocinha.  
Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Jonathas Silva

A Rocinha é considerada uma das favelas maiores do Rio de Janeiro. Em 2006 foi realizado o Concurso Nacional de Ideias para Urbanização da Rocinha pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro em colaboração com o Instituto dos Arquitetos Brasileiros (IAB-RJ), do qual foi vencedor a proposta desenvolvida pelos arquitetos Mayerhofer & Toledo - M&T Arquitetura, em colaboração com MPS Associados.

Em 2008 os arquitetos vencedores foram contratados para desenvolverem um Plano de Intervenção para toda a área da Rocinha, e posteriormente, o Projeto Executivo para apenas uma das regiões da favela, a Área de Intervenção 2 - AI2.

O projeto executivo contemplou projeto de intervenção viária, Unidades Habitacionais, Unidade de Saúde, Creche Modelo, Centro de Convivência e Centro Esportivo.



60 Figura 6-8. Processo participativo de desenvolvimento do levantamento, diagnóstico e Plano de Intervenção para a Rocinha, 2007-2008. Cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo.

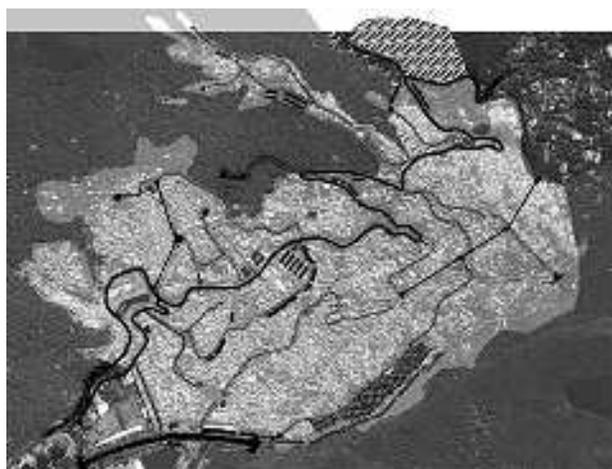


Figura 9. Resumo de Plano de Intervenção sobre fotografia aérea, 2007.  
Figura 10. Áreas de Intervenção da Rocinha, 2007.  
Cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo

Figura 11. Planta de remoções para a área A12, 2008. Sem escala.

Figura 12. Planta de intervenção para a área A12, 2008. Sem escala.  
Cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo

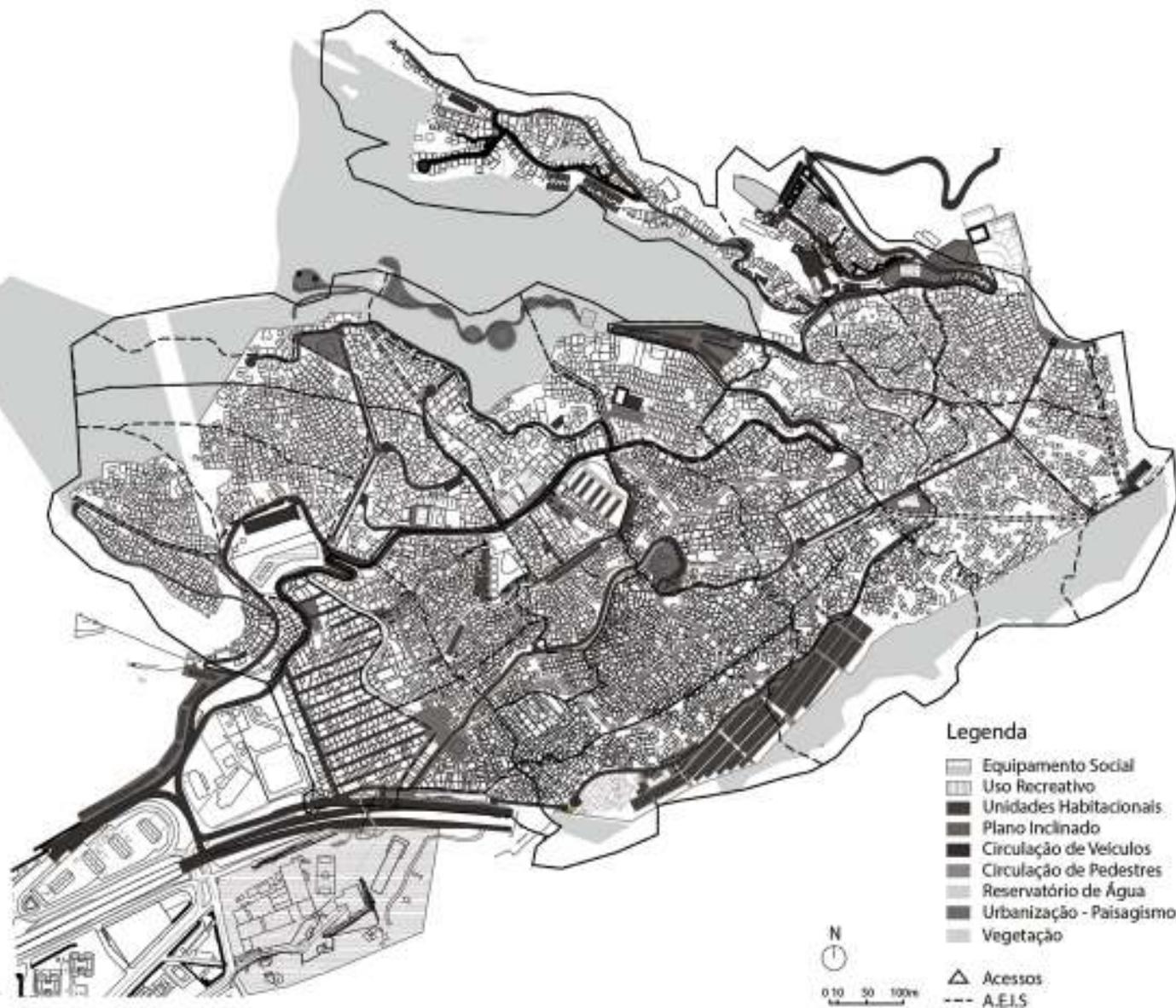


Figura 13. Síntese do Plano de Intervenção da Rocinha.  
Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Jonathas Silva

A participação foi um conceito chave em todo o processo. Iniciando-se no momento da elaboração da proposta para concurso, passando por moradores contratados para integrarem a equipe de trabalho, pelas assembleias realizadas ao longo de todo o processo para reconhecimento do território e suas problemáticas e para apresentação e discussão das soluções encontradas onde os técnicos participantes recorriam ao repertório acumulado de técnicas de mediação e trabalho de grupos. Uma das iniciativas a destacar, foi a abertura de uma filial do escritório dentro da comunidade e que permitiu um contato constante e aproximado com a população, isso permitia um acesso facilitado que os moradores utilizaram para retirar dúvidas e colocar questões aos projetistas e contribuindo no desenvolvimento do projeto.

Na sua implementação o projeto sofreu várias alterações àquele definido pela equipe projetista e elaborado junto com a comunidade.

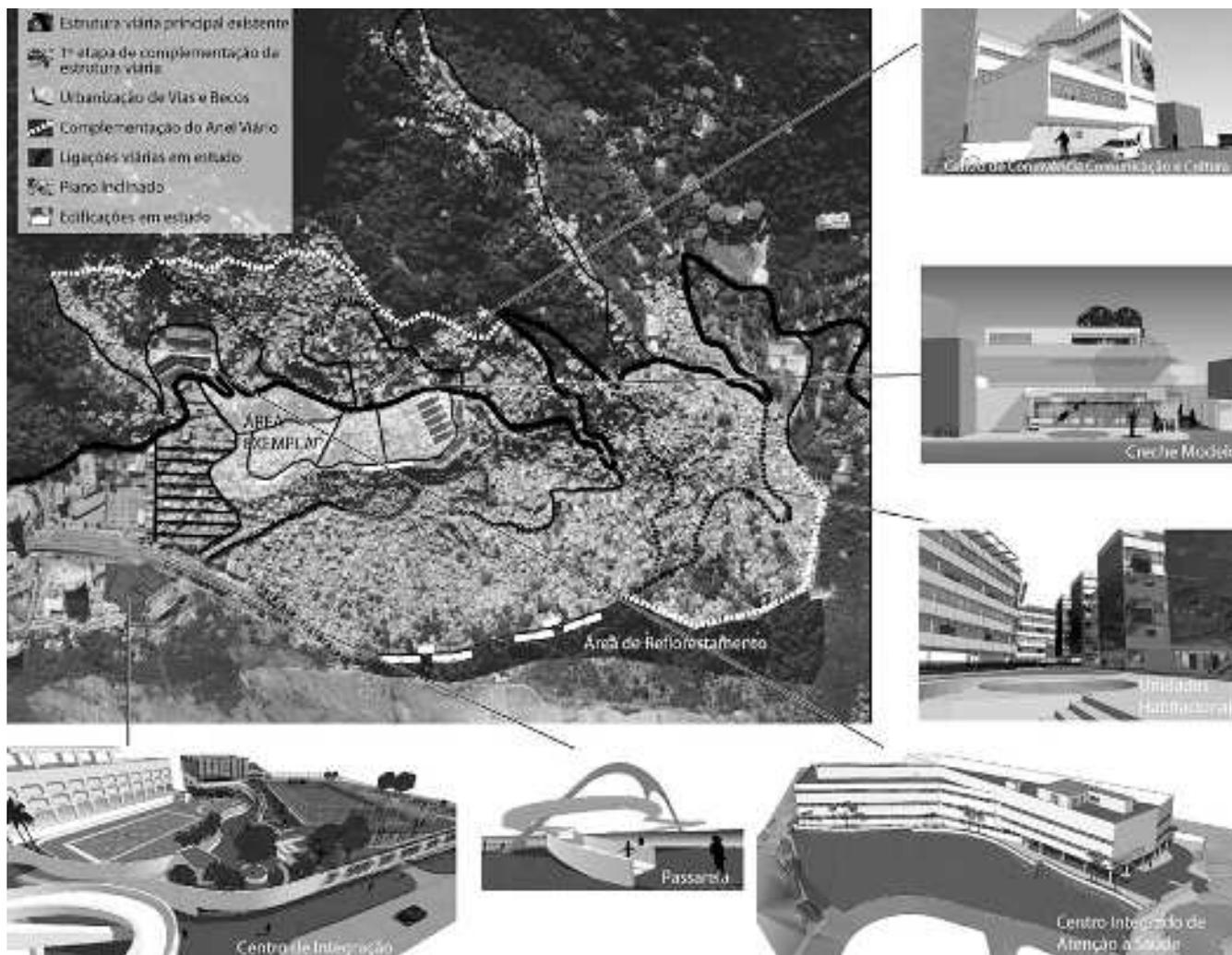


Figura 14. Painel de localização e imagens dos edifícios previstos para realização com recurso PAC UAP. Revisão do Plano de Intervenção (2008). Cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo.

Figura 15-16. Fotografias pós-intervenção do Complexo Esportivo e passarela (2009).

Figura 17-19. Fotografias pós-intervenção da Rua 2 (2009).

Cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo, e arq. Jonathas Silva.



# SANDRA TEIXEIRA

Moradora e Liderança Comunitária  
da Vila Autódromo

63

“A NOSSA BRIGA  
NÃO É UMA BRIGA  
POR DINHEIRO, É  
UMA BRIGA POR  
DIREITOS”

Figura 1. Foto cedida  
por Sandra Teixeira



**entrevista** Lara Ferreira;  
**redação** Paula Oliveira e  
Victor Iacovini; **transcrição**  
Eunice Remondini.

entrevista realizada no dia  
21 de fevereiro de 2019, no  
Instituto Pólis, São Paulo/SP.

Vila Autódromo, Horto, Indiana, Maré, Mangueiras, Providência. Apenas algumas das favelas cariocas mobilizadas pela análise lúcida e argumentação direta de Sandra Teixeira, moradora da Vila Autódromo (Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro), sobre as intervenções estatais em favelas cariocas. Situada na imensa gleba onde foram implantados o Parque Olímpico, as Arenas Cariocas, o *Marriott Hotel* e o *International Broadcast Center*, a Comunidade sofreu com a remoção de 600 famílias (apenas 21 restam no território) e sua luta antirremoção a tornou símbolo nacional e internacional de resistência.

Da comunidade urbana ainda de ares rurais, relativamente isolada, perto de mata, cachoeiras, praia, sobraram poucas famílias que habitam um cenário “pós-guerra”, já que as obras prometidas pela Prefeitura ainda não foram realizadas. Em uma prática nada glamourosa, a “Capital Mundial da Arquitetura” (título concedido pela Unesco em 18/01/19), que, há mais de um século,

se empenha em realizar um desfavelamento estratégico, utilizou-se, dentre outras obras, de uma estação de BRT “de arquitetura incoerente e absurda” para remover 40 famílias. A resistência de décadas para continuar e desenvolver seu território, seu lugar em meio à Cidade do Rio de Janeiro se transformou em luta simbólica: os moradores remanescentes lutaram pela nomeação da única rua restante como “Rua Vila Autódromo” e ainda lutam pela renomeação da estação de BRT.

O relato de Sandra expõe a situação de boa (talvez grande) parte da população carioca que mora em favelas: a “briga” constante pelos direitos, sejam constitucionais, culturais, simbólicos, desrespeitados; a necessidade de afirmação da história, identidade, do lugar e do território comunitário; a necessidade da luta contra os estigmas e estereótipos da favela e dos favelados, contra a remoção arbitrária e violadora, contra a pacificação e helicópteros com franco-atiradores que alvejam os morros, contra o não reconhecimento desses trabalhadores e trabalhadores que constroem, cuidam, pesquisam, produzem cultura, conhecimento, inteligência e arte.

A favela não é problema, é solução. É escola: o conhecimento adquirido na luta não se adquire nas faculdades. A luta é a mesma para todos (trabalhadores, aposentados, professores...) que tiveram seus direitos roubados. Nesta entrevista, Sandra nos conta um pouco da sua experiência.

## **[Lara Ferreira] Quando e como você chegou na Vila Autódromo?**

*[Sandra Teixeira] Eu cheguei na Vila Autódromo há quase 30 anos. Cheguei pelo meu companheiro, que, na época, era meu amigo. Ele foi meu primeiro contato com a Vila Autódromo. Na verdade, era pra ser uma passagem, não era para a gente ficar. A ideia era ficar um tempo ali e depois viajar para outras comunidades, comunidades alternativas com que já tínhamos certo contato. Só que eu engravidei. Aí veio um filho, depois veio outro filho e fomos nos enraizando.*

*Era uma comunidade pequena, cerca de 600 famílias. Só tinha a Avenida Autódromo com duas saídas para carro. O outro único acesso à comunidade era uma pontezinha, que atravessava o rio, só pra pedestre. Essa condição, associada a uma política desenvolvida pelos próprios moradores, protegeu a comunidade durante muitos anos do tráfico e da milícia. Houve algumas tentativas, mas a comunidade sempre utilizou estratégias para impedir que esses poderes paralelos se fixassem ali. As ruas eram de barro, não tinha asfalto. Era muito arborizada, uma comunidade verde. Fica numa área de Jacarepaguá com urbanização muito recente, cercada por floresta (como é até hoje), bem próxima do Parque da Pedra Branca, que é uma reserva florestal. Dá pra ir para a cachoeira andando, ir para a praia de bicicleta. Está muito conectada com a natureza. Então, tinha morador que tinha cavalo, criava porco, cabra.*

***Parecia muito um vilarejo de interior. Apesar de estar muito enraizada no urbano, o meu coração está no rural. Então eu me identifiquei muito com a comunidade, me senti acolhida e feliz ali, e fui ficando, fui construindo a minha vida.***

Tive 4 filhos, criei os 4 filhos, e o que era para ser uma passagem acabou virando quase 30 anos.



Figura 2. Morro da Favela do Metrô, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

Foto: Vitor Nisida

## **E agora, como é que está a Vila Autódromo?**

*Agora a Vila Autódromo está reduzida a 20 famílias, todas em uma única rua. Isso porque as famílias foram todas removidas em um processo muito cruel, violento, injusto e desigual. As famílias foram saindo, foram negociando. Outras foram obrigadas. Para ser exata, 21 famílias (essa 21ª família ainda mora na sua casa antiga, em uma rua paralela à nossa. Eles deram entrada em um processo judicial contra a prefeitura e aguardam até hoje definição sobre sua situação). Quando estava faltando 4 meses para as Olimpíadas, a prefeitura percebeu que não tinha mais tempo para continuar essa luta com a gente e que não ia conseguir nos tirar de lá. Não aceitaram de forma alguma fazer nenhum tipo de acordo com a prefeitura, nenhum tipo de indenização, nem apartamento do Minha Casa, Minha Vida. Elas deixaram muito claro que não queriam sair.*

*A ideia era permanecer no território e o único acordo que elas fariam seria de permanência. Somente no momento em que estava muito próximo da Olimpíada e a prefeitura precisava mostrar pro mundo um cenário muito diferente daquele em que a Vila Autódromo se encontrava - completamente quebrada, destruída, um cenário de pós-guerra -, é que ela entra em acordo com a gente. Esse acordo não foi cumprido até hoje. Ele previa duas etapas: a primeira etapa era de urbanização e mudança de nome da rua onde se construíram as 20 casas. Nós exigimos que essa rua passasse a se chamar Rua Vila Autódromo. Foi uma forma de a gente fazer com que a comunidade permanecesse nos mapas da cidade, uma disputa de memória, uma disputa que para a gente é muito importante.*

*A segunda etapa do acordo era a de que, um ano após a Olimpíada, a documentação das casas seria entregue aos moradores. Além disso, a prefeitura teria que reconstruir os espaços de convivência social que ele destruiu*

*durante o processo de remoção: a associação de moradores, um centro cultural, a quadra e o parquinho das crianças. O prefeito assinou o decreto de mudança de nome da rua mas o restante do acordo não foi cumprido. Agora estamos na segunda etapa dessa luta, exigindo o cumprimento desse acordo.*

***A Vila Autódromo é uma Área de Especial Interesse Social (AEIS), destinada a moradia popular. E a maior parte dessa AEIS está vazia, abandonada. Travamos, constantemente, uma briga com a COMLURB e com a prefeitura, contra esse abandono.***

*Neste momento, também estamos reivindicando a mudança do nome da estação do BRT, que se chama Terminal Centro Olímpico. A estação anterior a essa se chama Parque Olímpico, o que cria uma confusão imensa. 40 famílias foram removidas para que se construísse a bilheteria da estação Terminal Centro Olímpico, com uma arquitetura completamente incoerente e absurda. Então, nós reivindicamos que o nome da estação mude para Terminal BRT Vila Autódromo, até para se ter uma referência, já que todas as placas de sinalização que indicavam a Vila Autódromo foram retiradas. A Vila Autódromo passa por uma política de apagamento. Colocamos a placa e a prefeitura vai lá e retira.*

*Ter essa estação de BRT Vila Autódromo facilitaria muito. E, apesar dessa política de tentar nos esconder, a Vila Autódromo tem muita visibilidade a nível internacional. Muita gente vem, ainda hoje, grupos do mundo inteiro, de estudantes de universidades, pesquisadores. Pessoas vêm ao Brasil para conhecer a Vila Autódromo. A gente merece essa referência, por uma reparação de direitos que nos foram retirados.*

**Como você enxerga o papel dos movimentos sociais, dentro de todo o processo, desde o processo da remoção até agora, as lutas que vocês ainda mantêm?**

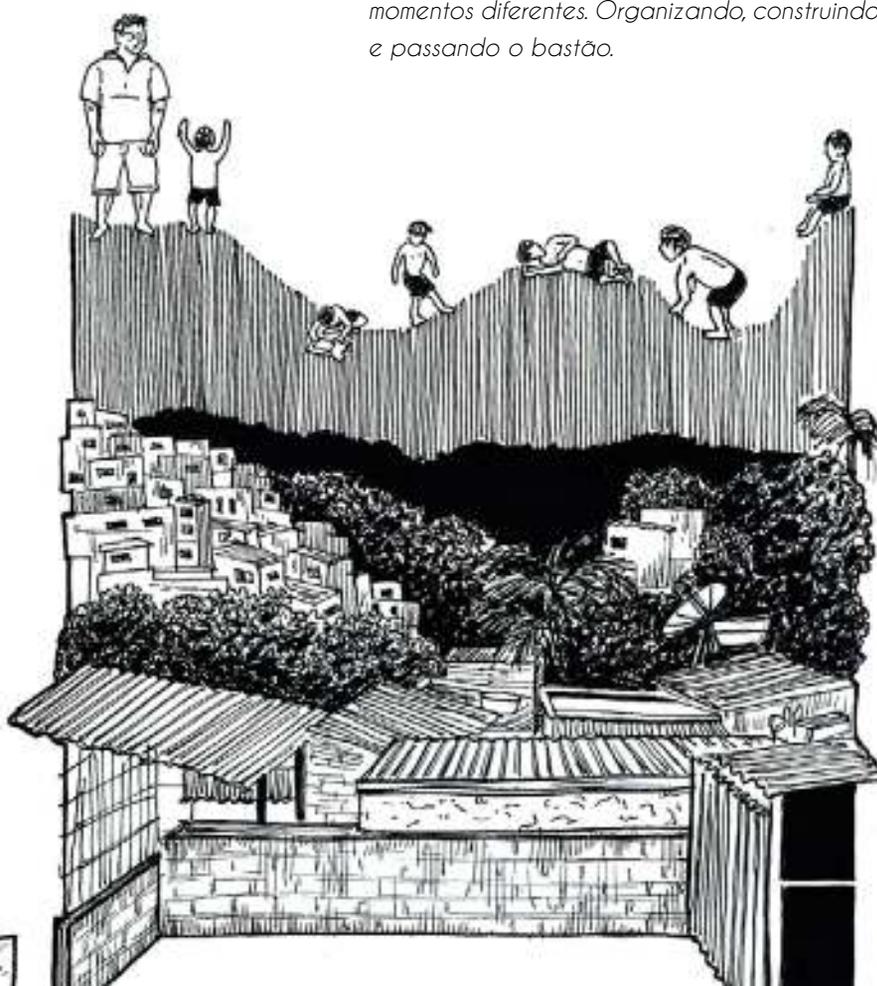
*Foi fundamental, foi muito importante. A resistência da Vila Autódromo, apesar de ter ficado em evidência devido aos Jogos Olímpicos e ao próprio impacto da remoção efetiva, essa resistência já existe há muito tempo. Tentativas e ameaças de remoção contra a Vila Autódromo aconteceram, ao longo dos últimos 30 anos, junto do processo de desenvolvimento da Barra da Tijuca, com seu boom de desenvolvimento, com construção de condomínios de luxo, shopping center, grandes vias. Várias comunidades foram removidas: pessoas, áreas de moradia popular foram retiradas e, nos mesmos locais, surgiram grandes mansões, casas de show, shopping centers. É uma resistência que já tem mais de 30 anos, que vem sendo construída por várias pessoas diferentes, em momentos diferentes. Organizando, construindo e passando o bastão.*

*E nós pretendemos passar o bastão adiante também, da mesma forma, para que essa militância continue, porque a gente compreende a importância dessa luta para a cidade, para o país e para o mundo. A Resistência da Vila Autódromo se tornou uma referência. É uma vitória incalculável, apesar de, evidentemente, não anular o peso das perdas, de mais de 600 famílias removidas. Nada anula isso. Mas a vitória dessas 20 famílias, a permanência nesse território, a disposição de não negociar, de não vender o seu direito, de não aceitar nenhum tipo de negociação foi fundamental.*

*É uma luta que é muito simbólica e muito representativa. 20 famílias vencendo o poder financeiro gerado pelos Jogos Olímpicos, vencendo o poder público com todas as suas políticas de ilegalidade. A luta e a permanência dessas 20 famílias representam uma vitória para a cidade. Significa que a cidade do Rio de Janeiro manteve uma Área de Especial Interesse Social em uma das áreas mais nobres da cidade, onde o metro quadrado é um dos mais caros; então ter uma AEIS neste local é incrível, é uma vitória incalculável, que representa uma vitória para a classe trabalhadora. Isso se reflete em todos os níveis de disputa da cidade, já que a remoção faz parte da luta de classe.*

*A nossa briga não é uma briga por dinheiro, é uma briga por direitos. Então, isso teve um valor importantíssimo. Para nós, isso só foi possível porque essa militância, essa resistência, ela se formou através de uma rede de apoio. Não teríamos conseguido essa vitória sozinhos.*

**A nossa luta é a mesma da luta dos professores, que estão sem salário, dos aposentados que estão tendo os seus direitos roubados, dos trabalhadores que passam pela Reforma Trabalhista, que têm os seus direitos são roubados, enfim, é uma luta só.**



**Você conhece outras experiências, próximas à da Vila Autódromo, que você considera experiências de sucesso?**

*A comunidade do Horto, que está numa área muito nobre Rio de Janeiro [próximo ao Jardim Botânico, na zona sul], vem resistindo bravamente à ameaça de remoção. O Horto já passou por algumas remoções, também é vítima de mentiras, de ilegalidades, ações do poder público que não respeitam a Constituição, não respeitam leis, não respeitam direitos humanos, não respeitam nada. Respeitam só o interesse do capital privado, porque governo age como porta-voz dos empresários neste país, fingindo que é ele que está decidindo alguma coisa.*

*A comunidade do Horto é muito guerreira e tem resistido muito bravamente a essas investidas. A comunidade Indiana [na Barra da Tijuca, zona oeste], também passou por uma ameaça de remoção e resistiu muito bravamente. E outras tantas... Agora, a Vila Autódromo tem o Plano Popular, e, a partir dessa luta, outras comunidades estão construindo os seus próprios planos populares e se tornando uma referência dentro dessa rede de apoio e de conhecimento. A rede é muito ampla, ela age tanto como um apoio para a luta e para as ações, quanto como para ampliação de conhecimento, munindo a gente de entendimento, de conhecimento. A resistência fornece uma formação para as pessoas que faculdade nenhuma oferece;*

**você pode fazer quantas faculdades  
você quiser, que você não vai adquirir o  
conhecimento que você adquire por meio da  
resistência, da luta.**

67

**Você conhece alguma experiência com processo de intervenção estatal no território que não a de remoção, ou outro processo que você acha que merece destaque?**

*Olha, se vamos falar de intervenção do Estado, então temos que falar da Maré, temos que falar de Manguinhos, temos que falar da Providência, onde a intervenção é feita utilizando o argumento da segurança pública. Novamente, caímos nos falsos argumentos das mentiras e das ilegalidades. A favela da Maré vive uma situação sobre a qual eu sequer consigo falar sem me sentir impactada. Eles sobrevoam a favela com helicóptero atirando lá de cima. Eu nunca vi uma coisa dessas, nem em filme, e isso acontece no Rio de Janeiro! Sobrevoam a favela atirando, dizendo que estão atirando em bandido, como se todos os moradores daquele território fossem bandidos. O número de bandidos que existe dentro de uma favela é muito menor do que o número de trabalhadores, de estudantes, de pesquisadores. A favela, hoje, tem uma produção cultural e intelectual altíssima. Nós temos muitos pesquisadores, muitos acadêmicos moradores de favela além dos trabalhadores.*

**A favela é formada por  
trabalhadores, somos nós que  
construímos a cidade, somos  
nós que cuidamos dos filhos  
da elite, que limpamos as  
suas casas, que fazemos a  
segurança.**

*Mesmo esses homens que sobrevoam a favela atirando lá de cima, têm sua origem na classe trabalhadora. Então, se formos falar de intervenção, vamos ter que falar de intervenção pela justificativa da segurança. Por exemplo, temos que falar das UPPs.*

*A UPP é uma mentira, é um teatro feito pelo poder público para ser exibido para o turista, para dizer para o mundo que a comunidade está pacificada. Em todas as favelas que tinham tráfico e onde foi colocada uma UPP, o tráfico continua; qualquer um entra na favela e vai ver a UPP em uma esquina e o tráfico na outra. Isso tudo convive nesse território de uma forma cotidiana. O que causa a violência na favela: é o tráfico? É o uso de droga? Não, não é. O que faz essa violência existir nesse território é a criminalização da favela por conta disso.*

68

*E a solução que eu vejo é, se são as drogas que criminalizam esse território, então vamos liberar as drogas, acabar com essa hipocrisia social. Vamos parar de criminalizar a favela. Se liberar as drogas, não vai ter mais sentido esses grupos ficarem ali. O problema não são as drogas, é a forma com que a sociedade lida com isso; é o pobre, que é criminalizado pelo uso de drogas, pela violência que ocorre ali, pela destruição ambiental – o que também é uma mentira, porque a ocupação da favela, ela destrói muito menos o meio ambiente do que a das áreas onde existem grandes mansões e grandes construções. A existência de área de risco também criminaliza a favela, sendo que é o Estado que não estrutura a sua cidade para a habitação daquelas pessoas.*

***E outra coisa, vamos parar de ver a favela como um problema, a favela não é um problema. Muito pelo contrário, ela é uma solução. A favela é a solução que a população pobre encontrou para o problema da ausência de políticas públicas.***

*As favelas vão sendo construídas e estruturadas por essa população pobre e, desse processo, surgem soluções práticas, imediatas. O morador tem um problema e ele encontra soluções, aparentemente absurdas, mas que resolvem o problema. Depois as pessoas se apropriam daquilo, daquela solução, teorizam, melhoram e transformam em um conhecimento elaborado. Negam a essa população humilde, favelada, a origem desse conhecimento, dessas soluções, tratando essas pessoas como um problema social.*



Figura 3. Morro da Providência, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

Foto: Vitor Nisida

# REMOÇÕES FORÇADAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

uma crítica geografia política  
de direitos na favela

Victor Iacovini<sup>1</sup>  
Henrique Botelho Frota<sup>2</sup>

O presente texto pretende abordar as “contradições práticas” entre o quadro normativo sobre regularização fundiária no contexto da urbanização de assentamentos populares que fortaleceu uma série de princípios e “direitos socioambientais”, e as práticas cotidianas de intervenção, que, muitas vezes, acabam por subjugar princípios como o interesse e as funções socioambientais (entre outros direitos políticos, sociais, culturais e econômicos) das populações atingidas.

Na primeira parte, discutiremos como as normas jurídicas e as respectivas concepções de políticas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários foram sendo modificadas em relação à previsão do direito de permanência da população, evidenciando como esse direito obteve mais destaque ao longo dos anos.

Na segunda parte, situando a regularização fundiária e as remoções em um contexto mais complexo da urbanização, abordaremos como a proteção jurídica sucumbe a outras forças e interesses, de acordo com as quais ainda predominam práticas consentidas pelos Poderes Públicos de violação de direitos da população mais vulnerável.

Por fim, em síntese, discutiremos o desafio de formular e executar políticas e programas de urbanização que sejam capazes de assegurar direitos da população, justiça socioterritorial e desenvolvimento.

1. Geógrafo; Mestre em Ciência & doutorando (FAUUSP). Membro do LabLaje.

2. Advogado, Mestre em Direito Urbanístico (PUC-SP), Diretor Executivo do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.

Vários elementos de nossa ordem constitucional (desde 1988) direcionam à defesa da “função social da posse”: sua legitimação com a promoção da função social da propriedade (urbana e rural), da segurança jurídica da posse e da ampliação de sua função socioambiental (FROTA et al, 2015: 33-45). Consideramos essa ampliação das noções de direito de propriedade (à moradia adequada, à cidade) como fundamental para a urbanização e intervenção em favelas.

## PROBLEMAS DO DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL

Tanto o histórico nacional dos “projetos de desenvolvimento” (das grandes barragens à urbanização de pequenos assentamentos irregulares) quanto a experiência recente, sob premissas do desenvolvimento econômico, das infraestruturas e melhoria ambiental, acabam gerando impactos sociais graves.

Em dimensão global, principalmente a partir dos anos 1960/1970, as populações afetadas começaram a contestar os processos de implantação dos projetos de desenvolvimento e os impactos sociais (econômicos, ambientais); fenômeno que Terminski (2014) enunciou como crescente politização dos “deslocamentos induzidos por desenvolvimento”<sup>3</sup>. Trata-se de processos multiescalares que afetam dezenas de milhões de pessoas anualmente ao redor do mundo.

Sua obra contribuiu com conceitos importantes ao campo (TERMINSKI, 2014: 60-61 *apud* IACOVINI, 2017: 26-27). Eles são: **deslocamento involuntário**: “relocação relacionada à perda de acesso à terra e/ou recursos sem mecanismos de suporte adequados aos afetados e, portanto, com deterioração do padrão de vida” (*idem*); **remoção forçada**: “remoção compulsória de um indivíduo de um território [...] sobre o qual ele não tem direito legal, geralmente sem mecanismos de compensação adequados” (*ibidem*); **reassentamento**: “relocação baseada em consultas à população

atingidas e planos prévios, geralmente com mecanismos adequados de suporte no novo local de residência” (*ibid.*). A noção de **remoção forçada urbana** (IACOVINI, 2017: 27), mais recente, está geralmente ligada a processos de reurbanização, demolições, desfavelamento, reconstrução pós-conflito e/ou pós-desastre (TERMINSKI, 2014: 85) em que a população afetada é deslocada forçadamente dentro do ambiente urbano.

Nas últimas décadas, tanto os *deslocamentos involuntários* como categoria geral, quanto *remoções forçadas*, mais específicos, são alvo de intenso debate internacional; especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas. Em 2014, a ONU publicou um longo relatório sobre o tema, discutindo tanto uma definição geral de *remoção forçada* (*forced eviction*), como elementos do direito internacional que a tipificam como uma violação de direitos humanos. O documento também aborda os impactos recorrentes sobre populações afetadas, responsabilidades e obrigações dos estados nacionais e formas de monitoramento e controle social.

Forced eviction is “the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing; forced evictions). (ONU, 2014: 3).<sup>4</sup>

Tal documento representa um passo histórico e extremamente importante à consolidação de uma noção mais ampliada sobre os processos de remoção e reassentamentos forçados em âmbito internacional. Sua elaboração foi fruto de muitas décadas de debates, divergências, conflitos e politização dessas questões e experiências locais e regionais (como mostram CERNEA, 1993; AGFE, 2005, 2007; TERMINSKI, 2014; IACOVINI, 2017, entre outros).

3. No original em inglês, “development induced displacement” (DID), Terminski (2014).

4. “Remoção forçada é a remoção permanente ou temporária contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam sem a provisão de, ou acesso a, formas legais apropriadas ou outra proteção”. [Tradução livre pelos autores]

A grande questão atual decorrente da “epidemia global de deslocamentos e remoções forçados” é como agir de forma adequada à promoção dos direitos humanos (sociais, culturais, econômicos e políticos) e do desenvolvimento de forma a evitar tais impactos ou, quando inevitáveis, a minorá-los ao máximo.

As favelas, lugares de moradia, identidade e atividade econômica da população em maior vulnerabilidade e irregularidade em relação aos padrões vigentes de normatividade, manifestam as complexidades das relações sociais (econômicas, políticas) do espaço urbano (TERMÍNSKI, 2014; IACOVINI, 2017). Pela combinação de projetos de desenvolvimento, necessidades infraestruturais, fatores políticos e situações de conflito, esses assentamentos acabam por sofrer intervenções de caráter diverso (e mesmo contraditório) como “desfavelamento” ou “urbanização”. E, conseqüentemente, remoção, reassentamento e/ou regularização.

Sob a premissa de que cada assentamento é único e assim deve ser considerado, as intervenções espaciais – urbanização, remoção/reassentamento, regularização – assumem caráter complexo e multidimensional. Na maioria das circunstâncias, não são possíveis soluções únicas para a totalidade do assentamento, o que abre margem a um vasto e diversificado conjunto de intervenções que combinam essas práticas em diferentes graus, escalas e resultados.

**Assim, não se trata somente de opor as práticas (urbanização vs. reassentamento; regularização vs. remoção), mas entender como elas se combinam ao longo do processo para conformar os resultados da intervenção.**

## URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Organização das Nações Unidas avançou, a partir dos anos 1990, com recomendações e interpretações do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no que tange ao direito à moradia adequada e segurança da posse, especialmente os Comentários Gerais no 4 (1991) e no 7 (1997) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Mas esse tema já era objeto de preocupação em diversos países que passaram por intensos processos de urbanização desigual e precária no séc. XX. Muitas das legislações e programas adotados reforçavam o estigma da informalidade, impedindo a permanência e a urbanização dos assentamentos, muito influenciados pela matriz jurídica liberal de defesa da propriedade privada individual. No entanto, também surgiram iniciativas legislativas e ações públicas no sentido inverso, a partir de um ambiente de disputa sobre qual deveria ser o direito a prevalecer nos assentamentos populares.

No caso brasileiro, desde o final da década de 1970, houve experiências bastante importantes, que buscaram assegurar o direito à moradia sem a expulsão da população residente nesses assentamentos. A própria Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) representou um salto qualitativo, conferindo um grau de proteção melhor às famílias adquirentes de lotes em parcelamentos irregulares e clandestinos. Também em 1979, o Governo Federal, no auge dos programas reformistas que marcaram o final do Regime da Ditadura Militar, criou o PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitação, cuja concepção estava baseada na promoção de melhorias habitacionais sem a remoção das famílias moradoras.

O PROMORAR desencadeou uma série de programas e leis municipais similares; uma espécie de propulsor das inovações que se seguiram no nível local em termos de urbanização e regularização fundiária.

A criação das chamadas Áreas Especiais de Interesse Social em Recife, por meio do Decreto Municipal 11.670/80, é um desses casos que visava a atender os requisitos do PROMORAR. Poucos anos depois, essas áreas passaram a ser denominadas por lei de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e deram origem ao conhecido programa PREZEIS (MORAES, 2017).

Em Belo Horizonte, nessa mesma época, um programa paradigmático foi o PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas, cuja lei original foi aprovada em 1983. Esse programa foi o primeiro a conferir reconhecimento oficial à existência de favelas na cidade. E o mais relevante é que modificou totalmente o tratamento que vinha sendo conferido aos assentamentos, uma vez que determinava a urbanização associada à regularização jurídica das favelas (Lei Municipal 3.995/1985).

Essas duas experiências locais são um exemplo do que se passou em inúmeras cidades do país a partir de então. Com isso, as leis de uso e ocupação do solo passaram por modificações, novos programas surgiram e os paradigmas relativos à intervenção em assentamentos populares foram sendo paulatinamente questionados. Ainda que esses programas tenham sua gênese em uma matriz reformista, devendo ser repensados a partir do direito à cidade (MORAES, 2017), representaram um avanço importante. E, assim, com acúmulos e conquistas, mas também entraves e derrotas, as experiências de urbanização e regularização de favelas prosseguiram por quase três décadas sem um marco jurídico nacional capaz de enfrentar problemas relacionados aos registros públicos ou institutos do direito privado.

Com a aprovação da Lei 11.977/2009, o país passou a ter uma legislação nacional que buscou organizar a política de regularização fundiária em harmonia com a política urbana prevista na Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Dentre muitos avanços da legislação, uma importante conquista foi a positivação jurídica do “princípio da permanência” (Art. 48, I), determinando que a retirada ou o reassentamento da população ocupante de assentamentos populares deveria ser a última alternativa.

**Um alerta importante é que essa trajetória legislativa e de programas de urbanização não é linear e tampouco representa uma concepção única na política brasileira. Mesmo sob a égide do princípio da permanência, milhares de pessoas foram afetadas no país por processos de remoções forçadas, muitos deles levados a cabo pelo próprio Estado em grandes obras ou em associação com a iniciativa privada.**

Mais recentemente, a revogação da Lei 11.977/2009 por meio da Lei 13.465/2017 inaugurou uma nova fase, de viés mais liberal e privatista. Isso demonstra que a ideologia da propriedade privada individual que se sobrepõe a qualquer função social permaneceu ativa na sociedade brasileira mesmo com o avanço rumo à efetivação do direito à moradia adequada.

O caso brasileiro seria marcado por uma espécie de “regime diferencial” (IACOVINI, 2017: 50-52, 113-116): as relações sociais de produção e apropriação do espaço urbano têm como sistema de referência a propriedade privada, embora as relações informais de posse predominem nas favelas; situação mobilizada de forma ambivalente em um jogo de “paradoxos da informalidade da habitação” (VAN GELDER, 2013: 495 *apud* IACOVINI, 2017: 113-114).

VAN GELDER (2013) apontou três paradoxos: o primeiro seria que uma mesma ação (ocupação) poderia ser legitimada (como estratégia de acesso à propriedade privada) ou penalizada (pela aplicação da legislação); um segundo seria que mesmo falhando ao proteger os direitos de propriedade existentes, os governos simultaneamente endossam a proteção aos direitos de propriedade e o terceiro, embora as ocupações sejam uma “violação deliberada” a esses direitos, elas também acabam por legitimar o conceito de propriedade – “enquanto princípio substantivo” – por meio de sistemas alternativos (porém similares) que tentam assemelhar a posse à propriedade privada formal (*apud* IACOVINI, 2017: 113-114).

Presenciamos diariamente a politização dos direitos – em diversos matizes e finalidades – tanto nos conflitos urbanos, quanto nos parlamentos, tribunais e supremas cortes (processo histórico). Mas é no processo de urbanização, nas situações críticas, que as leis e práticas institucionais (e/ou arbitrárias) se confrontam e conformam, expressam, uma complexa geografia política.

## A URBANIZAÇÃO ENTRE REMOÇÃO E REGULARIZAÇÃO, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E PROTEÇÃO JURÍDICA

Frente à institucionalização do padrão de urbanidade “moderno” (desde fins do séc. XIX), as formas populares (vernáculos, informais) passam a ser consideradas não só atrasadas e inadequadas como “anormais” e associadas a tipos “associais”: as “favelas” e os “marginais”. (o termo “aglomerados subnormais” utilizado pelo IBGE ilustra o argumento). Esses assentamentos, para serem “normalizados”, devem, então, sofrer algum tipo de intervenção estatal; devem passar por algum processo que os transforme e habilite à semelhança da cidade moderna e positivada (formal), à imagem da forma e da lei.



A morfologia arquitetônica e urbanística colonial deu espaço a uma morfologia moderna e depois modernista, em processo simultâneo de consolidação de mercados fundiários e imobiliários crescentemente restritos e excludentes à população pobre e da consolidação de um quadro legal de alta complexidade e minúcia. A população excluída do acesso territorial à "cidade formal" construiu seus espaços alternativos na medida das possibilidades e disponibilidades: ocupações, autoconstruções, favelas, cortiços, lotes periféricos irregulares ou ilegais etc. As favelas constituem, então, espaços produzidos para dar lugar às vidas à margem da territorialidade formal.

**A regularização fundiária e a remoção forçada podem constituir tanto ações opostas e independentes na consolidação de um padrão urbano – a primeira no sentido de ampliar e incluir a porção considerada informal na formalidade e a segunda de erradicar a porção informal para expandir a formal – como podem ser combinadas simultaneamente como estratégias em uma mesma ação de urbanização: tanto em diferentes assentamentos como no mesmo assentamento.**

Se os instrumentos de regularização fundiária são fruto de décadas de ampliação do quadro normativo rumo ao reconhecimento dos assentamentos populares, sua efetivação prática ainda encontra muita resistência no meio jurídico e os processos tramitam lentamente entre os órgãos responsáveis.

Já a habitação social, especialmente aquela produzida sob moldes massivos e mercantis – em grandes glebas e conjuntos, aos milhares de unidades, em prédios e plantas padronizados – tem sido a referência nos projetos e programas de urbanização. Mais rápida e simples de executar, com forma e imagem mais palatável ao público mais amplo; mais rápida na reprodução econômica (e na produção ampliada de excedentes).

## SÍNTESE

O processo de remoção/regularização fundiária encerra várias questões sociais, jurídicas, econômicas, arquitetônico-urbanísticas, todas importantes a considerar (em geral e nos casos). É, portanto, um problema multidimensional, embora predominem alguns âmbitos sobre os demais: econômico, administrativo e jurídico.

Reduzidos às questões de expropriação, habitação, compensações monetárias e outras ações nos âmbitos mencionados, famílias, indivíduos e comunidades afetados são atomizados enquanto sujeitos jurídico-econômicos abstratos, “impessoalizados”. São “administrados” de acordo com as ações possíveis e estratégicas orientadas finalisticamente à execução do projeto ou programa em questão (motivador da remoção).

Tais processos cuja racionalidade finalística é a produção econômica do espaço [fim] justificam ações que violam direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais...) [meio]. Configuram complexas geografias políticas multiescalares que alienam milhares, milhões de pessoas anualmente de suas terras originárias, desterritorializam grupos inteiros em prol de territorialidades econômicas alheias.

Fatos expostos, uma outra perspectiva se afirma. Considera os direitos em sua pluralidade e diversidade, inalienabilidade, a participar, ser informado, ter necessidades consideradas, ser tratado dignamente; não ser removido sem necessidade comprovada, sem planos e estudos prévios cuidadosos, sem compensações não só justas e adequadas como prévias e superiores aos danos causados. Ter assistência necessária ao longo do processo. Ter direito a permanecer ou ter opções de reassentamento à escolha.

Chega com as improvisações filantrópicas, que ignoram os dados reais do problema. Chega de mentiras autoconsoladoras e preconceitos criados unicamente para desencargo de consciência. Sobre uma base de dados estatísticos em dia, sobre uma série de argumentos sociais e humanos [...]. É urgente pôr em evidência este assunto e, se não puder ser um plano nacional, poderá ser algo mais modesto, provisório, mas, como já dissemos, técnico e não filantrópico, que não seja nenhuma Festa de Beneficência do Exército da Salvação. **A Casa Popular é um direito e não um presente.**

Lina Bo Bardi, *A Invasão*, Diário de Notícias (19/10/58)

“A “Invasão” tem que ser eliminada por meio de uma séria e honesta planificação e não com tropas de choque.”,

Lina Bo Bardi, *A Invasão*, Diário de Notícias (19/10/58).

## REFERÊNCIAS

- ADVISORY GROUP ON FORCED EVICTIONS (AGFE). **Forced Evictions - Toward Solutions?** Nairobi, Quênia, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Forced Evictions - Towards Solutions?** Second Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-HABITAT. Nairobi, Quênia, 2007.
- CERNEA, M. **The urban environment and the population relocation.** The World Bank. Washington, 1993. p. 60.
- IACOVINI, V. **Economia política das remoções forçadas urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE).** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). **Global Report 2016: Global figures 2016.** Internal Displacement, 06 janeiro 2017. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>>.
- MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o "reformismo" e o Direito à Cidade. In: **Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR.** São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-03.pdf)>
- ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Orgs.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violações de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas.** São Paulo: IBDU, 2015.
- FROTA, H. B., ROMEIRO, P. S.; SAULE JR, N., SILVA, S. N. T. Parte I Direito à cidade como elemento condutor dos processos de implantação de megaprojetos de impacto urbano e ambiental. In: ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Orgs.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violações de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas.** São Paulo: IBDU, 2015. p. 33-45.
- TERMINSKI, B. **Development-Induced Displacement and Resettlement, Causes, Consequences and Socio-Legal Context.** Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2014.
- UNITED NATIONS. **Forced Evictions. Fact Sheet No. 25.** United Nations: New York and Geneva, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em: 30 março 2019.

## ANEXO SITUAÇÕES QUE TIPIFICAM REMOÇÕES FORÇADAS (ONU, 2014: 3-4)

Fonte: ONU, Forced Evictions. Fact Sheet No. 25. (3-4). Organização e tradução dos autores.

- Projetos de desenvolvimento urbano e rural como represas e rodovias;
- Mineração, atividades extrativas e industriais;
- Embelezamento urbano, renovação/transformação, incluindo prevenção de desastres;
- Zoneamento, planejamento urbano e espacial;
- Megaeventos, como os maiores eventos internacionais e esportivos;
- Aquisições de terras e arrendamentos de larga escala;
- Privatização e/ou especulação em habitação e terra – falta de segurança da posse, legislação protetora ou implementação;
- Mudanças relacionadas a habitação e terra em países em transição para economia de mercado;
- Não entrega ou não reconhecimento de demandas de titulação de propriedade fundiária e imobiliária;
- Desfavelamento e criminalização da pobreza;
- Corrupção e colusão entre interesses públicos e privados;
- Incorporação imobiliária e negociações privadas, incluindo incorporação e cessão fraudulenta – grilagem, incluindo por grupos armados paramilitares;
- Leis e práticas discriminatórias, incluindo em relação com herança;
- Viver em assentamentos informais por causa de pobreza ou por causa de deslocamentos causados por naturalmente ou socialmente, migração rural-urbana entre outras causas;
- Inacessibilidade ao mercado e gentrificação;
- Inadimplência com aluguel ou hipotecas e execução hipotecária;
- Violência e abuso doméstico;
- Posse relacionada a permissões de trabalho (por exemplo, casos de trabalhadores domésticos ou temporários/sazonais);
- Conflitos políticos e étnicos usando remoções, demolições e deslocamentos como armas de guerra, limpeza étnica e transferências populacionais;
- Conflitos armados internacionais e não internacionais com alvos domésticos civis, incluindo punições coletivas;
- As chamadas medidas de “contraterrorismo” – ações de “lei e ordem” punitivas e retaliatórias.



# Estudo de Viabilidade para Urbanização do Assentamento Precário

## GROTÃO

### localização

São Bernardo do Campo/SP

### data

2011 - 2013

### população

218 famílias

### projetista

Transversal | [www.transversal.arq.br](http://www.transversal.arq.br)

**arquitetos** Jordana Alca Barbosa Zola, Mariana Alves de Souza,  
Guilherme Moreira Petrella

**geotecnia** Rosa Bindone Engenharia

**social** Rede Interação

**jurídico e fundiário** Urbis Oficina de Projetos e Estudos da Cidade

### contratante

SGS Enger Engenharia Ltda

**tomador final** Secretaria de Habitação PMSBC

### fonte de recursos

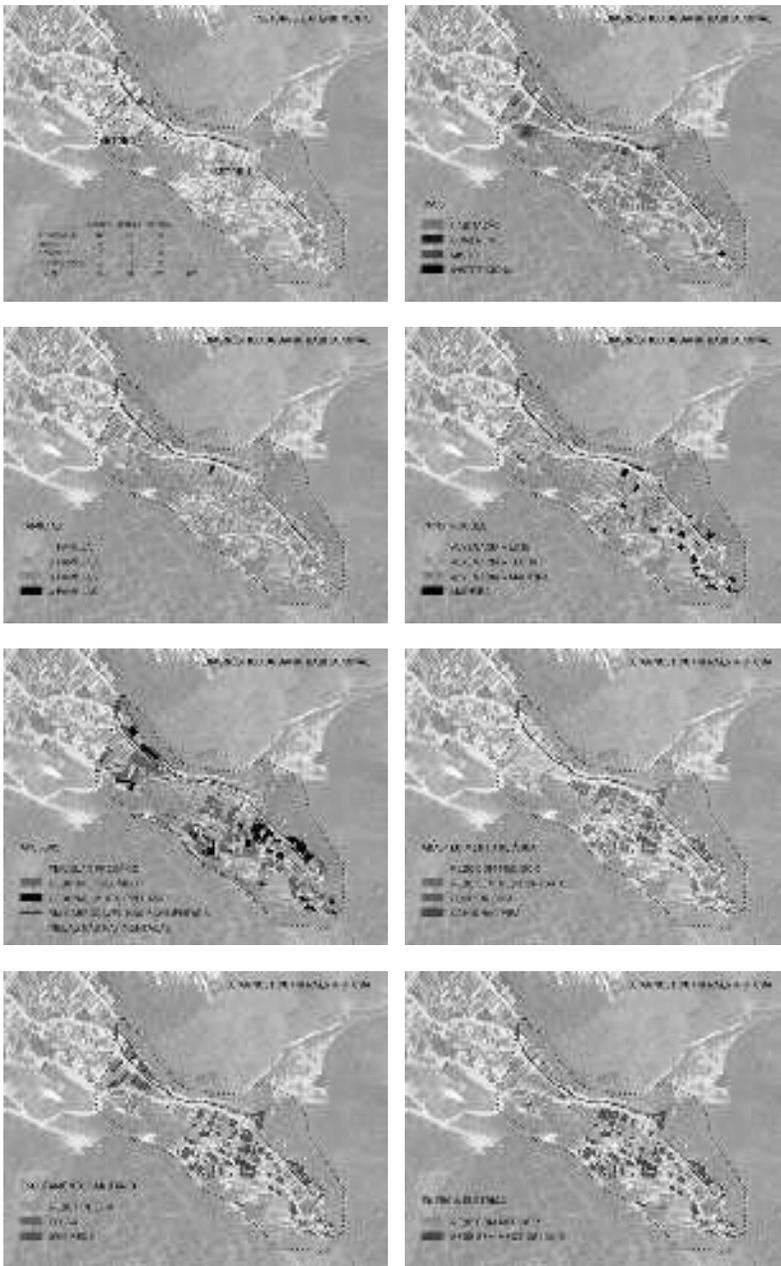
Orçamento Participativo do Município

### serviços realizados

Levantamento urbano-habitacional, diagnóstico integrado, elaboração de cenários de intervenção e consolidação do cenário final a ser desenvolvido em nível projeto executivo.



Fotografia de satélite do Grotão



O assentamento configura-se como um espraiamento da ocupação em direção à fronteira ambiental, sobre um vale de encostas enérgicas. A proximidade com a Serra do Mar caracteriza o lugar como bastante complexo ao estabelecimento habitacional pela natureza do solo, pelas elevadas declividades, pela presença de nascentes e corpos d'água e pela ocorrência de diversos graus de risco geotécnico.

A consolidada rede de serviços urbanos do entorno contrasta com a escassez de infraestrutura urbana no local: à medida que a ocupação se afasta dos núcleos consolidados, a infraestrutura torna-se rarefeita, até desaparecer completamente, agravando o grau de precariedade e de vulnerabilidade das construções existentes.

O conflito entre o desejo da população de permanecer no local e a inaptidão da área para a ocupação motivou a elaboração de diversos cenários de intervenção, que consideraram, desde a remoção completa do assentamento até sua consolidação parcial.

O cenário final de intervenção indicou uma solução híbrida: a consolidação de parte das construções, a substituição de algumas unidades por novas tipologias adaptadas ao terreno e a liberação das áreas de proteção ambiental. Indicou-se, também, a necessidade de extensão da poligonal da intervenção em direção à ocupação consolidada do entorno, para que se alcançassem os pontos finais das redes de infraestrutura urbana e uma área passível de incorporação para o reassentamento da população a ser relocada.

Com a ampliação da poligonal de projeto, pretende-se que as condições urbanas da área sejam homogêneas até a ruptura do tecido na fronteira ambiental. O projeto a ser desenvolvido deve sanar as condições de precariedade encontradas e estabelecer limites físicos claros entre a mancha urbana e o meio físico a preservar.

Figura 9. Fotografia panorâmica sobre o Grotão.  
Cedida por Transversal



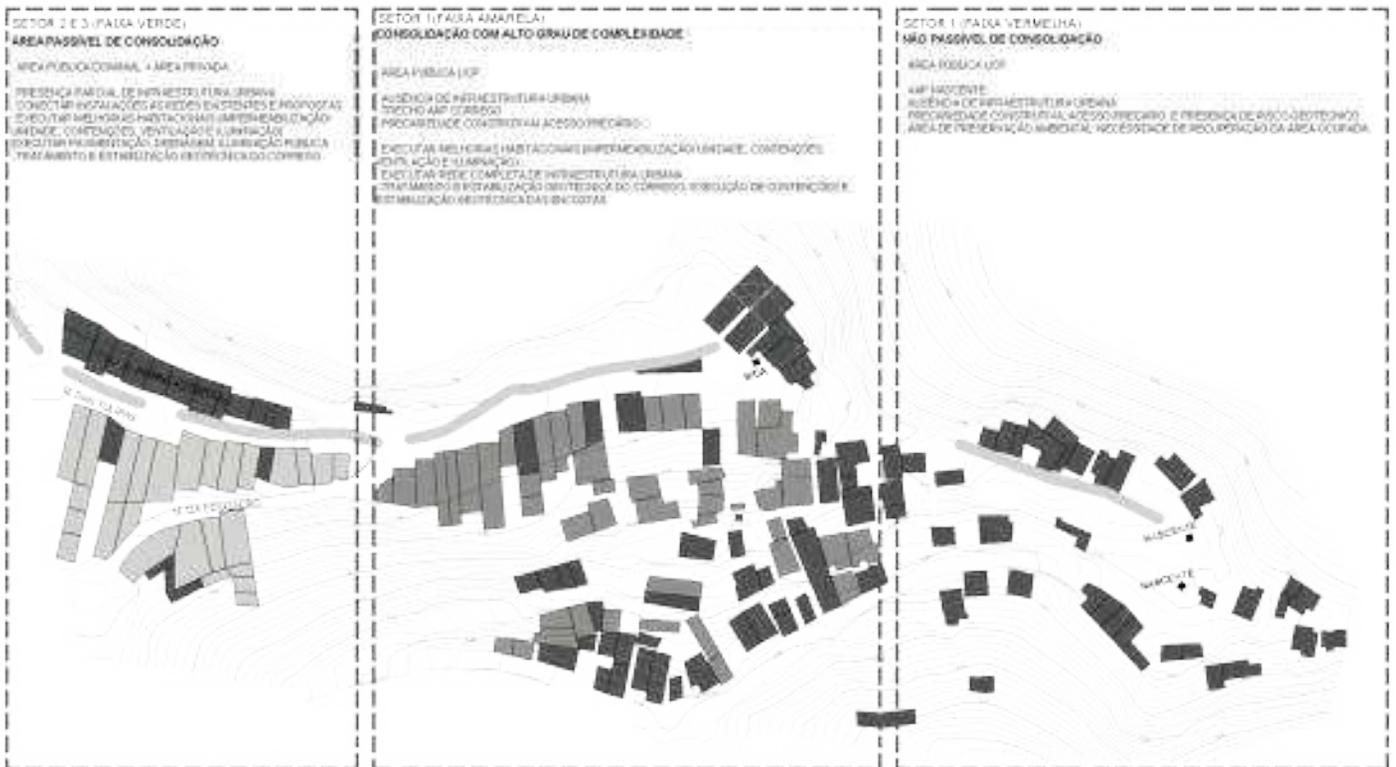
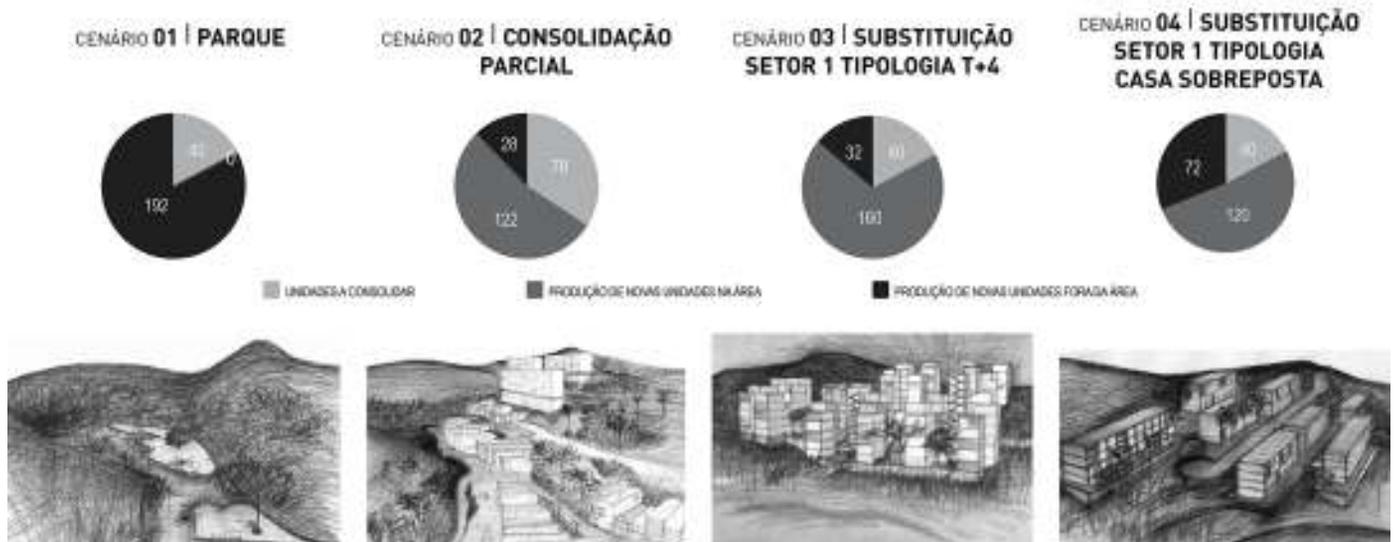


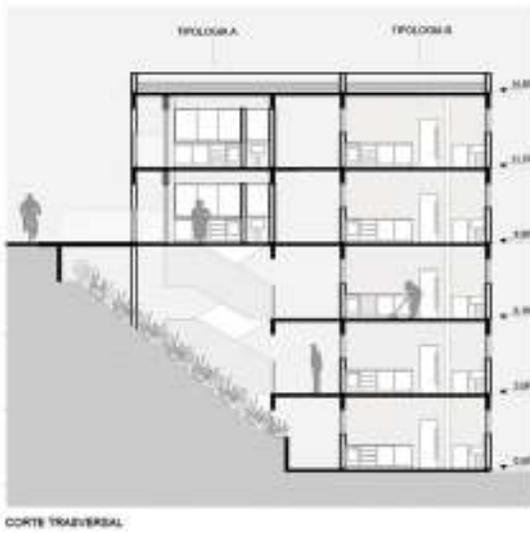
TABELA DIAGNÓSTICO INTEGRADO

	SECTOR 1	SECTOR 2	SECTOR 3	TOTAL
CONSOLIDAR	34	21	0	55
RESUMIR	0	31	0	31
VERIFICAR VIABILIDADE/CONSOLIDAR	0	0	0	0
TOTAL	34	52	0	86

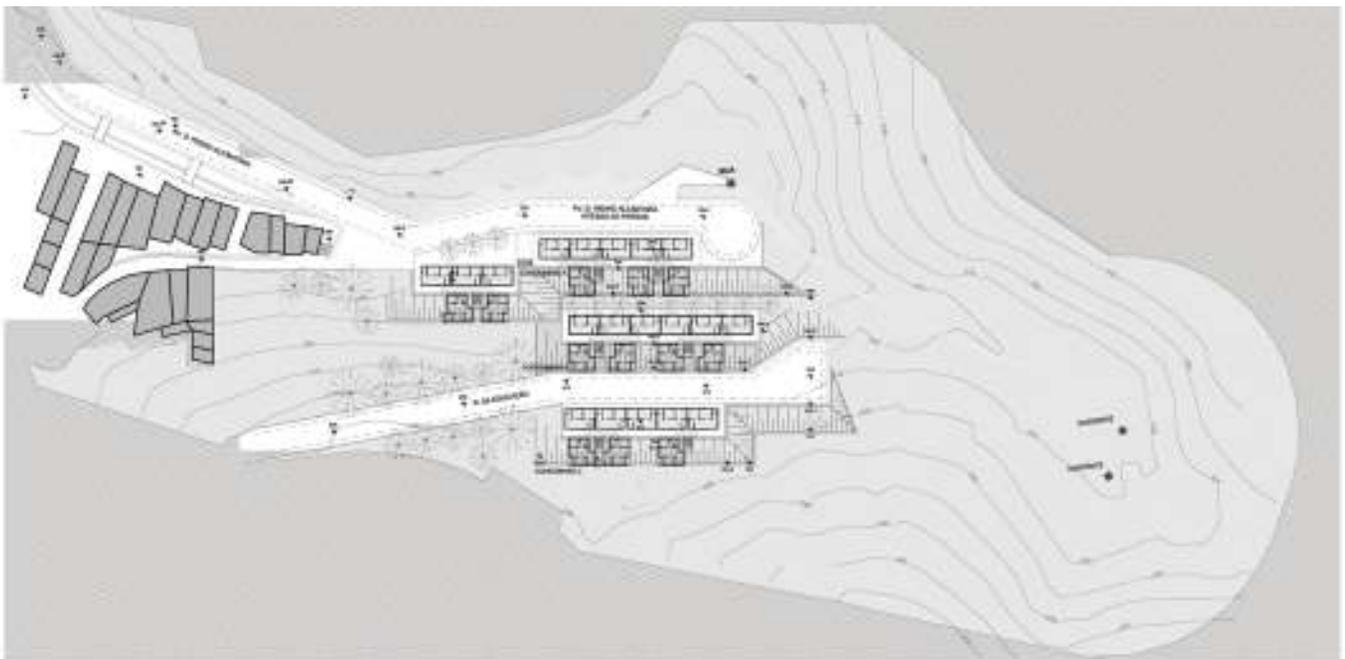
Figura 10. Mapa síntese do diagnóstico integrado do Grotão.  
 Elaboração própria sobre base cedida por Transversal

Figura 11. Estudos sobre possíveis cenários de intervenção.  
 Cedida por Transversal





Figuras 12-14. Corte transversal e plantas das tipologias de unidades habitacionais projetadas. Elaboração própria sobre bases cedidas por Transversal



LEGENDA

- UNB A CONSTRUIR
- CIRCULAÇÃO
- ÁREA PRESERVAÇÃO JA DISCIPLINADA
- CONSOLIDAR
- CONTÊNERES
- ÁREA NÃO GUERRA

	U.H.S.
CONDOMÍNIO A	48
CONDOMÍNIO B	34
CONDOMÍNIO C	28

Figura 15. Implantação de cenário selecionado para intervenção. Elaboração própria sobre base cedidas por Transversal

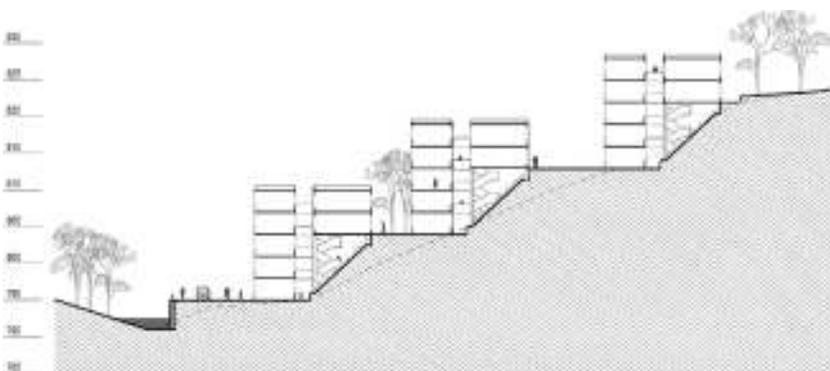


Figura 16. Corte de cenário selecionado para intervenção. Cedida por Transversal



Figura 16. Perspectiva da proposta de intervenção. Cedida por Transversal

Balanço das

# INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS

em assentamentos precários

# DE FORTALEZA

dimensionamento, problematização e  
perspectivas

83

Luis Renato Bezerra Pequeno<sup>1</sup>

Fortaleza, a mais densa capital brasileira e 5ª em população absoluta, tem mais de 41% dessa população em 843 assentamentos precários que ocupam apenas 11% do território. Consta-se que a pobreza, com pouco acesso à terra urbana, encontra-se dispersa pelo tecido urbano, notadamente onde as condições socioambientais são mais vulneráveis. Seria isso um reflexo da histórica negligência das políticas habitacionais de interesse social, articulada à concentração de investimentos em setores residenciais com maior capacidade de consumo? Neste artigo, apresenta-se a crescente favelização em Fortaleza e como o Estado a tem enfrentado.

Parto da hipótese de que os assentamentos precários urbanos, via de regra, se assimilam à paisagem como integrantes da cidade – loteamentos populares, favelas e conjuntos habitacionais – interligando-se e constituindo um tecido urbano marcado por intensas desigualdades. Além disso, verifica-se que, ao longo das últimas décadas, prevalece como estratégia de ação a produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos cujos desenhos urbanístico e arquitetônico negam por completo a realidade anteriormente vivida, assim como a situação existente nas bordas de onde ocorre o reassentamento.

Este trabalho se subdivide em três partes: a primeira retrata as condições do processo-problema; a segunda revela as problemáticas formas de intervenção; a última indica algumas diretrizes sobre como proceder.

1. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr do Depto de Arquitetura, Urbanismo e Design (DAU+D) e dos Programas de Pós Graduação em Geografia (PPGG) e em Arquitetura, Urbanismo e Design (PPGAUD) da UFC.

## QUAL A REALIDADE DAS FAVELAS EM FORTALEZA? O CRESCIMENTO DO PROBLEMA

Ao longo das últimas décadas, Fortaleza tem sido palco de intenso e perverso processo de favelização, revelando a lacuna que representa o problema da moradia como alvo de políticas públicas.

Em 1963, por ocasião da elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, alguns assentamentos precários foram identificados. Nos anos 1970, foi elaborado o Programa de Desfavelamento de Fortaleza pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza, em que se identificou 81 favelas, que abrigavam mais de 34 mil famílias. Segundo esse mesmo programa, duas linhas de ação deveriam ser implementadas: por um lado, as comunidades situadas ao leste, justamente aquelas próximas às áreas mais valorizadas, deveriam ser removidas e reassentadas em grandes conjuntos nas bordas da área urbana de Fortaleza; por outro, as favelas na parte oeste da cidade poderiam permanecer, recebendo progressivamente melhorias mediante a implantação de infraestruturas. Contudo, desse amplo programa, quase nada veio a ser realizado, visto que o BNH acabou priorizando o atendimento à demanda solvável, deixando de lado a demanda de interesse social.

Em 1979, é criado o Programa de Atendimento às Favelas de Fortaleza (PROAFA) com recursos do BNH, quando a favela passaria a ser alvo de intervenções para a melhoria das condições de vida de seus moradores. Novo levantamento é realizado em 1985, visando dimensionar a demanda habitacional a ser atendida e identificar as áreas críticas a serem beneficiadas. As favelas já totalizavam 234 comunidades, onde viviam mais de 64 mil famílias. Todavia, os esforços realizados para dimensionar o problema cairiam no vazio com a extinção do BNH em 1986, e, por conseguinte, da PROAFA, no mesmo ano.

Todavia, foi só com os levantamentos realizados pela Cohab-CE em 1991 que as instituições governamentais passaram a ter uma melhor visão a respeito do perfil das comunidades, consideradas aglomerados subnormais, e de seus moradores. Dessa feita, para além de quantificar e localizar, buscou-se conhecer a realidade da população favelada, constatando-se suas semelhanças com grande parte da população pobre de Fortaleza no que se refere ao seu padrão socioeconômico e às suas dificuldades de acesso aos equipamentos sociais. Por outro lado, observa-se o seu relativo grau de organização social e as suas condições precárias de moradia. Em termos numéricos, a favelização de Fortaleza atinge 355 assentamentos, inclusive avançando em direção oeste aos municípios conurbados com Fortaleza, onde residiam mais de 108 mil famílias.

**Aproximadamente um terço da população de Fortaleza compõe os tais aglomerados subnormais, que passaram a ser alvo de intervenção estatal seletiva, considerando sua localização e sua possível remoção para bairros mais distantes.**

Entretanto, desde meados dos anos 1990, dá-se o início das ações das organizações não governamentais voltadas ao problema da moradia, as quais, para além de difundir as práticas de mutirão, passam a visibilizar o drama das áreas de risco. No caso, os levantamentos realizados pelo Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos da Arquidiocese sobre os recorrentes casos de inundação, alagamento, deslizamento e ressacas do mar, assim como as pressões trazidas pelo CEARAH Periferia e a Caritas vieram a influenciar a Prefeitura, levando o HBB, em 1999, a acolher o tema e os números como referência para as suas intervenções. Naquele ano, eram 79 comunidades e quase 10 mil famílias nessa situação.

Pouco a pouco, à medida que os estudos foram avançando, esses números passaram a crescer, evidenciando a drástica redução da produção habitacional de interesse social pelo Estado, assim como o grave empobrecimento da população de Fortaleza. Em meados dos anos 2000, as áreas de risco já eram mais de 100, sendo ocupadas por mais de 20 mil famílias. Com isso, para além de nortear as políticas, essas comunidades ganham foco como alvo de ações, inicialmente pontuais, posteriormente programáticas, como será mostrado na próxima seção deste texto.

Finalmente, por ocasião da elaboração do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-For) no início desta década, retoma-se a preocupação com o tamanho do problema da moradia nos assentamentos urbanos precários (AUP), justamente quando se iniciava a produção massiva de HIS pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Buscando seguir as diretrizes apontadas pela Política Nacional de Habitação e pelo Plano Nacional de Habitação, o PLHIS-For realizou amplo mapeamento dos AUPs, incluindo, além das favelas, os loteamentos irregulares, os conjuntos habitacionais precários, os mutirões e os cortiços. Assim, foi definido como universo para intervenção um total de 843, onde se alojam mais de 1,07 milhão de pessoas. Destes, 622 são favelas, totalizando cerca de 162 mil domicílios e mais de 712 mil habitantes. A figura 1 apresenta a série histórica dos levantamentos sobre a assentamentos urbanos precários em Fortaleza, em sua maior parte favelas.

No caso, é possível constatar que sua espacialização acompanha o processo de expansão da cidade a partir da concentração a oeste. Os mapas revelam ainda sua dispersão em verdadeiros “corredores de degradação ambiental” ao longo de rios e faixas de praia, áreas de maior fragilidade ambiental e de maior propensão a desastres naturais (PEQUENO, 2002). Além disso, percebe-se que a favelização ganha maiores contornos nas periferias de Fortaleza, sinalizando a sua transposição para os municípios vizinhos.

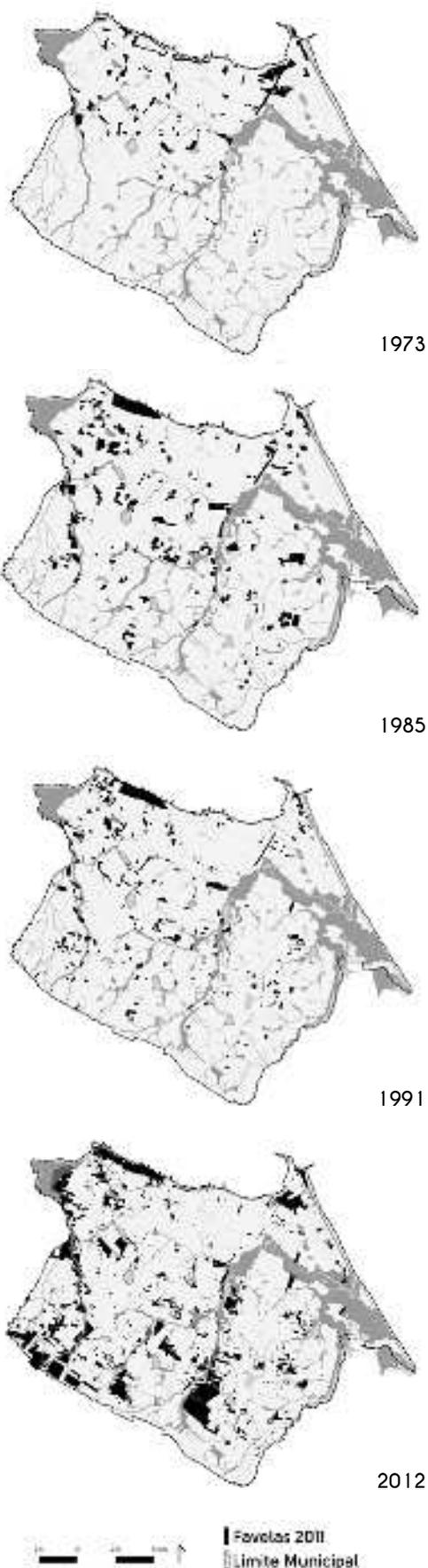


Figura 1: Série histórica de levantamentos institucionais sobre favelas e assentamentos urbanos precários em Fortaleza (1973-2013).

Elaboração: Pedro Carvalho/LEHAB.

Fontes: FSSF, 1973; Proafa, 1985; Cohab-Ce, 1991; Habitafor, 2012.

## O QUE FIZERAM OS GOVERNOS NESSE TEMPO?

Se considerarmos os últimos 50 anos, quando foram realizados cinco censos específicos para identificar e quantificar as favelas de Fortaleza, é possível reconhecer – mediante a espacialização das intervenções em favelas – que as instituições, em suas diferentes esferas de governo, atuaram de modo pontual e disperso no enfrentamento do problema.

- 86 Pasternak (1997), ao analisar a atuação do município de São Paulo, indicou que mudanças no entendimento sobre o “favelado” interferiram nas estratégias de intervenção. Verifica-se também que em Fortaleza, a cada década, uma nova instituição veio a assumir a condução do enfrentamento da favelização, cada uma delas adotando diferentes procedimentos, demonstrando várias compreensões do problema, sempre de acordo com os recursos disponíveis.

Ao longo desse período, percebe-se o aumento das ações, ainda que sem qualquer interação com outras políticas, com as velhas práticas de melhorias parciais, onde se garante o abastecimento de água sem o saneamento básico; se promove a pavimentação das vias sem a drenagem urbana; sempre em um provimento de infraestrutura urbana incompleto. Quanto à produção habitacional, verifica-se a adoção de um verdadeiro modelo, salvo algumas poucas exceções: remoção e reassentamento em conjuntos distantes.

Muitos são os fatores causais do enorme descompasso entre a provisão habitacional de interesse social e a urbanização de favelas pela iniciativa estatal frente à disseminação dos assentamentos urbanos precários por toda a cidade.

Inicialmente, vale destacar que o crescimento urbano de Fortaleza, associado à urbanização do estado do Ceará, evidencia o empobrecimento urbano como reflexo e impacto das políticas de desenvolvimento econômico

promovidas pelo governo estadual. No caso, apesar dos investimentos nos chamados eixos estratégicos definidos pelo Estado – turismo, industrialização do interior, agronegócio e desenvolvimento urbano das chamadas cidades estratégicas –, verifica-se que as desigualdades socioespaciais tornaram-se ainda mais presentes, notadamente nas áreas de ocupação da cidade. No caso, chama especial atenção o fato de que a favelização, outrora contida na capital, passou a transpor fronteiras, estendendo-se para os municípios vizinhos. Além disso, tornou-se presente em cidades médias, centros regionais, ou mesmo em pequenas cidades, ainda que elas contenham enormes glebas vazias.

Considerando a realidade fortalezense e metropolitana, vale mencionar a descontinuidade das políticas públicas habitacionais e das instituições diretamente envolvidas com elas. Fato é que o problema outrora tratado pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) até o final dos anos 1970 de modo assistencialista e como alvo de remoção para conjuntos periféricos ganhou outra condição com a criação em 1979 pelo governo estadual do Programa de Atendimento às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA). A partir daí, se iniciaria o investimento em urbanização de favelas, mas como aponta Braga (1995), boa parte das ações realizadas ao longo dos anos 1980 tratou da provisão habitacional para o reassentamento de famílias oriundas de favelas.

Com o fim da PROAFA em 1986, as ações de urbanização de favela na região metropolitana passaram a ser conduzidas pela Cohab-CE. Por sua vez, com a extinção do BNH naquele mesmo ano, a Cohab passou a contar com recursos obtidos a partir do Pro-Moradia da CEF e de organismos internacionais, como o Banco Mundial, quando assentamentos estrategicamente localizados em áreas valorizadas e de desenvolvimento turístico foram priorizados para urbanização.

**As intervenções urbanísticas nas ocupações incluíram obras de infraestrutura e de urbanização de setores críticos. Mesmo assim, diante da precariedade de alguns trechos e das próprias moradias, contrastante com a paisagem a ser vendida, centenas de famílias foram removidas e deslocadas para áreas onde foram invisibilizadas.**

Casos como Castelo Encantado, Morro do Teixeira e outras comunidades tanto do Grande Mucuripe como do Projeto Costa Oeste (3 bairros do litoral) são exemplares do período (ainda que o último seja inconcluso).

Vale aqui ressaltar a produção de pequenos mutirões habitacionais pela Cohab-CE, os quais por vezes foram destinados ao atendimento de demandas por moradia de comunidades vivendo precariamente. Realizados por meio das chamadas Sociedades Comunitárias de Habitação Popular de maneira bastante dispersa, eles corresponderam a uma forma complementar de atendimento nas áreas beneficiadas com algumas melhorias em termos de infraestrutura, as quais permaneceriam sem regularização fundiária. Mesmo os terrenos onde os mutirões foram construídos se encontram até hoje em situação irregular, munidos apenas de títulos precários de posse.

Extinta a Cohab-CE em 1999, o governo estadual deixou claro seu propósito de não mais intervir no setor habitacional, restringindo-se a manter uma coordenadoria de habitação na Secretaria de Infraestrutura. Abria-se assim o caminho para a municipalização da política habitacional de interesse social, até então restrita à Comissão Especial de Habitação (COMHAB), órgão diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, com ações limitadas, restrições orçamentárias e funcionamento associado às práticas de coronelismo urbano de vereadores mediante pseudomutirões conduzidos por empreiteiras.

A partir do final dos anos 1990, entra em processo a formulação do Plano Estratégico para Moradias em Assentamentos Subnormais, como introdução do Programa Habitar Brasil – BID (HBB). Ele viabilizou não apenas as ações de desenvolvimento institucional, como também a realização de obras de urbanização. Focalizava 79 assentamentos em área de risco com quase 10 mil famílias.

Apenas 2 foram contemplados pelo Programa: Lagoa do Opaia e Maravilha – ambas situadas em bairros pericentrais, tendo como estratégia de projeto a remoção para as proximidades do setor em situação de risco e a urbanização das bordas. As edificações do reassentamento seguiram o modelo baixa altura e alta densidade, com pequenos equipamentos sociais complementares. Tais projetos corresponderam às primeiras intervenções da Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), importante resultado do HBB, criada no final de 2003.

Finalmente, só em 2005 a questão da favelização passou a ser contemplada com ações multiorientadas, quando foi dado maior peso à questão da moradia na gestão municipal, coincidindo com a maior disponibilidade de recursos pelo Ministério das Cidades. Além disso, havia a convergência de forças políticas com a eleição da Prefeita Luizianne Lins (PT), que, ao demonstrar maior interesse em intervir em favelas e em investir no desenvolvimento institucional da Fundação, pode ter acesso a diversos programas criados nos primeiros anos do Ministério. Nesse período, algumas áreas costumeiramente atendidas pelo governo estadual tornaram-se objeto de ações municipais, incluindo mudanças de denominação e escopo, como no caso do Projeto Costa Oeste que se tornou Vila do Mar.

Consolidada a municipalização da política habitacional em Fortaleza, era de se pensar que novas ações viessem a ser implementadas, notadamente no que se refere à regularização fundiária, às melhorias habitacionais, à assistência técnica gratuita, e principalmente à articulação entre as políticas urbana e habitacional. Esperava-se que os instrumentos urbanísticos oriundos do Estatuto da Cidade e inseridos no Plano Diretor Participativo elaborado no período 2006-2009 pudessem promover uma cidade socialmente justa e menos desigual, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Porém, essas alternativas acabaram sendo descartadas, prevalecendo a lógica dos grandes projetos urbanos ante os processos de planejamento urbano e habitacional. Intervenções urbanísticas estratégicas associadas à Copa de 2014, no âmbito da mobilidade e associadas a grandes equipamentos, passaram a concentrar os investimentos governamentais, atingindo as comunidades nas áreas circunvizinhas como alvo de remoções. Inicialmente, as famílias despejadas seriam beneficiadas com a indenização. Posteriormente, devido às resistências locais, passaram a ser reassentadas para grandes conjuntos. Chama atenção que, apesar das pressões de seus moradores, nenhuma Zeis favela foi regulamentada, revelando claramente a inoperância do poder local. Da mesma maneira, nenhuma Zeis vazia foi utilizada para o reassentamento de famílias removidas.

Rapidamente, a partir do final dos anos 2000, as diversas ações de urbanização de favelas foram reunidas no Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), unificando inclusive a solução projetual: a remoção quase total das comunidades e o reassentamento em conjuntos distantes da área de origem. Projetos como o Veículo Leve sobre os Trilhos, a Lagoa do Papicu, o Açude João Lopes, dentre outros, ilustram a prática.

## **Realço ainda os grandes projetos de urbanização do PAC-UAP vinculados aos grandes rios urbanos e às faixas de praia onde se localiza a maior parte das áreas de risco. Verdadeiros programas de urbanização, considerando o número de comunidades atingidas, desconsideraram por completo a diversidade social das áreas e suas respectivas especificidades físicas.**

Além disso, adotaram a “solução mágica” da remoção quase que total e do reassentamento periférico, desterritorializando milhares de famílias para franjas periurbanas desprovidas de cidade. Como exemplos da situação, temos os projetos às margens dos Rios Maranguapinho e Cocó, Vila do Mar e Aldeia da Praia, situados no litoral oeste e leste, que correspondem a situações a serem aprofundadas.

Estudo recente de Pequeno & Carvalho (2018) tipificou as intervenções do PAC-UAP em Fortaleza, considerando seu porte e reunindo diferentes contratos de acordo com área-objeto da urbanização. Eles revelam mudanças na forma de intervir: opções pelo reassentamento próximo, inclusão de melhorias habitacionais no escopo, ações de regularização fundiária, e principalmente, o predomínio da urbanização do assentamento precário sobre a remoção e o reassentamento.

Essas últimas ações em favelas representam um período cujo montante de recursos investidos aponta para uma verdadeira política federal de urbanização de favelas. Cerca de R\$ 1,18 bilhão, em 17 contratos, atingiram e/ou beneficiaram, mesmo que parcialmente, 111 favelas e mais de 50 mil famílias, incluindo 18.200 novas HJS.

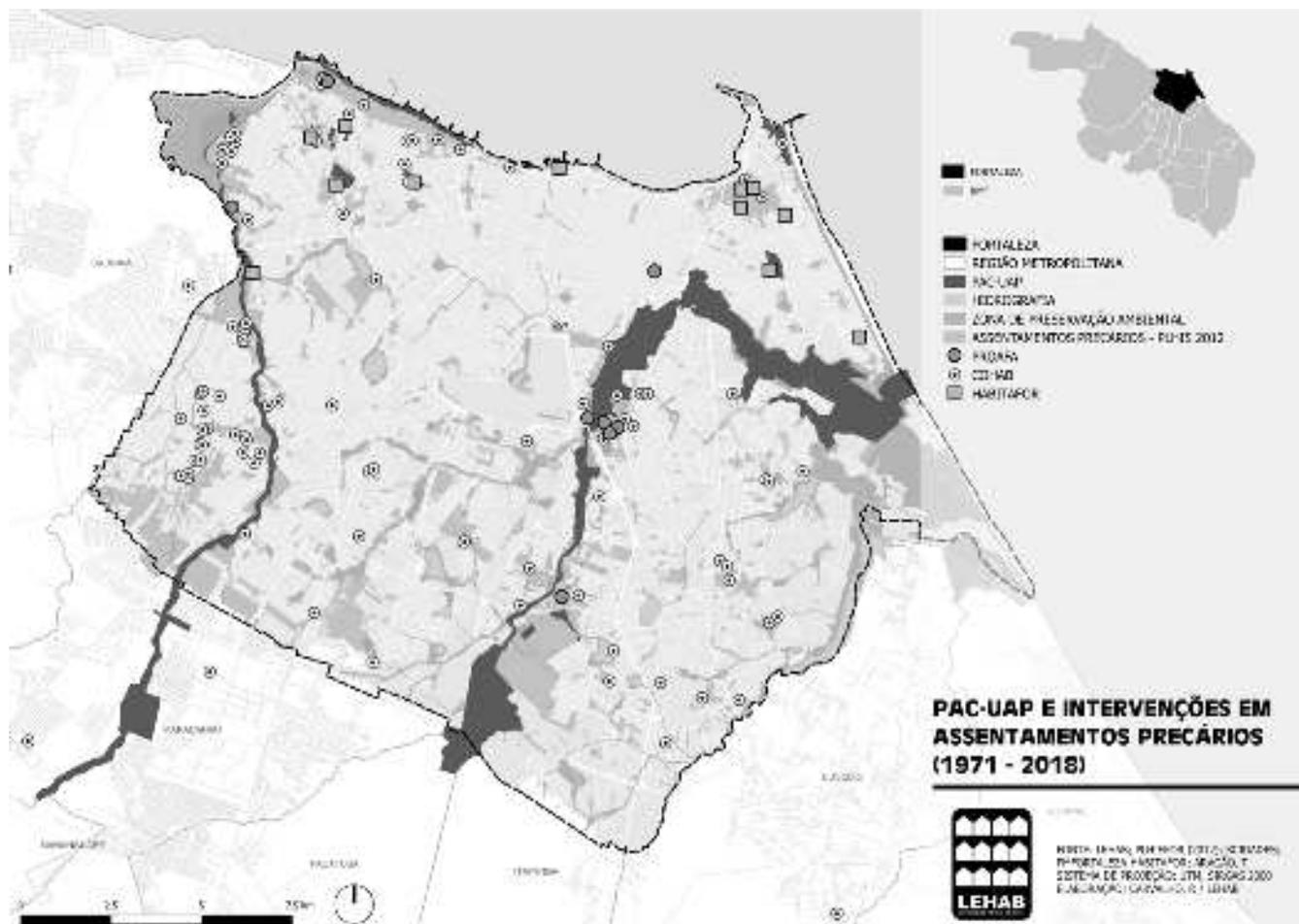


Figura 2. Série histórica das intervenções realizadas pelos governos estadual e municipal em favelas e assentamentos urbanos precários em Fortaleza (1973-2018).

Elaboração: Pedro Carvalho/LEHAB.

Fontes: Proafa, 1985; Cohab-CE, 1991; Habitafor, 2018; Secretaria das Cidades, 2018.

A figura 2 reúne todo o conjunto de intervenções apresentado, distinguindo o agente promotor, sobrepostas ao último levantamento de assentamentos urbanos precários de Fortaleza. Comparadas com as poucas intervenções da PROAFA, ganham destaque as ações da Cohab-CE, tendo em vista o seu longo período de existência, assim como os mutirões comunitários de pequenos núcleos nas proximidades das favelas. Complementares às melhorias realizadas, não constituíram uma política mais ampla e integrada de intervenção em favelas.

O mesmo pode ser mencionado para as ações pontuais e fragmentadas da Habitafor. Todavia, um olhar voltado para as intervenções do PAC-UAP sugere a formulação de programas de maior impacto, atingindo comunidades conectadas pelos rios urbanos e nas faixas de praia, e, ao menos, possibilitando vincular o problema habitacional às áreas de risco.

## CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: DIANTE DA REALIDADE, ALGUMAS IDEIAS PARA O DEBATE

Recuperando-se o histórico de levantamentos e intervenções estatais (Estado e Município), observa-se que o processo de favelização tem crescido a passos largos, em velocidade superior às ações do Estado. Na ausência ou baixa efetividade de políticas públicas, a cidade informal e precária cresce como alternativa habitacional aos mais pobres.

No âmbito do projeto, constata-se: o predomínio do modelo remoção e reassentamento periférico com a seletividade das comunidades escolhidas para urbanização; a parcialidade das intervenções, privilegiando as bordas em detrimento do miolo, ou mesmo dando ênfase às partes em situação de risco iminente corroboram o problema acima citado. Tudo isso vem a dificultar a melhor relação das áreas com o entorno, resultando em maior vulnerabilidade e deterioração dos serviços realizados, dividindo as comunidades entre beneficiados com melhorias e os não contemplados.

Contudo, diante das questões institucionais aqui levantadas, a frágil intersetorialidade na condução dos processos de urbanização de favelas agrava os problemas detectados, especialmente pelo predomínio da engenharia e das obras sobre o projeto social voltado à inclusão da população. Considerando as dificuldades relativas à participação das comunidades nos processos decisórios, esses problemas tornam-se ainda maiores.

Ressalta-se a importância de que, para além dos avanços na formulação de políticas urbana e habitacional integradas, haja uma maior abertura dos processos de planejamento e de projeto à participação popular, em suas diferentes fases, tornando-se verdadeiramente permeáveis às demandas dos grupos sociais envolvidos.

Também é recomendável que os processos de planejamento e de projeto de urbanização de favelas sejam pautados pela flexibilidade e progressividade, permitindo mudanças de uso e utilização múltipla dos espaços, atendendo ao dinamismo das áreas e adequando-se às descobertas e mudanças ao longo do processo.

Por fim, sugere-se a concepção e implementação de políticas e de programas multiorientados, assim como a definição de alternativas de projeto diversificadas, favorecendo a obtenção de melhores resultados e valorizando os aspectos intrínsecos de cada comunidade alvo de intervenção.

## REFERÊNCIAS

- BRAGA, Elza. **Os labirintos da habitação. Fortaleza:** Fundação Demócrito Rocha, 1996.
- PASTERNAK, Suzana. Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. **Cadernos de Pesquisa do Lap**, São Paulo, p. 1-79, 1997.
- PEQUENO, Renato. **Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza.** Tese de doutorado FAUUSP. São Paulo: 2002.
- PEQUENO, Renato e CARVALHO, Pedro. Notas preliminares sobre as ações do PAC - Urbanização de Favelas em Fortaleza In CARDOSO, A. e DENALDI, R. (org.), **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra capital, 2018.

# Plano de Requalificação Sociambiental do **COMPLEXO DO ALEMÃO**

**localização**

Complexo do Alemão - Morro das Palmeiras e Morro do Adeus / RJ

**data**

2012-2015

**população**

cerca de 200 famílias beneficiadas diretamente

**projetistas**

Atelier Metropolitano | [www.jauregui.arq.br/atelier.html](http://www.jauregui.arq.br/atelier.html)

**coordenação** Jorge Mário Jauregui, Nuno André Patrício

**arquitetura e urbanismo** Camila Carvalho, Jon Ugarte (arquitetos) Sacha Mendoza, Margarida Monteiro, Auciele Pereira, Thássia Oliveira (estagiários).

**trabalho social** Ricardo Sant'anna Reis (sociólogo), Linda Miriam Cerdeira (pesquisadora e gestora cultural e de eventos), Helena de Andrade, Gilvan Crisóstomo e Jaqueline Bragança (técnicos sociais)

**TI para tratamento de dados** ForCasting - Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.

**orçamento** Paulo Melo

**contratante**

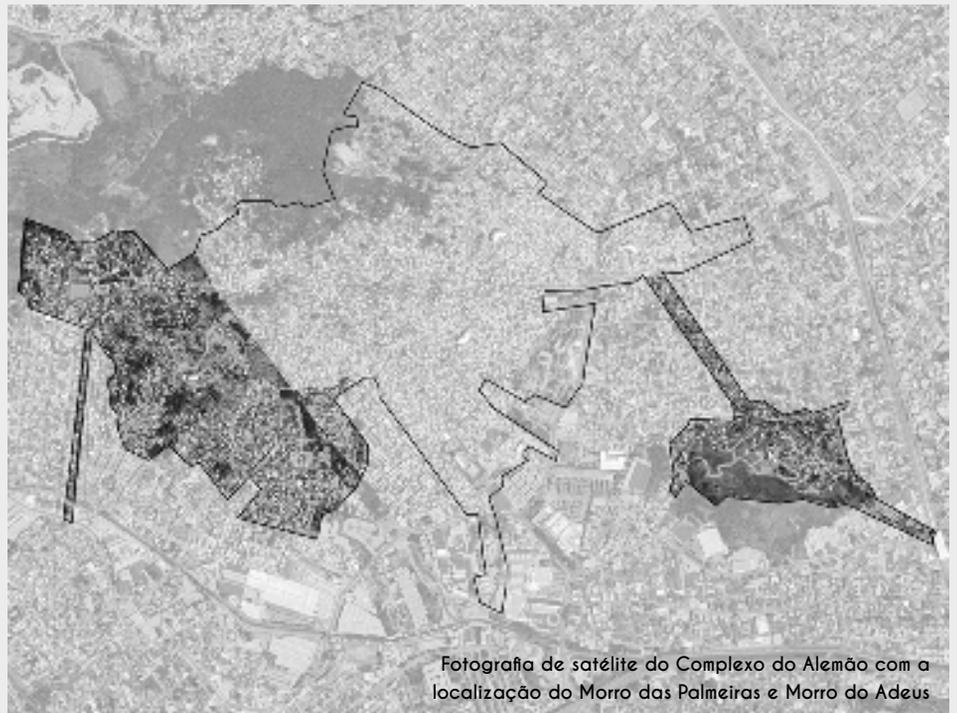
EMOP - Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro

**fonte de recursos**

Fundo Sócioambiental Caixa Econômica Federal + Governo do Estado do RJ

**serviços realizados**

Plano de intervenção urbanístico com melhorias habitacionais e projeto de novos equipamentos para as áreas do Morro das Palmeiras e Morro do Adeus.



Fotografia de satélite do Complexo do Alemão com a localização do Morro das Palmeiras e Morro do Adeus



92 Figura 1. Fotografia aérea do Morro das Palmeiras.

Figura 2. Fotografia aérea do Morro do Azeus.

Figura 3. Esquema de localização das áreas do Complexo do Alemão com a identificação da linha de teleférico.

Cedidas pelo arq. Nuno Patrício.



O projeto parte de uma abordagem complementar à intervenção do PAC-UAP no Complexo do Alemão sendo um piloto para uma intervenção pública com base em dinâmicas locais. O escopo focava em melhorias de 200 moradias e desenho urbano do seu entorno. Realizou-se uma serie de oficinas temáticas com o objetivo de construir uma rede de atores locais que poderiam ser os executores das obras. As melhorias habitacionais ficariam a cargo de cooperativas locais e associação de moradores. Para a urbanização do entorno, a proposta era de contratar empresas locais complementadas por algumas ONGs do território. Este arranjo advinha da inadequação do modus operandi de uma empresa de grande escala com o escopo que se propunha. Ao nível de desenho urbano surgiram nas oficinas soluções alternativas à padronização de elementos de pavimentação, contenções e mobiliário urbano. Conseguiu-se a doação de dormentes ferroviários e corpos de prova para execução de pavimentos, escadas e mobiliário urbano entre outras propostas para reaproveitar materiais, cerâmica para mobiliário e sinalética urbana, pneus para muros de arrimo com vegetação. Para as melhorias habitacionais foi desenvolvida uma metodologia de diagnóstico, projeto e orçamentação que pretendia superar a desadequação dos instrumentos tradicionais da arquitetura em melhorias habitacionais feitas em escala. A proposta passava pela utilização de instrumentos de avaliação de precariedade por grupos de elementos construtivos que através da atribuição de "padrão de precariedade = soluções tipo" possibilitava a orçamentação caso a caso sem necessidade de desenho de projeto para cada caso. Com uma equipe insuficiente e vários gargalos com a burocracia do Estado o trabalho terminou na fase prévia à licitação de obra.

Figuras 4-6. Fotografias de Oficinas realizadas com a população durante a elaboração de diagnóstico e projeto.

Figura 7. Modelo de execução das melhorias habitacionais.

Cedidas pelo arq. Nuno Patrício



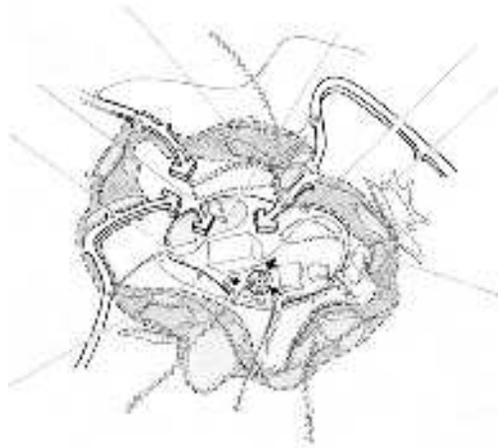


Figura 8. Esquema de proposta da intervenção no Morro das Palmeiras. Realizada pelo arq. Jorge Jauregui



Figura 9. Síntese de diagnóstico do Morro das Palmeiras. Sem escala.

Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Nuno Patrício



Figuras 12-13. Fotografia e fotomontagem destinada ao centro comunitário.

Figuras 14-15. Fotografia e fotomontagem destinada ao centro comunitário e espaço de feira.

Cedidas pelo arq. Nuno Patrício

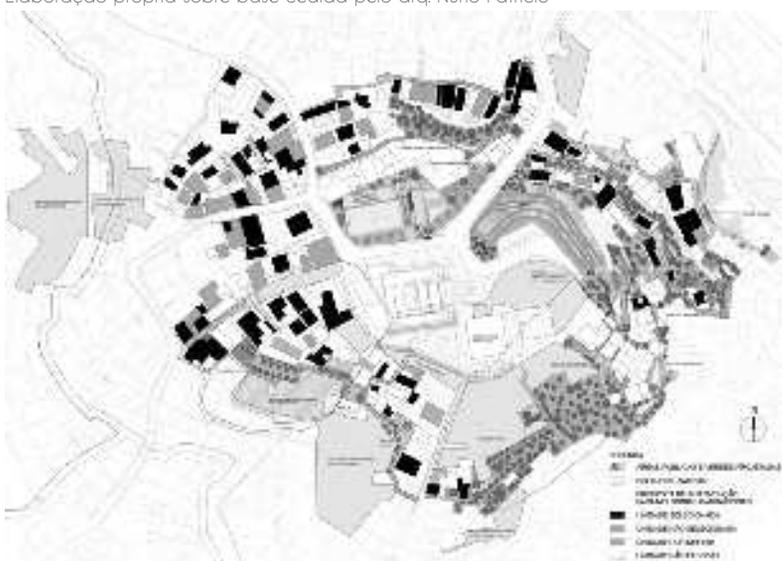


Figura 10. Síntese de projeto do Morro das Palmeiras. Sem escala.

Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Nuno Patrício

Figura 11. Projeto de intervenção do Morro das Palmeiras sobre fotografia aérea. Sem escala. Cedida pelo arq. Nuno Patrício



# Morro do Adeus



Figura 16. Síntese de diagnóstico do Morro do Adeus. Sem escala. Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Nuno Patrício



Figura 19. Esquema de proposta da intervenção no Morro do Adeus. Realizada pelo arq. Jorge Jauregui



Figura 17. Síntese de projeto do Morro do Adeus. Sem escala. Elaboração própria sobre base cedida pelo arq. Nuno Patrício

Figura 18. Projeto de intervenção do Morro do Adeus sobre fotografia aérea. Sem escala. Cedida pelo arq. Nuno Patrício



Figuras 20-21. Fotografia e fotomontagem destinada ao centro comunitário.

Figuras 22-23. Fotografia e fotomontagem destinada ao centro comunitário e área de intervenção de melhorias habitacionais e viárias. Cedidas pelo arq. Nuno Patrício

# CRIANDO OPORTUNIDADES PARA INTEGRAR

os CEUs em São Paulo<sup>1</sup>

Paula Custódio de Oliveira<sup>2</sup>

95

Em contextos urbanos de intensa desigualdade socioterritorial como os observados nas metrópoles brasileiras, em seus mais variados graus, cabe ao profissional de arquitetura e urbanismo desempenhar o papel de *arquiteto urbanista social*, concebendo o planejamento pela leitura urbana dos lugares onde moram os mais pobres, visando sua inclusão sociourbana. Essa leitura da realidade, reconhecendo as contradições da produção capitalista do espaço urbano, deve estar associada a uma prática que, além de considerar as condições precárias a que esses territórios estão sujeitos, respeite as relações que se estabelecem entre o espaço e seus moradores.

Parte dessa prática supõe o reconhecimento da responsabilidade do poder público no desenvolvimento e na promoção de políticas públicas, prioritariamente voltadas a territórios nos quais o Estado é historicamente ausente, assim como supõe o papel de reivindicação de tais políticas por parte da sociedade e da categoria profissional. Nesse sentido, é preciso valorizar a construção de políticas públicas inclusivas e capazes de promover qualificação urbana, sem produzir como decorrência a gentrificação – como ocorre recorrentemente nos projetos urbanísticos associados a processos de valorização imobiliária em cidades brasileiras e latino-americanas nas últimas décadas.

1. Este ensaio é baseado na pesquisa realizada para a elaboração do mestrado *O CEU na integração da periferia* (OLIVEIRA, 2017).
2. Arquiteta-Urbanista, Mestre em planejamento urbano (FAUUSP), Membro do LabLaje.

Algumas iniciativas populares tem se destacado no país, se enquadrando como “planejamento alternativo” em processos considerados mais democráticos e participativos, em que os próprios moradores, muitas vezes aliados a grupos de pesquisa de universidades e ONGs, desenvolvem e produzem seus próprios planos e projetos urbanos como forma de resistência, como é o caso do Viva a Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, e do Campos Elíseos Vivo, em São Paulo (Seminário Planejamento Alternativo, 2019). Essas experiências, no entanto, não absolvem o poder público de suas responsabilidades perante a realidade urbana brasileira, mas sim, contribuem para revelar conflitos urbanos e territoriais que grande parte da população brasileira enfrenta diariamente.

Diante desse extenso quadro de precariedade urbana e conflitos socioterritoriais, a luta por moradia e acesso às infraestruturas básicas tornou-se pauta consolidada na agenda de luta dos movimentos sociais por territórios menos desiguais e mais justos. Parte da justiça sociourbana passa pela defesa do direito à cidade, no qual o *habitar* extrapola o conceito de *casa* e se assume enquanto o direito de usufruir dos diversos usos que a cidade pode oferecer, privilegiando a vivência urbana. A ausência sistêmica de espaços livres e públicos, considerando os mais variados tipos de equipamento público, nas partes mais pobres das cidades, relega à população moradora desses territórios a responsabilidade não só pela autoconstrução de suas casas (MARÍCATO, 1979) e de sua infraestrutura (FERRARA, 2014) como também de seus espaços públicos e livres, ficando ela responsável tanto pela reserva de espaço quanto pela sua manutenção e consolidação enquanto tal.

O artigo intitulado *Políticas Públicas: o que sabemos, o que queremos*, produzido pelo Jornal Nexo (2018), aponta a incapacidade do poder público brasileiro de promover políticas públicas urbanas integradas e intersetoriais, capazes de lidar com as diversidades

de territórios e de demandas existentes no país; e destaca, ainda, que “a elaboração e implementação de políticas públicas bem-sucedidas passa, necessariamente, por uma interação constante com a pesquisa acadêmica, avaliações de impacto e resultado e pelo diálogo com a sociedade”. Em outro ensaio para o mesmo jornal, SILVA, FRANÇA & POMEROY (2018) argumentam que “a melhor política urbana é aquela que garante direitos e repara as desigualdades”, já que as políticas públicas não estão (e nem deveriam estar) livres de vieses ideológicos.

O que deve dirigir a implementação de uma política pública são as transformações pretendidas para a sociedade, escolhas eminentemente políticas. Tais escolhas são, sim, consequência de ideologias, desdobramentos de debates e respostas às mobilizações da sociedade, em sua pluralidade de interesses. Nesse sentido, um projeto de cidade, estado ou país não pode ser refém de experimentos laboratoriais formulados em gabinetes, tampouco objeto de um grupo técnico qualquer, cuja compreensão da realidade, conjunto de valores e compromissos sociais podem estar longe da população à qual a política se destina. (SILVA, FRANÇA & POMEROY, 2018).

Nesse sentido, se valida o estudo da política pública dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), que, aqui, são entendidos como uma possibilidade de qualificação do tecido periférico, já que, ao serem propostos e implantados em distritos da periferia de São Paulo, visavam um urbanismo mais incluyente, se propondo a equalizar a distribuição de equipamentos públicos no tecido urbano.

# **A partir de uma abordagem educacional, os CEUs ampliam a discussão da inclusão social para o âmbito urbano ao propor seus espaços de uso público e múltiplo, estruturando-se como elemento de fomento a uma sociedade mais integrada.**

Enquanto política pública de estruturação da periferia e aplicada no território, tensionam o papel da dimensão de integração não só física, mas também a imaterial de contextos urbanos pouco infraestruturados.

O intuito deste ensaio é o de fomentar argumentos para o debate, considerando este um momento de voltar a discutir ações concretas do Estado, intervenções de menor porte e distribuídas em rede, que articulem recursos próprios constitucionalmente preconizados, como educação e saúde, na formatação de projetos urbanos de interesse social, como contraponto a um contexto que vem tornando a cidade um investimento e ampliando as desigualdades territoriais.

## **A POLÍTICA PÚBLICA DOS CENTROS EDUCACIONAIS UNIFICADOS: EQUIPAMENTO NA PERIFERIA**

Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) foram formulados enquanto política pública na medida em que partem da ideia de criar um espaço social, tendo a escola como centro difusor de urbanidade, integrando professores, alunos e comunidade em seus espaços múltiplos (voltados à educação, cultura e esporte). Tinham como objetivos centrais o desenvolvimento integral dos alunos com oferta de educação de qualidade por meio de um currículo integrado e articulado em todas as áreas de conhecimento e em todos os níveis de ensino, e a criação de polo de desenvolvimento da comunidade, promovendo a integração das experiências culturais da população (PEREZ, 2010).

A discussão da relação entre educação e ocupação do território não era assunto novo e vinha sendo feita pelo menos ao longo dos últimos 50 anos no Brasil. Experiências inovadoras, impulsionadas pelo *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932)<sup>3</sup> tomaram forma pelo país, como as *Escolas Parque Escolas Classe* (década de 1950/60)<sup>4</sup>, o *Convênio Escolar* (1949-1952)<sup>5</sup> e os *Centros Integrados de Educação Pública* – CIEPs (década de 1980)<sup>6</sup>. Essas experiências apresentavam caráter sociourbano ao considerar estreito o relacionamento entre desenvolvimento dos alunos

3. “O debate sobre a educação pública ganhou destaque no Brasil a partir do lançamento do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* em 1932, apresentando o problema educacional de forma sistêmica e atestando a universalização da escola pública, laica e obrigatória. Defendia que a introdução de novos modos pedagógicos, alterando as práticas convencionais das escolas, seria o modo de estabelecer relação mais próxima entre a escola e a comunidade” (OLIVEIRA, 2017:39).

4. Com idealização de Anísio Teixeira, as *Escolas Parque Escolas Classe* (Salvador e Brasília) propunham a introdução de novos conteúdos pedagógicos nas áreas de ciência, artes e técnica em período integral, em um sistema de revezamento entre aulas teóricas e aulas práticas.

5. Com idealização de Hélio Duarte, em São Paulo, o *Convênio Escolar* (São Paulo) apostou na ação efetiva sobre as possibilidades de progresso da comunidade na qual foi inserida, reconhecendo que a escola tem o poder de influenciar seu entorno da mesma maneira que a comunidade o tem de influenciar a escola.

6. Com idealização de Darcy Ribeiro (Rio de Janeiro), os CIEPs tinham sua proposta muito próxima à da *Escola Parque Escola Classe* de Salvador, na qual a cultura se destacaria como “o fator de integração entre escola e comunidade, (...) na tentativa de recuperar seu papel político e social” (PEREZ, 2010, p. 160).

7. As Praças de Equipamentos Integrados se configuravam como um conjunto de equipamentos urbanos formando espaços públicos legítimos, de propriedade pública da cidade, irradiadores de urbanidade e fomentadores de centralidades. Foram projetadas para atender uma população em até 2km de raio.

e participação da/na comunidade. Da mesma forma e inspirada por elas, a proposta dos CEUs em São Paulo se aproxima do papel estrutural que a escola já desempenha em seu entorno, sendo a escola, ou o equipamento público educacional, o equipamento com implantação mais disseminado no território (figura 1).

A proposta urbana dos CEUs foi desenvolvida no âmbito do EDIF – Departamento de Edificações da Prefeitura de São Paulo, na gestão Marta Suplicy (2001-2004), e teve como embrião as chamadas *Praças de Equipamentos Integrados*<sup>7</sup>, desenvolvidas pelo mesmo departamento na gestão Luiza Erundina (1989-1992). Somente dez anos depois de sua concepção, associada à proposta de reforma educacional municipal, a proposta das *Praças* foi reformulada e estruturada enquanto política pública dos CEUs, na qual a escola atua como elemento estruturador urbano e social ao se relacionar com novos espaços públicos, capazes de promover atividades culturais, esportivas e de lazer, estimulando a convivência e tornando-se referência para a comunidade.

**Assim, os CEUs foram configurados enquanto um conjunto de equipamentos urbanos (educacionais, culturais e esportivos) provedores de espaços públicos que incluem a periferia no circuito cultural e educacional de São Paulo, funcionando como núcleos de articulação da cidade, produzindo espaços de encontro entre seus usuários, que, ao utilizar as áreas de uso livre e comum em suas diversas finalidades, passam de meros espectadores a agentes.**

Propõe, segundo seus idealizadores, um horizonte revolucionário para a sociedade, no qual a educação “é instrumento de abertura de oportunidades e de afirmação da cidadania” (CRUZ, CARVALHO, DELÍJAJICOV, 2004, p. 34).

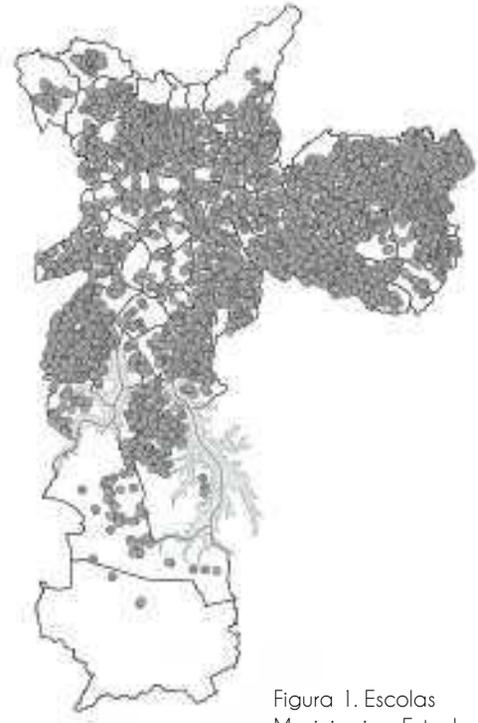


Figura 1. Escolas Municipais e Estaduais no município de São Paulo.

Fonte: Dados Abertos PMSp [DEINFO, SAD 69/96], produção própria

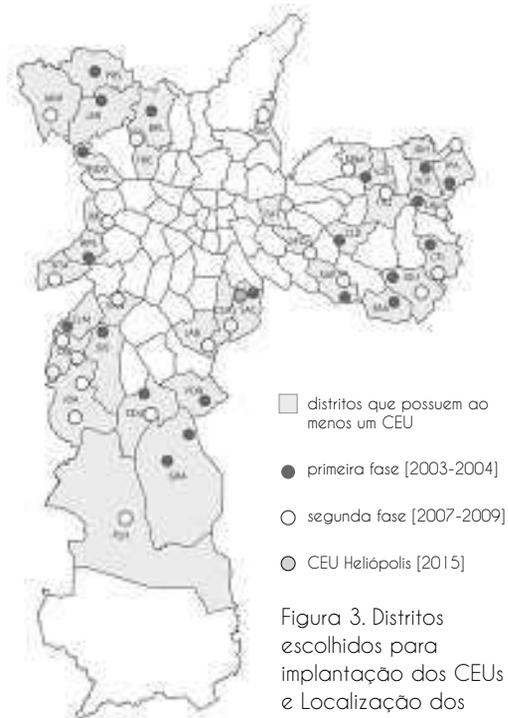
próxima página;

Figura 2. Vista aérea do CEU Paz, no entorno do Jardim Damasceno, na Brasilândia, zona Norte de São Paulo.

Foto: Vitor Nisida



Foram implantados 46 CEUs entre 2003 e 2015, em sua maioria, em distritos periféricos. O projeto padrão do CEU previa três edifícios principais, agrupados de acordo com o terreno disponível: o **bloco didático**, com salas de aula, biblioteca, telecentro, padaria comunitária, cozinha, refeitório, salas de professores e administração; o **bloco cultural**, destinado a salas de teatro, ateliês de arte, salas de dança e ginástica, estúdios de rádio e fotografia, ginásio de esportes, núcleo administrativo e gestor; e o **berçário**. Além dos edifícios, a parte externa contava com solário, piscinas, parque infantil, pista de skate e, em alguns casos, quando o terreno permitia, quadras poliesportivas de futebol (DÓRIA, PEREZ, 2007).



- distritos que possuem ao menos um CEU
- primeira fase [2003-2004]
- segunda fase [2007-2009]
- CEU Heliópolis [2015]

Figura 3. Distritos escolhidos para implantação dos CEUs e Localização dos CEUs (por sua fase de implantação).

Fonte. SME PMS, produção própria.

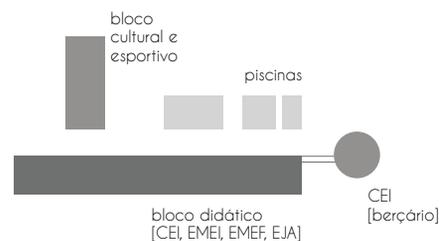


Figura 4. Esquema do projeto padrão do CEU. Fonte. DÓRIA, PEREZ, 2007. Produção própria.



Figura 5. CEU Vila do Sol e seu entorno, no Jardim Ângela, zona sul de São Paulo.

Foto: Paula Oliveira

## QUESTÕES QUE OS CEUS COLOCAM: PONDERAÇÕES POSSÍVEIS

Ciente de que o CEU não se propõe a responder todas as questões colocadas pela precariedade, reconhece-se suas limitações ao se relacionar com a cidade e a sociedade. No entanto, a política dos CEUs segue sendo uma política pública que busca diminuir a desigualdade socioterritorial urbana, já que é possível pressupor que sua implantação tenha impactado as condições de vida da população moradora de seu entorno na medida em que a gestão e o uso cotidiano pela comunidade de seu espaço emancipado (JACOBS, 2014), ou seja, uso público, democrático e diverso, crie oferta de oportunidades (SEN, 2010), refletindo na construção da cidadania e do próprio sujeito inserido na sociedade através da educação (FREIRE, 2015).

8. A construção dos CEUS foi realizada em duas fases, com a construção simultânea de 21 CEUs na primeira fase (2003-2004) e mais 24 CEUs na segunda fase (2007-2009). Em 2015, foi ainda construído o CEU Heliópolis.

## **O CEU se coloca como elemento potencial à inclusão social, pela ampliação do universo e das possibilidades de formação ampliada do indivíduo.**

Ao dar relevância ao projeto arquitetônico, a política dos CEUs promove a difusão do projeto de qualidade para edifícios públicos, maximalizando o acesso público a espaços projetados com qualidade – embora a implementação dos CEUs tenha sido realizada em escala, com abertura de grande quantidade de canteiros ao mesmo tempo, impossibilitando a aplicação de um processo de avaliação pós-ocupação eficiente e possíveis adequações ao seu projeto-base, de acordo com especificidades locais. No entanto, por sua construção em escala<sup>8</sup>, os CEUs se tornaram uma política de grande visibilidade, o que favoreceu o interesse eleitoral em torno da política pública.

Uma leitura possível do que seriam os resultados dos CEUs se baseia em como, em sua concepção, o equipamento público poderia contribuir para a qualificação sociourbana e territorial da periferia. Buscando se aproximar de processos de avaliação dos CEUs, sem abranger a avaliação da política como um todo, pode-se discutir a apropriação do equipamento no espaço e no tempo, pelo seu uso cotidiano, pela participação dos moradores e pelo fomento de novas dinâmicas territoriais (OLIVEIRA, 2017).

Em linhas gerais, não há consenso: os CEUs são percebidos como uma política de sucesso por seus idealizadores e por parte da sociedade civil e da comunidade acadêmica, já que foram construídos em grande número na periferia, com qualidade arquitetônica e oferta de serviços; também são vistos com grandes ressalvas por seus críticos, já que monopolizariam os recursos municipais na construção de apenas um complexo em detrimento da implantação de maior número de escolas de forma capilarizada no território. Mas as condições dessa avaliação são extremamente difíceis, pois dependem de dados estatísticos cujas bases não são as mesmas ao longo do tempo, logo, não fornecem subsídios suficientes para afirmar que o CEU realizou o que se propôs, já que o que almeja como sucesso em sua concepção está intimamente ligado à implantação de tantas outras políticas públicas.

Ainda que o CEU amplie as oportunidades, os elementos necessários para que se concretize uma cidade mais incluyente passam por outras questões que vão muito além da esfera da proposta formulada na concepção dos CEUs. Entende-se que a política dos CEUs deveria se configurar como uma entre muitas políticas públicas às quais a periferia deveria ter acesso, sendo necessária a aplicação de políticas públicas de caráter sociourbano de forma mais integrada.

Se é importante a integração física e a infraestruturação desses tecidos urbanos, importa tanto quanto (ou ainda mais) desenvolver elementos que, ao reconhecer as potencialidades que esses territórios oferecem, fomentem cidadania e cidade em tecidos periféricos de grande carência urbana. Ao mesmo tempo que revelam conflitos socioterritoriais pré-existentes e fomentam novos, os CEUs também se configuram como elementos fomentadores de vida urbana, funcionando como centro cultural e de encontro da comunidade, criando uma gama de oportunidades para seus usuários, contribuindo para a qualificação e integração urbana do tecido periférico.

## O uso cotidiano dos CEUs responde a questões de integração melhor do que sua implantação, construindo e fortalecendo cidadania e vida urbana.

101



página anterior:

Figura 6. Piscina CEU Vila do Sol, no Jardim Ângela.

Fonte: acervo CEU (páginas redes sociais).

Figura 7. Aula de Dança, CEU Inácio Monteiro, em Cidade Tiradentes.

Fonte: acervo CEU (páginas redes sociais).

Figura 8. Atividade na biblioteca do CEU Inácio Monteiro, em Cidade Tiradentes, zona Leste de São Paulo.

Foto: Paula Oliveira

Para além das questões territoriais e pedagógicas, tornam-se espaços de máxima importância, nos quais a escola se faz refúgio e escape da dura realidade de quem os frequenta, ao mesmo tempo que insere a possibilidade de mudança, reconhecendo e reiterando a ideia de que a real carência da periferia é a falta de oportunidade a que seus moradores, principalmente os mais jovens, estão sujeitos.

Se aproximam, assim, de um urbanismo incluyente e de um projeto de cidade mais igualitária, indo na contramão dos projetos de qualificação urbana que produzem processos de gentrificação. É inegável a qualidade do serviço que o CEU presta como equipamento público inserido em um contexto social de extrema carência, criando um espaço de oportunidades e construção de cidadania urbana, aproximando-se, assim, do argumento de SILVA, FRANÇA & POMEROY (2018) segundo o qual políticas públicas de sucesso são aquelas que garantem direitos e reparam desigualdades. No entanto, faltam elementos para uma avaliação sobre o impacto que essa promoção de oportunidades e essa cidadania têm na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, e, portanto, mais próxima do desenvolvimento pleno. Cabe ao poder público e à sociedade como um todo identificar as possibilidades e os impactos que políticas públicas, como os CEUs, propiciam.

## REFERÊNCIAS

- CEU PAZ. Página oficial rede social. Disponível em: <<https://www.facebook.com/CEUPazJardimParana/?fref=ts>>. Acesso em: janeiro de 2017.
- CEU INÁCIO MONTEIRO E VOCÊ. Página oficial rede social. Disponível em: <<https://www.facebook.com/CEU-In%C3%A1cio-Monteiro-e-Voc%C3%AA-160644730795782/?fref=ts>>. Acesso em: janeiro de 2017.
- CEU VILA DO SOL. Página oficial rede social. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ceuviladosol2/?fref=ts>>. Acesso em: janeiro de 2017.
- CRUZ, José Armênio de Britto; CARVALHO, Lúcia; DELIJAICOV, Alexandre (org.) **São Paulo 450 anos: a escola e a cidade**, v. I. São Paulo: BEI Comunicação, 2004.
- DÓRIA, Og; Perez, Maria Aparecida. (org.). **Educação, CEU e cidade: breve história da educação brasileira nos 450 anos da cidade de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, 2007.
- DUARTE, Hêlio Quziroz. **Escola Classe Escola Parque: uma experiência educacional**. São Paulo: FAU USP, 2009.
- FAUUSP. **Revista Contraste**, São Paulo: FAUUSP, 2017, n° 5
- FERRARA, L. N. **Urbanização da Natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**. Tese de Doutorado, FAUUSP, 2013.

- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia** – Saberes Necessários à Prática Educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Coleção Saberes. 2015 (1996).
- INSTITUTO PÓLIS. **Seminário de Planejamento Alternativo**. Instituto Pólis, 19, 20 e 21 fevereiro de 2019.
- JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2014 (1961).
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- MIRAGLIA, Paula; MENEZES, Marina; MONTEIRO, Ricardo; FALCÃO, Guilherme. Políticas Públicas: o que sabemos, o que queremos. **Jornal Nexo**, São Paulo, set 2018. Disponível em: [https://www.nexojournal.com.br/especial/2018/09/19/Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-o-que-sabemos-o-que-queremos?utm\\_campaign=Elzicoes2018&utm\\_medium=Email&utm\\_source=Newsletter](https://www.nexojournal.com.br/especial/2018/09/19/Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-o-que-sabemos-o-que-queremos?utm_campaign=Elzicoes2018&utm_medium=Email&utm_source=Newsletter). Acesso em 10 março. 2019.
- OLIVEIRA, Paula Custódio de. **O CEU na integração da Periferia**. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, 2017.
- PEREZ, Maria Aparecida. **Inclusão Social Através da Educação**. Um estudo do programa “Centro Educacional Unificado” na cidade de São Paulo. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Siegen, Alemanha. Siegen: 2010.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Cia das Letras, 2010 (1999)
- SILVA, Rogério; FRANÇA, Cassio; POMEROY, Melissa. Porque as políticas públicas não vivem só de números. **Jornal Nexo**, São Paulo, março 2018. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2018/Por-que-as-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-n%C3%A3o-vivem-s%C3%B3-de-n%C3%BAmeros>. Acesso em 10 março. 2019.
- SPIRA, Vinícius. **Desafios do acolhimento**. Espaço, política e pedagogia nos Centros Educacionais Unificados (CEUs) de São Paulo. São Paulo: Humanitas, 2017.
- TAKYIA, André. **EDIF 60 Anos de Arquitetura Pública**. Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2009



# URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

a partir da drenagem e da  
regularização fundiária

Juliano Pamplona Ximenes Pontz<sup>1</sup>

A urbanização de assentamentos precários no Brasil tem origem em experiências emancipatórias populares a partir dos anos 1950. A moradia precária no Brasil pode ser remontada no mínimo ao século XIX, à transição abrupta e nada amparada do final da escravidão no país, associada ao permanente genocídio dos seus povos originários, indígenas. Essa população etnicamente segregada e socioeconomicamente marginalizada comporia, majoritariamente, o espaço precário das favelas brasileiras a partir daí. Pensar sua urbanização seria assumir uma agenda progressista e contestatória em mais de uma frente.

Deve-se rever a lógica da remoção dos cortiços, da erradicação de favelas, tão politicamente rentáveis e de inegável apelo ao desejo de distinção das camadas médias do Brasil, sempre em busca de qualquer (vã) diferenciação entre seu espectro e o dos pobres. Remover cortiços e erradicar favelas são posturas quase paradigmáticas do Estado brasileiro e do poder local para abordar o tema, emblemáticas como o caso carioca no século XX (CARDOSO, 2007), disseminado e festejado pela dita “coragem” de Carlos Lacerda em remanejar umas tantas centenas de miseráveis da área rochosa hoje identificada como Corte do Cantagalo, na Zona Sul carioca, após um suspeito incêndio:

1. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr. dos Programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFPA) e de Gestão de Riscos e Desastres Naturais Amazônia (PPGRD-IG-UFPA) da Universidade Federal do Pará.

No dia 2 de agosto de 1967, cerca de mil pessoas assistiram, às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul do Rio, ao incêndio que destruiu mais de cem barracos na favela da Catacumba, provocando pânico entre os moradores e desabrigoando centenas de pessoas [...]. O morador João Tavares dos Santos, descrito como o “rico da Catacumba”, havia guardado em casa as economias de 20 anos de trabalho. No desespero, tentou cometer suicídio, correndo em direção à Lagoa Rodrigo de Freitas com a filha mais nova no colo, mas foi impedido por vizinhos.

Assim, não foi surpresa quando, em meados de 1969, a Catacumba passou a fazer parte de um “plano de desfavelização”. A partir dos anos 1940, várias favelas localizadas na Zona Sul foram removidas sob o argumento de que as áreas seriam reorganizadas e valorizadas. Em 1962, o então governador da Guanabara, Carlos Lacerda, pretendia fazer a remoção de 250 mil moradores de favelas para conjuntos habitacionais. (O GLOBO, 01 ago. 2017)

Embora o Rio de Janeiro não reflita o Brasil, esse caso é rememorado como uma das oportunidades de se eliminar o problema em definitivo. A premissa do senso comum e do reacionarismo popular vigente é a de fazer cessar o problema desde a origem, e esse tipo de evento é previsivelmente comum em outras cidades do país. Trata-se a tragédia como oportunidade. Essa, aliás, é uma postura comum das abordagens conservadoras, aquelas que se utilizam de períodos de perturbação da ordem, ou de eventos catastróficos para fazer mudanças praticamente irreversíveis na realidade, inadmissíveis em contextos de normalidade. Em termos políticos, valeria a máxima de Maquiavel de fazer o mal de uma só vez, da chamada *doutrina do choque*, em voga (KLEIN, 2018).

## **Justamente por esses fatores é que a urbanização de assentamentos precários é tão relevante. Em primeiro lugar, trata-se de abordagem no campo do planejamento urbano, do direito urbanístico e do urbanismo no sentido da manutenção de moradores e moradoras em seus locais de assentamento, da prevalência do direito à moradia sobre a propriedade sem cumprimento da função social.**

[...] a política habitacional para as favelas mudou significativamente, a partir da segunda metade dos anos 1970, passando da “remoção” para a “urbanização”. Várias administrações locais começaram, a partir de então, a desenvolver experiências de intervenção sobre as favelas, visando resolver os problemas de inadequação encontrados, melhorando as condições de infraestrutura e de acessibilidade e buscando regularizar a situação jurídica e urbanística das habitações. Em oposição ao que acontecia anteriormente, as favelas começaram a ser incluídas nos mapas das cidades, deixando de ser realidades “invisíveis” para as administrações locais. (CARDOSO; ARAÚJO; GHILLARDI, 2009, p. 78)

Contra a vulgarização tendenciosa dessa concepção, essa inflexão metodológica não equivale a proibir remoções ou remanejamentos, mas, a dimensionar fatores responsabilmente:

[...] o número de realocações (remoções) para desadensamento, eliminação de risco ou atendimento a outras imposições (determinações judiciais, obras de infraestrutura e de recuperação ambiental); - o “local” (terra urbanizada) em que serão reassentadas as famílias que precisam ser removidas. Em função do número de reassentamentos, estimar a quantidade de terras necessárias e definir (mapear) sua localização na cidade; [...] (DENALDI, 2009, p. 98).

Aspectos metodológicos seriam importantes, ainda, para assumir a especificidade do desenho urbano em projetos de urbanização de assentamentos precários. Trata-se de um exercício de pré-dimensionamento de padrões morfológicos funcionais, compactos, de menor custo e potencialmente eficientes diante da desigualdade de acesso à terra em uma economia capitalista. Sem determinismos espaciais, haveria, ainda, alguma margem, no regime de concentração e propriedade privada da terra, para movimentação rumo à administração social e coletiva: o enfrentamento da agenda do direito à moradia. Nesse sentido, pensar a morfologia urbana seria tão importante quanto a disponibilidade de recursos, a presença de um ambiente institucional e jurídico favorável e a participação com controle social de população moradora.

## ASPECTOS DO CASO DE BELÉM-PA

Belém, Pará, no Norte do Brasil, cidade predominantemente plana, tem 44% de seu território estimado como alagável, segundo pesquisa do Programa de Gestão de Riscos e Desastres Naturais (CPRM, 2015) do Governo Federal. Em que pese a classificação dessas áreas alagáveis (na concepção desta pesquisa seriam fenômenos de “inundação”) em baixa, média e alta suscetibilidade a inundação, e do método de extrapolação dessa mancha de alagamento a partir de coleta de dados em campo, é um dado significativo. Esse fator deve ser associado à massiva condição de precariedade da moradia no município.

**Dos cerca de 1,4 milhões de habitantes apurados no Censo 2010 (IBGE, 2010), aproximadamente 758,2 mil residiam em assentamentos precários (CEM-CEBRAP, 2010) ou aglomerados subnormais (IBGE, 2010), o que equivale a 54% da população municipal.**

Parte significativa desses assentamentos precários está situada em áreas alagáveis, ainda que sujeitas a níveis variados de suscetibilidade. Portanto, o enfrentamento da urbanização de assentamentos precários deveria ser a principal linha de atuação do problema habitacional da cidade. Contudo, não é exatamente o que tem ocorrido em termos locais. Dentre as Regiões Metropolitanas brasileiras com déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro, a Região Metropolitana de Belém apresenta o maior índice relativo, de 15,3% dos domicílios em 2015 (FJP, 2018). A coabitação familiar é predominante, na ordem de 64%, o que pode ser considerado atípico para o caso metropolitano brasileiro contemporâneo (FJP, op. cit.) em inequívoca relação com a pobreza urbana local. As Regiões Metropolitanas nacionais migraram em seus perfis de déficit habitacional, da coabitação ao maior comprometimento da renda domiciliar com aluguel, o que não ocorreu em Belém.

107

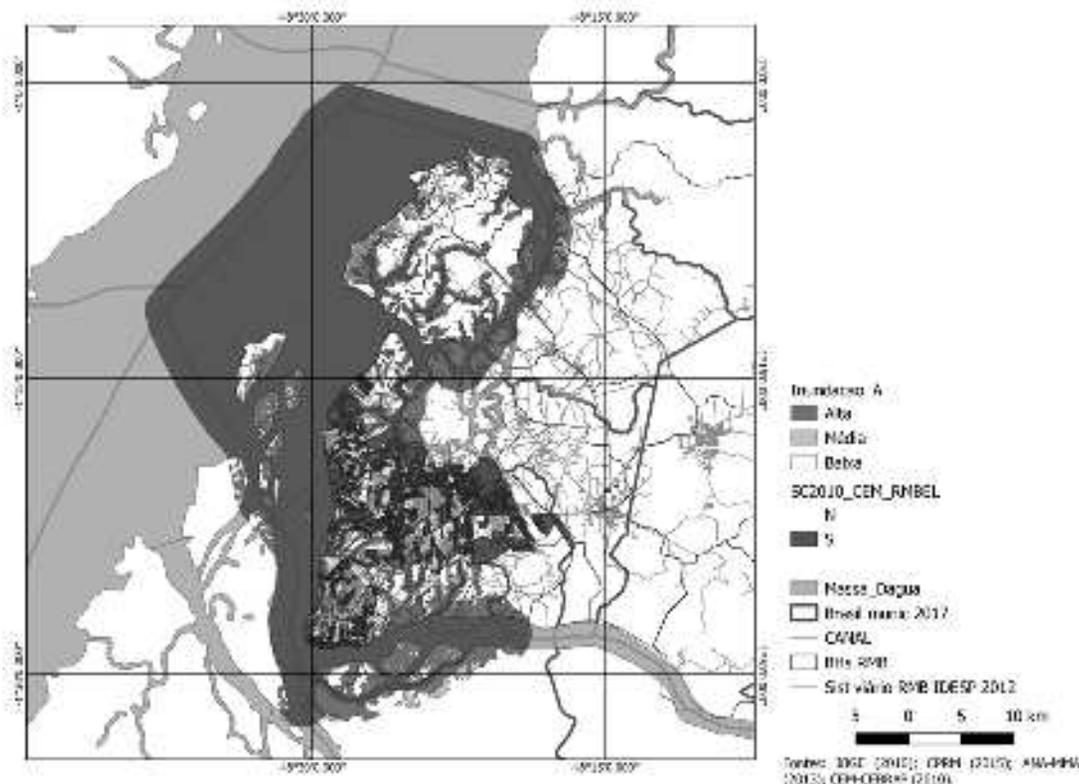
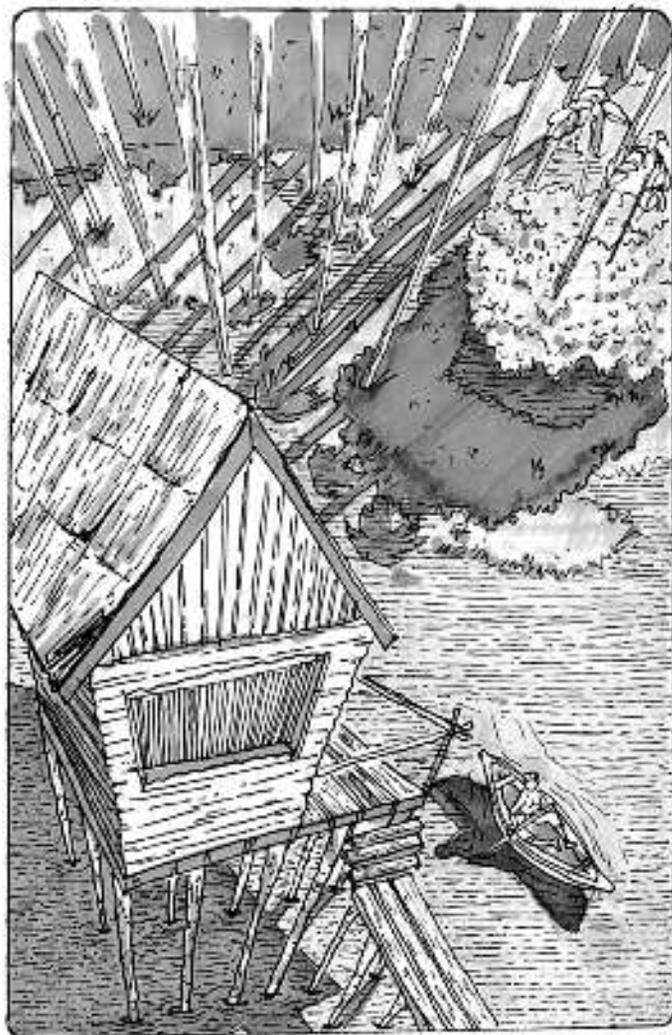


Figura 1. Belém, PA. Mancha de inundação em níveis baixo, médio e alto de suscetibilidade; sistema viário; assentamentos precários; massa d'água permanente. Fontes: IBGE (2010); CPRM (2015); ANA-MMA (2013); CEM-CEBRAP (2010).



A cidade possui muitos aglomerados sub-normais, denominação dada pelo IBGE a assentamentos de características habitacionais, socioeconômicas e/ou fundiárias precárias. Em meio a essas áreas precárias ou subnormais, tem havido projetos de urbanização direcionados à compreensão da morfologia, de sua especificidade e da manutenção da população no local.

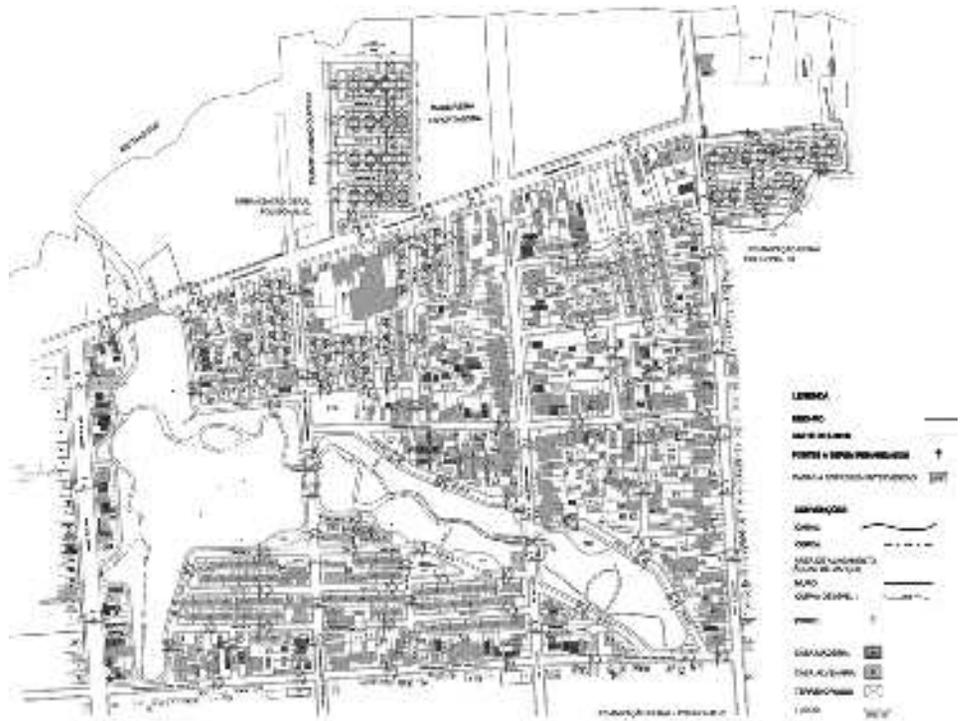
Por outro lado, tais projetos de urbanização de assentamentos precários (UAP), notadamente aqueles incorporados pelo então existente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, apresentavam graus variados de incorporação dessas inovações projetuais, fundiárias, técnicas e metodológicas. No caso de Belém e sua Região Metropolitana,

vale o recurso aos projetos levados a cabo pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA, 2018). Relatório do Governo do Estado do Pará referente a 2019 atesta o atendimento de 3.820 domicílios em iniciativas de *Urbanização de assentamentos precários e sub-normais* (PARÁ, 2019). Para 2018, a meta prevista era de 3.812 domicílios (PARÁ, 2018). Ações de regularização fundiária urbana (problema historicamente subdimensionado em uma Região de conflitos fundiários agudos como a Norte) têm previsão de atendimento de 16.000 “imóveis regularizados” (PARÁ; 2019; 2018).

No geral, apresentam-se questões de certo padrão no tema, localmente. A necessidade de articulação de projeto social com as tecnologias de intervenção física é premente, aspecto comentado pela própria Companhia de Habitação do Estado. Isso ajuda a entender a descontinuidade de cronograma de execução física de obras e as dificuldades de negociação com famílias atingidas pelos projetos, tanto em caso de remanejamento quanto de remoções. Pode ser registrada, ainda, certa disputa interna quanto à concepção das intervenções. Do ponto de vista de certas correntes de engenharia urbana, os traçados retilíneos e a adoção de soluções de drenagem urbana consagradas e de amplo emprego garantiriam racionalização de manutenção e custo de execução da obra civil. Alternativamente, contudo, podem ser acionadas outras correntes de engenharia urbana para argumentar que, em projetos de notável alcance socioambiental, costuma-se haver “custos indiretos” não contabilizados que repercutem em óbices ao andamento da ação – resistência da população que poderia ter sido mitigada ou evitada com mecanismos de controle social e negociação prévia de compensações pelos impactos da obra; discussão do traçado urbanístico; relação entre as opções dos sistemas de micro e macrodrenagem urbana e sua interface com o partido urbanístico e a tensão entre a retificação geral de canais de drenagem e vias e a adoção do padrão compreensivo da UAP.

Figura 2. Fac-símile de planta geral de urbanização da versão de fevereiro de 2012 do projeto PAC UAP Taboquinha, em Belém-PA. O projeto foi sucessivamente revisado para adequações de Regularização Fundiária, do projeto geométrico da urbanização, para ajustes de orçamento e devido a conflitos na dinâmica de remanejamentos. Pode ser avaliado como o PAC UAP de maior incorporação de técnicas compreensivas de drenagem urbana na Região Metropolitana de Belém em sua versão atual.

Fonte: COHAB-PA (2013).



Estudos recentes (RODRÍGUES; ARAÚJO; CASTRO, 2018) analisam o andamento do PAC UAP dentro da COHAB-PA com as revisões de projeto, de orçamento e das metodologias de contato e pactuação com a população, com razoável sucesso, em que pese as restrições orçamentárias atuais.

**Reitera-se, contudo, a necessidade de revisão paradigmática de planejamento e projeto urbano e de suas inevitáveis interfaces com procedimentos de regularização fundiária, das chamadas tecnologias sociais e das Engenharias Urbanas, processo em curso que deve ser potencializado.**

Essa revisão seria o ponto central da adoção e consolidação dos avanços da urbanização de assentamentos precários no país, em momento de evidente retração do

investimento e de seu caráter social. Claramente, não se trata da estrita racionalidade econômica no curto prazo, mas da compreensão da intervenção urbana na totalidade, e da consideração das implicações sobre manutenção de padrões urbanísticos e vida social.

Em um momento de refluxo de uma onda conservadora e negadora de direitos que assola o Brasil, América Latina (e mesmo o Ocidente), em seus interstícios, a agenda específica de urbanização de assentamentos precários deve ser aprimorada, praticada, defendida e difundida. Como inovação metodológica e, principalmente, política e territorial, já que, pressupõe opção orgânica e integradora de agendas do Direito à Cidade dentre os campos do Direito (Regularização Fundiária etc.), da Engenharia (projetos de infraestrutura que contribuem com a consolidação da morfologia dos assentamentos populares, de intensificação do uso do solo, redução de custos e viabilização em curto prazo da moradia), da Arquitetura e Urbanismo. Como reconfiguração dos padrões de planejamento e projeto, não apenas *adaptação*, desenvolve-se uma nova postura. Perseguem-se estratégias miméticas e inovadoras de assentamentos com edificações delgadas e/ou compactas, passíveis de expansão. No mesmo espírito, racionalização viária, quadras alongadas e malhas de lote rigorosamente definidas – frequentemente *irregulares* geometricamente – conectam minimamente o Urbanismo à concepção e estratégia de produção de espaços de viver e ao combate do estigma e da apologia da erradicação. Fala-se de planejamento e projeto fortemente e empiricamente calcados nas estratégias populares de uso e ocupação de solo; traduzidas e sistematizadas, preservando os atributos da vida e da viabilidade econômica e social.

## REFERÊNCIAS

- ANA-MMA (Agência Nacional de Águas; Ministério do Meio Ambiente). **Hidroweb**. Metadados ANA-MMA. Massa d'água permanente. Brasília-DF: Agência Nacional de Águas, 2013. Disponível em: < <http://metadados.ana.gov.br/geonetwork/srv/pt/main.home?uuiid=7d054e5a-8cc9-403c-9f1a-085fd933610c>>. Acesso em: 07 fev. 2019. [Cartografia digital, formato shapefile.]
- CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, jan.-jun. 2007, p.219-240.
- \_\_\_\_\_. ARAÚJO, Rosane Lopes de; GHILARDI, Flávio Henrique. Necessidades habitacionais no Brasil. In: MCIDADES (Ministério das Cidades). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília-DF; São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança de Cidades, jan. 2009. p. 63-92.
- CEM-CEBRAP (Centro de Estudos da Metrópole; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; Universidade de São Paulo). **Setores censitários 2010**. RM Belém SC. Disponível em: < [http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/setores\\_censitarios\\_versao3/RM\\_Belem\\_sc2010\\_CEM.rar](http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/setores_censitarios_versao3/RM_Belem_sc2010_CEM.rar)>. Acesso em: 07 fev. 2019. [Cartografia digital, formato shapefile.]
- COHAB-PA (Companhia de Habitação do Estado do Pará; Governo do Estado do Pará). **Obras do Programa de Aceleração do Crescimento**. Projetos urbanísticos; projetos de drenagem urbana. Belém: COHAB-PA, 2013. CD-ROM. [Projetos técnicos de Urbanismo e Engenharia em meio digital; formato portable document file - PDF]
- COHAB-PA (Companhia de Habitação do Estado do Pará; Governo do Estado do Pará). **Obras do Programa de Aceleração do Crescimento**. Belém: COHAB-PA, 2018. Disponível em: < <http://www.cohab.pa.gov.br/obras-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento> >. Acesso em: 08 fev. 2019.
- CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. Serviço geológico brasileiro; Ministério de Minas e Energia). **Cartas de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações**. Brasília-DF: 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres-Naturais/Cartas-de-Suscetibilidade-a-Movimentos-Gravitacionais-de-Massa-e-Inundacoes-3507.html>>. Acesso em: 07 fev. 2019.
- DENALDI, Rosana. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: MCIDADES (Ministério das Cidades). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília-DF; São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança de Cidades, jan. 2009. p. 93-128.
- FJP (Fundação João Pinheiro; Governo do Estado de Minas Gerais). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. 78 f. Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística & Informações ; n. 6).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2019.
- KLEIN, Naomi. **The shock doctrine**. The rise of disaster capitalism. Disponível em: <<http://www.naomiklein.org/shock-doctrine/excerpt>>. Acesso em: 04 fev. 2019.
- O GLOBO. **Em destaque**. Favela da Catacumba, na Lagoa, sofre incêndio em 1967 e apavora moradores. Há 50 anos, centenas de pessoas ficam desabrigadas na comunidade da Zona Sul do Rio. Após nova tragédia, em 1969, favelados são removidos e local vira parque. [repórter Giselle Barros.] Disponível em:<<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/favela-da-catacumba-na-lagoa-sofre-incendio-em-1967-apavora-moradores-21656639#ixzz5ePmgmH6L>>. Acesso em: 02 fev. 2019.
- PARÁ (Governo do Estado). GP Pará. Gestão de programas do Estado do Pará; Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Ações previstas e realizadas por município. Belém**. Ano 2019. 17 f. Belém: SEPOF, 2019. Disponível em: <<http://www.gp.pa.gov.br/publico/>>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- PARÁ (Governo do Estado). GP Pará. Gestão de programas do Estado do Pará; Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Ações previstas e realizadas por município. Belém. Ano 2018**. 17 f. Belém: SEPOF, 2018. Disponível em: <<http://www.gp.pa.gov.br/publico/>>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- RODRIGUES, Roberta Menezes; ARAÚJO, Queila Pantoja de; CASTRO, Ravy Bassalo de. Urbanizar as baixadas. Um balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 253-290.

# SANEAMENTO BÁSICO E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

os desafios para a universalização à  
luz das especificidades de ocupação  
dos assentamentos precários

Luciana Nicolau Ferrara<sup>1</sup>  
Renata de Faria Rocha Furigo<sup>2</sup>  
Ricardo de Sousa Moretti<sup>3</sup>  
Patrícia Rodrigues Samora<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

Em áreas urbanas, a desigualdade de acesso aos serviços públicos de saneamento básico se manifesta principalmente nos assentamentos precários como favelas e loteamentos populares. Para se atingir a universalização desses serviços – abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, drenagem e manejo de água pluviais, coleta e tratamento de resíduos sólidos –, é necessário que os projetos de urbanização sejam adequados às situações físicas e sociais dessas áreas, que atualmente estão à margem do atendimento convencional ou são insuficientemente tratadas. Essa questão envolve diferentes dimensões, desde o desenho da política pública à sua efetivação no território.

A presente reflexão prioriza as especificidades e características de ocupação dos assentamentos precários urbanos<sup>5</sup>, destacando a necessidade de compreendê-las como uma etapa fundamental para que seja possível elaborar formas distintas de projeto, de execução de obras e de fornecimento dos serviços. Não menos importantes são as dinâmicas sociais e as vulnerabilidades a que estão sujeitas essas populações, que demandam formas de atendimento que superem as barreiras da inadimplência e da pobreza extrema.

1. Arquiteta-Urbanista, Profª Drª do Bacharelado em Planejamento Territorial e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC.
2. Engenheira Civil (UNESP), Mestre em Saúde Pública (USP) e doutoranda em Urbanismo (PUCCamp). Prof. Ms. das Faculdades Integradas Maria Imaculada. Funcionária da Prefeitura de Mogi Mirim (SP).
3. Engenheiro Civil. Prof. Titular Aposentado e Colaborador do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão Territorial da UFABC.
4. Arquiteta-Urbanista, Profª Drª do Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da PUCCamp.
5. As características dos assentamentos são mencionadas de modo geral, pois são situações que se repetem em diversos assentamentos de grandes centros urbanos.

O saneamento é um serviço essencial para a sobrevivência humana e qualidade ambiental, o que coloca em evidência a importância do seu caráter público. Essa prioridade se contrapõe à orientação do governo federal em estimular a privatização do setor, bem como à lógica lucrativa e financeira dominante nas empresas concessionárias, tratando-o como mercadoria e não como direito essencial. De fato, na lógica de mercado, de geração de lucros, é melhor atender os locais onde não se cogita a necessidade de fornecimento gratuito de água, aplicação de tarifa social, existência de ligações irregulares ou de padrões especiais de redes. Evidentemente, a favela não constitui um “filão de mercado”, pois concentra a população com baixa ou nenhuma capacidade de pagamento. Contudo, o caráter de serviço público e a função social do saneamento são ainda mais relevantes nesses assentamentos, face ao contexto de expressiva vulnerabilidade socioeconômica.

## AS ESPECIFICIDADES DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS E O SANEAMENTO

A universalização do serviço de saneamento nos assentamentos precários exige reflexão sobre suas particularidades em relação as demais áreas. Nos bairros construídos a partir de loteamentos, a intervenção inicia-se com a aprovação do projeto urbanístico, de infraestrutura e das edificações, que orientará as obras. Muitas vezes, a produção da unidade habitacional é a última etapa do processo.

Nos assentamentos precários, tem-se a ordem inversa, pois começam com a construção das moradias, que serão gradativamente melhoradas e, posteriormente, partes das infraestruturas são feitas pelos moradores. A obtenção de infraestruturas oficiais e serviços públicos resultam de luta coletiva.

Quando o assentamento é reconhecido como consolidado pela prefeitura, surgem os projetos de urbanização e a implantação de infraestrutura é realizada seguindo normas que são aplicadas aos outros padrões “formais” de ocupação.

Os assentamentos precários são diversos quanto à densidade populacional e construtiva, quanto à propriedade da terra, quanto ao padrão urbanístico e ao grau de consolidação das obras de infraestrutura (MORETTI et. al, 2015). A denominação “obra de urbanização de favelas” abrange intervenções distintas, que podem variar de simples a complexas, promovendo a reorganização dos espaços públicos e demolição de parcela significativa das edificações existentes (ROCHA et. al, 2002). Com isso, a classificação de um núcleo como “urbanizado” é bastante imprecisa. Além disso, as obras se implantam em um local onde já há uma “cidade” em funcionamento, inclusive com infraestrutura em operação. Por isso, a obra tem toda a complexidade e as especificidades de uma reforma onde há pessoas morando.

Os assentamentos precários urbanos têm como principal característica a provisão da moradia e da infraestrutura baseadas na “autoconstrução”. Não raro, se dão em áreas impróprias para urbanização (áreas ambientalmente sensíveis ou com fortes restrições à ocupação) e são ocupados com moradias diminutas, sem qualquer plano urbanístico e edificação prévio.

**Esses espaços são dinâmicos e estão em constante transformação, acompanhando o crescimento das famílias e a insuficiência das alternativas habitacionais adequadas. Nesse cenário, a peculiar infraestrutura construída coletivamente, apesar de resolver problemas imediatos, cria precariedades que se propagam pela ocupação e adjacências.**

## REDES DE ÁGUA POTÁVEL

Historicamente, prefeituras de cidades das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro realizaram intervenções em favelas visando erradicar doenças, dotando-as de redes de abastecimento de água. Das primeiras bicas implantadas nas margens dos assentamentos, e posterior adoção de tubulações flexíveis, foi possível abastecer quase a totalidade dos domicílios.

Entretanto, com a expansão das ocupações, a demanda pelo serviço foi crescente e passou a exigir ampliação das redes, o que nem sempre acontecia de forma organizada e com os devidos cuidados técnicos. Diferente de projetos de abastecimento de água convencionais, que utilizam parâmetros fixos de população para o dimensionamento do sistema e a análise da capacidade de atendimento por parte da concessionária, nos assentamentos precários tais parâmetros não são fixos, e os cálculos iniciais da demanda para instalação da rede não necessariamente se mantêm.

Maiores volumes de água requerem diâmetros maiores de tubulação para que o sistema atenda a demanda crescente. Entretanto, esse redimensionamento não é feito pela concessionária, causando perdas de pressão na rede. Nessa situação, principalmente em horários de pico de consumo, as extremidades de rede e os pontos com topografia mais elevada sofrem problemas de abastecimento. Uma forma de suprir essa defasagem é pelo aumento da pressão no interior da tubulação, que aumenta a velocidade de escoamento da água<sup>6</sup>.

A ocorrência de baixa pressão pode levar também a situações em que a própria população instala pequenos compressores na rede de água. Esses compressores podem gerar pressão de sucção, que, nos momentos críticos, podem injetar para dentro da rede pública os contaminantes externos. Nos casos de construções em palafita ou quando a rede de água passa por locais com esgotos, como por exemplo nos cursos d'água, o problema pode ser significativo e ter sérios impactos na saúde pública. Finalmente, é muito comum encontrar situações em que redes de água passam por dentro ou são assentadas no mesmo nível de caixas de passagem de esgotos ou de águas pluviais, contrariando as normas técnicas pensadas para evitar contaminação (SABESP, 1994).

Outro problema está relacionado com a qualidade do armazenamento da água potável nas moradias por meio das caixas d'água, com dimensionamento e manutenção nem sempre adequados. Já em áreas muito distantes da malha urbanizada, onde não há rede pública, o abastecimento é feito pela prefeitura com caminhões pipa, que enchem as caixas d'água das residências em dias alternados da semana. Nesses casos, também é mais difícil garantir a qualidade da água.

6. Essa energia adicional causa fadiga no material, propiciando pequenos vazamentos que, se não identificados e sanados, poderão resultar na ruptura da tubulação e interrupção geral do fornecimento e comprometer a eficiência da rede no longo prazo.

## REDES DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

### Sistema público

As redes de esgotamento sanitário operam por gravidade e, na maioria das vezes, sem pressurização. Por terem em seu interior resíduos de característica sólida, a implantação necessita de maiores intervenções no tecido urbano pré-existente para colocação de tubulação de diâmetros maiores e acomodação adequada no terreno, visando garantir declividades certas para o escoamento.

Quando projetos de rede de esgoto existem, não suprem todas as necessidades da obra, como ilustra o documentário sobre a favela Nova Jaguaré, São Paulo (Zuquim & Mautner, 2013). Segundo as autoras, não há projeto executivo para a implantação da rede de esgoto, e a obra de saneamento limita-se a interceptar os efluentes que vem dos pontos baixos de cada quadra da favela, para posteriormente mapeá-las e cadastrá-las nos “*as built*” (conforme construído).

Além disso, nem sempre há coletores tronco disponíveis para conduzir os efluentes para as estações de tratamento. Como são obras mais complexas, caras e que necessitam de licenciamento ambiental, as concessionárias frequentemente negligenciam essa etapa na urbanização dos assentamentos informais. O resultado é que os efluentes coletados são despejados em pontos previamente autorizados pela concessionária, diretamente nos córregos próximos, mantendo a condição de poluição das águas.

Aos assentamentos precários muito distantes da infraestrutura oficial, as soluções de abastecimento, coleta e tratamento de água e esgotos poderiam ser desenvolvidas em moldes alternativos e isolados (FERRARA, 2013). Porém, tais alternativas contrariam as diretrizes das concessionárias de saneamento, que geralmente adotam o sistema de tratamento de esgotos centralizado, facilitando para si a gestão do sistema.

### Redes condominiais

As soluções que muitas prefeituras adotam para executar as redes de esgotamento em vielas estreitas e quadras densas combinam a manutenção das redes construídas pelos moradores no interior dessas quadras, que passam a ser chamadas de “redes condominiais”, e a colocação de novas redes nas vias mais largas, construídas pelas concessionárias, formando um modelo híbrido. Contudo, nem sempre a rede preexistente é recebida pela concessionária para incorporá-la à rotina de manutenção. Esse é um grave problema para a manutenção das redes, pois a população que mais necessita de apoio é aquela que fica de fora do sistema público, já que a localização não comporta máquinas e equipamentos de operação convencionais.

### A moradia como parte do sistema

Um caso muito comum que traz problemas ao funcionamento do sistema de esgotos são as chamadas “soleiras negativas”, ou seja, o nível da entrada da moradia é inferior ao nível da rua onde passa a rede, o que impede que domicílios situados em frente às novas redes sejam interligados sem que sejam feitos reparos nessas edificações ou mesmo que provoquem a sua remoção total. Esse é um detalhe executivo do projeto que não pode ser negligenciado, já que se trata de um problema contornável, se previamente pensado (FURIGO, 2003).

Em loteamentos irregulares, a solução predominante para destinação dos esgotos é a fossa. Porém, devido ao custo de limpeza, é comum moradores despejarem a fossa pelo sistema de drenagem, o que traz consequências como refluxo, contaminação do lençol freático e até mesmo desestabilização do solo. Contudo, se esse tipo de solução fosse adotado como parte do sistema formal, a construção e manutenção poderiam ser feitas de forma preventiva (programada) e corretiva.



## DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS

As soluções para condução das águas pluviais em assentamentos populares são, na maioria dos casos, caseiras e improvisadas, mesmo quando executadas pelas prefeituras, gerando condições precárias de uso do espaço livre e escoamento no lote.

**O compartilhamento de tubulações por águas servidas e de chuva provoca sérios riscos à população. Nas épocas chuvosas, essas redes transbordam, aumentando os riscos sanitários. As moradias raramente dispõem de calhas e coletores para água pluvial e, assim, a água que cai nos exíguos quintais arrasta consigo resíduos sólidos de todos os tipos e volumes.**

115

Os deslizamentos de encostas e enchentes são frequentemente associados a falta de segurança dos sistemas de drenagem, pois há pouco espaço disponível para a água infiltrar no subsolo ou fluir para os córregos, dado o alto grau de impermeabilização. A falta de elementos condutores e de dispositivos de captação eficientes, somados ao excesso de resíduos sólidos amontoados pelas vielas e ruas, compromete o funcionamento de sistemas de escoamento.

A construção de moradias em áreas de várzeas e margens de córregos também potencializa os riscos, pois essas áreas têm a função natural de acumular e amortecer as águas em épocas de chuva. Além disso, faz com que as moradias fiquem permanentemente úmidas, gerando graves problemas de saúde que afetam principalmente crianças e idosos.

No que tange à macrodrenagem, as urbanizações de favelas têm de lidar simultaneamente com as restrições legais e ambientais de ocupação das margens dos córregos e dar uso a elas para evitar que novas ocupações aconteçam. Assim, precisam remover domicílios precários situados junto aos corpos d'água e, ao mesmo tempo, implantar alguma estratégia

Figura 1. Escoamento das águas pluviais, favela Sacadura Cabral, Santo André, SP, 2016.

Foto: Vitor Nisida

que, na ausência de fiscalização constante, impeça novas ocupações. Nos anos de 1990, em programas como o Favela Bairro (Rio de Janeiro) e Guarapiranga (RMSP) foram removidas moradias junto a córregos para canalizá-los, implantando vias marginais ou canais fechados, buscando impedir a reocupação com a integração viária. Mas a legislação ambiental brasileira impõe muitas restrições a esse tipo de solução. Recentemente, os projetos têm sido conduzidos para soluções de parques lineares, mas isso não elimina a preocupação com a manutenção e fiscalização desses espaços públicos.

A partir de 2009, a Lei Federal n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009a) passou a permitir a regularização em áreas de preservação permanente, mas exige estudo técnico que comprove a melhoria da qualidade ambiental decorrente da intervenção, e solucione as áreas de risco não consolidáveis. Esse procedimento foi incorporado à Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2012) e na Lei n. 13.465/2017 vigente.

## RESÍDUOS SÓLIDOS

A coleta e tratamento adequado dos resíduos sólidos é algo ainda distante da realidade de inúmeros municípios brasileiros. Por falta de políticas articuladas e adequadamente financiadas, as cidades mantêm os centros e as regiões comerciais e de maior renda bem cuidados, e os bairros mais distantes com o serviço mínimo.

No caso dos assentamentos precários, as dificuldades geográficas de acesso, tais como as áreas de declividade acentuada e as vielas, inacessíveis aos caminhões coletores tradicionais, ainda figuram como entraves para a limpeza urbana e a coleta domiciliar, associado ao fato das moradias serem de reduzidas dimensões e não comportarem o armazenamento temporário dos resíduos. Assim, as ruas passam a ser o local de disposição do lixo, que se acumula e permanece exposto, sendo muito

frequente o seu arraste em direção aos cursos d'água (SCHUELER et al, 2018). Os autores argumentam que é necessário descentralizar a gestão dos resíduos urbanos, ampliando a coleta seletiva na fonte. Tendo em vista que muitos moradores de áreas precárias ainda sobrevivem da coleta de recicláveis, é preciso que as atividades relacionadas ao serviço público de saneamento os incluam como parte da operação de limpeza urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os assentamentos precários possuem padrões de ocupação próprios, baseados na autoconstrução de moradias e infraestruturas. A trajetória dos projetos de urbanização de favelas demonstra que o reconhecimento desse padrão como parte da cidade avançou do ponto de vista técnico, político e legislativo. O projeto de urbanização tornou-se mais complexo e a implantação de infraestruturas passou a ser compreendida como estruturante e indissociável da solução habitacional e da qualidade ambiental da intervenção.

**Contudo, os projetos e obras de saneamento ainda precisam avançar em soluções que sejam mais adaptadas aos diferentes tecidos dos assentamentos precários, onde nem sempre a solução convencional e centralizada é factível ou adequada. Os projetos que adotam soluções convencionais frequentemente implicam em maior remoção de moradias, exigindo maiores investimentos em atendimento habitacional.**

Também é necessário que o projeto articule as soluções de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, coleta de resíduos sólidos e recuperação de cursos d'água, visando alcançar resultados integradores, como preconiza a Lei 11.445/2007. Entretanto, as soluções não convencionais devem ser absorvidas pelo serviço público, visando garantir a sua eficiência ao longo do tempo. A operacionalização e manutenção das redes precisa ser adaptada à ocupação, ampliando a utilização de equipamento de pequeno porte e incorporando estratégias técnicas e sociais que podem, inclusive, gerar emprego e renda nas próprias áreas.

Seja na solução pontual em relação às moradias, seja na escala da infraestrutura, é necessário melhorar a qualidade dos espaços das redes e dos serviços urbanos. Todos esses elementos compõem o desafio de universalizar o saneamento básico e qualificar os projetos e as obras de urbanização de favelas, colocando a prioridade do investimento público nas áreas de maior precariedade e com demandas sociais. Isso abrange, de modo mais amplo, a luta pela garantia do saneamento como direito humano.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei nº 11977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (...). Brasília, DF, 08 jul. 2009a.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico.** Brasília, 2014. 215 p.
- ROCHA, R.F. *et al.* Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. **Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT: Habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários.** São Paulo, 2002.
- COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SABESP). **Normas técnicas HABI/SABESP para projetos de redes de água e de esgotos sanitários para urbanização de favelas.** São Paulo: SABESP, 1994. Fotocópia.
- FERRARA, L. N. **Urbanização da natureza:** da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, FAU, USP. São Paulo, 2013.
- FURIGO, R.F.R. **Redes de esgoto em favelas urbanizadas:** avaliação de desempenho e parâmetros para projeto. 2004. 176 p. Dissertação de Mestrado em Saúde Pública. São Paulo: FSP, USP, 2003.
- MORETTI, R.S. *et al.* **Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC.** Santo André: UFABC, 2015. Disponível em: <<http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- SCHUELER, A.S., KZURE, H., RACCA, G.B. Como estão os resíduos urbanos nas favelas cariocas? **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 jan./abr., 10(1), p.213-230.
- ZUQUIM, M.L., MAUTNER, Y.M.M. **Velha Nova Jaguaré.** [documentário]. FAUUSP, 2013. Disponível em: <http://intermeios.fau.usp.br/midia/75771527>, acesso em 17/01/2019.

# A AUTORREGULAÇÃO NOS TERRITÓRIOS AUTOCONSTRUÍDOS

119

Vitor Coelho Nisida<sup>1</sup>

Considerando o processo de formação e crescimento das cidades brasileiras, a autoconstrução é a prática construtiva que viabilizou a franca expansão dos nossos centros urbanos durante o século XX. A industrialização e urbanização de baixos salários, que definiram a produção dessas cidades, restringiram as possibilidades de acesso à moradia para a massa da população trabalhadora de baixa renda, impossibilitando sua entrada no seletivo mercado formal de terras. As alternativas restantes entre loteamentos clandestinos ou irregulares e as favelas – ocupações de terra – pressupunham a autoconstrução: o emprego do trabalho extra não remunerado das próprias famílias trabalhadoras, além da economia de materiais e do uso de técnicas simples para a edificação da moradia<sup>2</sup>.

Historicamente, o imaginário construído em torno desses territórios populares caracteriza a autoconstrução como um método pobre, tecnicamente limitado, decorrente da falta de planejamento e da ausência do controle estatal sobre a produção da cidade que, além de induzir um crescimento urbano tido como descontrolado, “fora da ordem” por estar à revelia das normas urbanísticas, reproduz situações de precariedade e risco. Essa imagem negativa é corroborada pela avaliação de que a autoconstrução também é responsável, hoje, pela verticalização e pelo adensamento construtivo dos assentamentos informais e que, portanto, está relacionada diretamente a consequências indesejadas como a insalubridade das habitações e a exposição dos moradores a toda sorte de riscos, especialmente, nas favelas (COELHO, 2017; NAKAMURA, 2014).

1. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.

2. Maricato, 1996; Kowarick, 1979.

**Por mais que haja críticas a esse padrão construtivo e à morfologia urbana decorrente no território das favelas, é inegável a relevância da autoconstrução na formação do espaço urbano de nossas cidades. Antes de condená-la como a responsável pela precariedade do território popular, é fundamental reconhecer sua importância, dado que autoconstrução é método possível que permitiu às famílias mais pobres ter acesso a uma moradia, mesmo que precária, mal localizada, sem infraestrutura etc. Reconhecer sua complexidade e compreender seus vários aspectos significa aprofundar o conhecimento (necessário) sobre as nossas cidades de um modo geral.**

120

Uma das dimensões da autoconstrução que é preciso explorar mais e que pode organizar importantes frentes de pesquisa e reflexão diz respeito à sua autorregulação: um sistema normativo que alimenta e é alimentado pelas práticas construtivas cotidianas, ou um processo produtivo que tem seus códigos, suas regras e pactos, contrariando o senso comum de que as favelas são territórios produzidos a despeito de qualquer ordem. Este texto apresenta e discute alguns dos aspectos que caracterizam a autorregulação nas favelas, mostrando que a autoconstrução tem papel central nesse processo, configurando uma cultura construtiva rica e diversa.

Além de adotar a premissa de que a autoconstrução segue um modelo próprio de regulação e que, portanto, as favelas não são um “vazio normativo” (MAGALHÃES, 2013; SANTOS, 2014), a reflexão proposta aqui também parte do entendimento de que as regras dessa autorregulação (NISÍDA, 2017) definem e são definidas por uma cultura construtiva que nasce não apenas de necessidades concretas e imperativas, como a própria demanda por moradia, mas também das várias formas de sociabilidade entre os moradores.

A palavra “regra”, em si, é insuficiente para descrever o conjunto de elementos que regulam as formas de ocupação e apropriação da terra, bem como os meios de autoconstrução da moradia na favela. Assim, propomos uma estrutura analítica um pouco mais diversa, com quatro categorias conceituadas como “elementos reguladores” (NISÍDA, 2017, p. 69). A subdivisão em tais elementos buscou contemplar as diferenças de escala e de importância, assim como suas funções, para caracterizar os diferentes padrões de incidência da autorregulação sobre as práticas de autoconstrução da moradia em favelas.

O primeiro grupo de elementos reguladores, mais abrangente, é o dos princípios. Esses são a força motriz das práticas construtivas cotidianas: direitos maiores que as justificam. São diretrizes que balizam a ação

de todos os moradores e das quais decorrem os demais elementos reguladores. Podem ter um fundamento material, misturado ou não a questões morais, ou podem estar diretamente vinculados à natureza das ocupações de terra e à concretude urgente das ações de seus moradores posseiros. Um princípio pode se combinar a outro – eventualmente, a mais de um – e dar origem a uma série de elementos, operando uma sobreposição de justificativas que fundamentam as ações de cada morador na favela, ou de um conjunto deles.

O segundo grupo de elementos reguladores é composto pelas regras propriamente ditas. Apesar de agrupadas em uma única categoria, entende-se que há vários tipos e modos de regramento. Algumas dessas regras são a simples aplicação de um princípio, enquanto outras nascem de um conjunto de fatores e condicionantes que tornam seus efeitos concretos mais diversos e variáveis.

O terceiro grupo é composto pelos atores da produção da moradia. É claro que o principal agente produtor das favelas são os próprios moradores, cujas escolhas e ações cotidianas ditam o processo e a forma final da autoconstrução nesses territórios. Entretanto, destacamos neste grupo outros atores políticos e/ou comunitários que, seguindo os mesmos princípios e incidindo transversalmente às suas regras,

comportam-se como elementos fundamentais para o cumprimento de tais normas e, eventualmente, para que haja pequenas variações em sua aplicação.

Finalmente, o último conjunto de elementos são as condicionantes, que podem ser entendidas como circunstâncias sociais e/ou espaciais em um determinado assentamento que têm a capacidade de remodelar os efeitos da autoconstrução, interferindo na ação dos atores ou embutindo novos fatores à concretude das regras. Esse tipo de elemento traz a contextualização de cada núcleo e, assim como os atores, também pode combinar mais de uma condicionante para produzir resultados variados.

Trata-se de um sistema bastante complexo, em que as articulações entre um determinado conjunto de elementos são fundamentais para compreender a autorregulação na produção do espaço de cada favela. Para ilustrar a discussão deste texto sem se estender demasiadamente em cada aspecto desses elementos, optamos por explorar apenas os princípios da autorregulação e seus conteúdos mais centrais, suficientes para construir uma noção de como esse “direito autoconstruído” (LIMA, 2016) opera nas favelas.

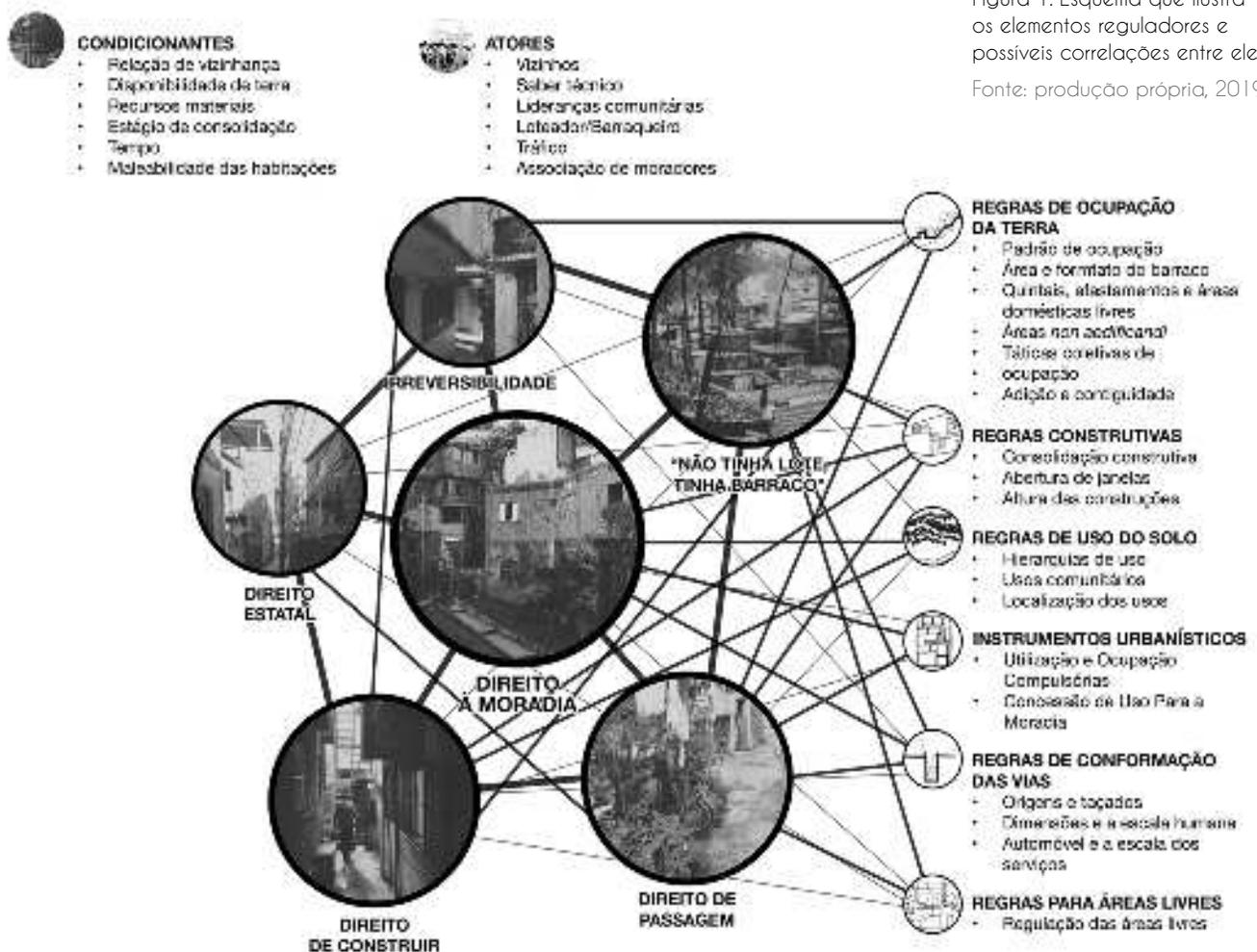


Figura 1. Esquema que ilustra os elementos reguladores e possíveis correlações entre eles. Fonte: produção própria, 2019.

## DIREITO À MORADIA (TERRA PARA MORADIA)

Trata-se de um princípio central a todos os demais e do qual deriva a maioria das regras observadas em campo. A “terra para moradia” define uma necessidade: uma carência objetiva, uma ausência material e uma urgência.

### **É essa necessidade que assinalamos como o núcleo motivador de todas as práticas construtivas da favela, de modo que o atendimento a essa função primordial define todos os demais aspectos do processo de ocupação e da autoconstrução nesse território.**

No contexto das favelas, oriundas de um processo histórico de privação da cidade, a carência urgente e fundamental por habitação constitui o conteúdo básico deste princípio que, no processo de autorregulação, também alcança o status de um direito maior: o direito à moradia na favela.

Esse princípio indutor cria uma lógica operacional em praticamente todo o processo de autorregulação da produção do espaço nas favelas, fazendo com que todas as ações individuais e coletivas se justifiquem por meio dele. O princípio:

- Justifica a própria ocupação da terra e a autoconstrução das moradias;
- Estrutura uma hierarquia de usos em que a primazia da moradia define se há ou não espaço para as demais funções do solo urbano, regulando o quanto das áreas disponíveis poderá ser efetivamente utilizado para outras atividades que não o uso habitacional;
- Define o padrão de ocupação e, portanto, as áreas não ocupadas, incluindo a rede de percursos e as dimensões dos becos e vielas;

- Determina tamanho e formato das habitações, assim como seu modo de expansão, que pode ocorrer verticalmente dependendo de condicionantes como disponibilidade de terra e grau de consolidação construtiva;

- Influencia, portanto, no adensamento construtivo de cada favela.

Apesar do seu grau de importância e da amplitude com que este princípio incide sobre a produção do espaço, é na escala da ação individual de cada família, com ou sem a cooperação de vizinhos e parentes, que a necessidade da moradia se manifesta de forma mais concreta ao longo do processo de autorregulação. Isso não significa que a materialização desse princípio não gere conflitos. A aplicação de suas regras por duas famílias vizinhas, por exemplo, que promovem intervenções físicas simultâneas, pode gerar estranhezas e desentendimentos, causando uma espécie de concorrência.

Ainda assim, em situações conflituosas, o princípio lógico de que todos precisam, igualmente, solucionar suas demandas à moradia opera como um instrumento ético, consensual, para que se criem possibilidades de mediação e formas de equacionamento das tensões criadas na disputa pelo espaço. Esse princípio estabelece um regime baseado na moradia como definidora da função social da terra nas favelas (MAGALHÃES, 2013).

Sendo o princípio da **Terra Para Moradia** uma condição central na autorregulação, é possível entender os demais princípios e regras como derivações dele. Ele é o preceito imperativo que exclui a possibilidade de qualquer outra premissa normativa de o direito estatal exercer o controle absoluto da produção do espaço nas favelas. Por meio dele, toda a discussão sobre a autorregulação da produção do espaço nas favelas, para nós, está circunscrita à discussão da autoprodução da moradia.

## “NÃO TINHA LOTE, TINHA BARRACO”

Na falta de um nome mais preciso, optamos pela transcrição literal – e bastante eloquente – da fala de um dos moradores entrevistados pela pesquisa que deu origem a este texto. A premissa do lote, enquanto origem e modelo organizador do espaço urbano, é uma lógica que precisa ser desconstruída para adaptarmos o olhar sobre o processo de autoprodução e autorregulação do espaço nas favelas. Mesmo quando a ocupação segue um esquema mais coordenado pelo voluntarismo de alguma liderança, o componente elementar de formação do espaço continua sendo o barraco<sup>3</sup>.

**Não há parcelamento prévio do solo. O barraco é a célula que conforma o tecido e, conseqüentemente, determina toda a morfologia de uma favela, de modo que é dele que derivam os domínios de cada família ou a aproximada noção dos terrenos individuais que, eventualmente, em uma etapa de consolidação e regularização fundiária, poderão delinear os lotes de cada morador no assentamento.**

Assim, o lote é fruto da casa, não a casa do lote, e será maior ou menor conforme as necessidades de cada família, combinado às suas possibilidades materiais de autoemprender a moradia.

• Esse princípio relaciona-se com a área da terra apropriada para a autoconstrução da moradia, assim como com as práticas responsáveis por alterar a forma e o tamanho dessa mesma área ao longo do tempo.

• O princípio também tem relação com outros elementos da autorregulação nas favelas capazes de embasar inúmeras práticas construtivas que modelam e recondicionam a morfologia de seus territórios.



É verdade que a forma dos barracos de uma favela em seu estágio inicial pode, aparentemente, seguir uma tipologia urbana muito comum, posicionando a casa de frente para a passagem e reservando uma área livre de fundos que possa ser destinada aos usos cotidianos dos moradores. Ainda assim, deve-se manter constante o cuidado para que categorias convencionais do urbanismo, consagradas pelo planejamento formal e pelo desenho tradicional da cidade, não contaminem ou distorçam a interpretação do que ocorre na formação das favelas. Não só o lote inexistente, como a “rua” – viela ou beco – não é a mesma rua do sistema viário formal, aquele definido pelo plano de parcelamento, e tampouco o “quintal” é aquela área livre resultante da fração do lote não edificada.

3. Ficam excluídas dessa análise e de suas conclusões, aquelas favelas derivadas de processos organizados de ocupação nos quais há uma ordem física predeterminada à ocupação da terra.

## DIREITO DE CONSTRUIR

O direito de construir é um princípio que confere ao morador a liberdade de realizar o que quiser ou precisar, desde que dentro dos domínios de sua moradia. Quase toda ação empreendida dentro do barraco ou da casa de alvenaria, incluindo os vários expedientes que promovem sua expansão, é respaldada por esse princípio.

Existe, obviamente, uma “autonomia nas decisões espaciais” (MORADO NASCIMENTO, 2015, p.32), no entanto, não defendemos que o princípio do direito de construir seja responsável por uma suposta “liberdade construtiva” ou “liberdade urbanística”. Trata-se de um princípio orientador de diversas práticas cotidianas de produção do espaço, o qual dá fundamentação a uma série de elementos apropriativos e construtivos da autorregulação nas favelas. A autonomia construtiva pressuposta no direito de construir enuncia várias regras para as práticas cotidianas e não a um pretenso um *laissez-faire* construtivo.

Existe, portanto, um direito subentendido de construir conforme as necessidades e os recursos materiais de cada morador. O processo de verticalização, que independe da urbanização de uma favela, exemplifica a materialidade desse princípio, pois, quando a construção de novos pavimentos gera um conflito entre vizinhos pela obstrução de janelas voltadas para as divisas da casa, o direito de construir garante ao morador que precisa expandir sua moradia o direito de fazê-lo, ainda que isso prejudique a ventilação e a iluminação naturais do vizinho, antes servidas pela janela que será fechada.

Os efeitos desse princípio nas áreas coletivas da favela, por outro lado, mostram a discrepância entre o rigor da aplicação do direito de construir entre vizinhos, ou seja, entre duas ou mais áreas particulares, e a tolerância permissiva quando as construções avançam sobre o espaço público de ruas, vielas e até praças. Nesses casos, é a interação entre esse princípio e o direito de passagem que define os parâmetros da autoconstrução.

## DIREITO DE PASSAGEM

Esse princípio estrutura uma série de práticas que têm como objetivo garantir a circulação dos moradores e o acesso às suas respectivas casas na favela. Desde o momento em que o primeiro terreno é ocupado, no início da formação do assentamento, até a mais recente laje erguida, esse princípio define várias escolhas construtivas.

No início das ocupações, as vielas do núcleo eram os caminhos que os próprios moradores faziam para entrar e sair de casa e cuja extensão crescia conforme novos barracos eram construídos. Ao contrário das vias que possam ser desenhadas posteriormente por eventuais projetos de urbanização, tais vielas não preexistiam à construção das moradias, de modo que é sua edificação que define o caminho

de acesso. Como consequência, a largura dessas vielas varia, apresentando dimensões estreitas que permitiam minimamente a passagem das pessoas com seus pertences: uma pactuação informal, talvez implícita, de que o “caminho” tem a finalidade de garantir a passagem dos moradores, o que configura, portanto, um princípio fundamental para garantir sua acessibilidade.

Ao longo dos diferentes estágios de consolidação de uma favela, é provável que o exercício do direito de construir crie tensões com o direito de passagem, sobretudo quando a expansão das moradias passa a subtrair áreas do sistema de becos e vielas. Os dois princípios podem ser entendidos como lógicas tuteladas pelo direito à moradia, já que um garante a terra e o outro, o acesso físico a ela.



Figura 2. Viala no Jardim Aliança, Osasco, SP, 2016.  
Foto: Vitor Nisida

## FATO CONSUMADO (IRREVERSIBILIDADE)

O princípio da irreversibilidade ou fato consumado (MAGALHÃES, 2013) pode ser observado na descrição de várias ações que delimitam as práticas construtivas, aqui entendidas como as regras da autorregulação nas favelas. Segundo esse princípio, não existe possibilidade de se desfazer o que já está feito, de modo que novas intervenções no espaço construído precisam se ajustar às condições estabelecidas pelo conjunto já edificado na favela. Esse princípio caracteriza a ação dos moradores, que, seguros de que suas escolhas construtivas não serão contestadas ou penalizadas, confiam na irreversibilidade das coisas para garantir a aplicação dos investimentos no autoempreendimento da moradia. Trata-se de um padrão normativo que configura um padrão construtivo.

## DIREITO ESTATAL

Uma das bases para a formulação da autorregulação nas favelas é o próprio direito estatal. Enquanto sistema jurídico oficial válido para a cidade como um todo e, portanto, para o território urbano em que as favelas se inserem, o direito estatal consegue exercer influência nas práticas construtivas, embora não constitua o padrão normativo predominante nos assentamentos informais. Trata-se de uma interação entre as diferentes escalas de juridicidade, mais do que um simples poder de influência.

Alguns elementos da legislação fundamentada pelo direito oficial podem influenciar ou condicionar a ação dos moradores, sendo fundamentais na pactuação das regras do direito autoconstruído. As regras que emergem dessa relação podem se perpetuar no processo de autoprodução do espaço, mas também podem sofrer modificações ao longo do tempo por meio das práticas construtivas cotidianas, de seus conflitos inerentes e pactuações necessárias.

Existe, portanto, uma margem interpretativa da lei oficial que permite alterações na forma com que incide, de fato, no território. Esse processo de adaptação pode até – na mão inversa – recondicionar os parâmetros oficiais, revelando que os pontos de contato entre um direito e outro permitem trocas nos dois sentidos. A interpretação dos moradores sobre o que a lei diz é também um meio de se condicionar as regras estabelecidas pelos processos de autorregulação, especialmente após as urbanizações, quando o poder público passa a reger esses territórios, estabelecendo um novo ordenamento com parâmetros especiais.

## A AUTOCONSTRUÇÃO DO ESPAÇO E DAS NORMAS

A apresentação rápida e superficial do que são os princípios da autorregulação do espaço nas favelas não dá conta, obviamente, de toda sua complexidade, mas nos permite ter alguma dimensão do extenso campo de pesquisa ainda a ser explorado sobre a autoconstrução da cidade brasileira, sobretudo da cidade na favela. Daquilo que foi possível discutir neste ensaio, temos a clara noção de que não apenas o espaço no território das favelas é autoconstruído, mas também o sistema normativo que o regula.

125

**De maneira tácita ou verbal, às vezes subentendida, e por meio de acordos entre vizinhos, pactuações coletivas ou mediações de terceiros, essas regras regulam a produção do espaço nas favelas sem impor lógicas externas e são legitimadas pelos próprios processos sociais e pelas práticas construtivas de que derivam. Raramente encontram espaço para enunciados explícitos e controladores: assim como a própria tipologia da favela, rica e variada, a autorregulação desse território é livre e diversificada.**

Trata-se de uma ordem urbanística popular, imbricada nos processos sociais de produção do espaço e que compõem “sistemas normativos subversivos”, uma “legalidade marginal” (WOLKMER, 2001) ou um “direito comunitário” (SANTOS, 2014).

Ao contrário da regulação oficial, a autorregulação nas favelas opera de forma condizente com suas especificidades morfológicas e dinâmicas construtivas, além de considerar as características sociais, culturais e produtivas daquele território, porque surge dele em vez de se impor a ele. Suas regras não são expressas formalmente tais quais as leis do direito estatal e, mesmo assim, configuram um ordenamento com suas próprias formalidades, quase sempre baseadas na prática cotidiana da autoconstrução, e não em parâmetros ideais preestabelecidos.

Uma das questões que emergem dessa análise é a competência dos instrumentos e parâmetros urbanísticos tradicionais para incidir e, de fato, regrear a autoprodução nas favelas de modo a garantir espaços seguros, habitáveis e de qualidade. A lei da favela se reformula e suas regras não antecedem a prática, porque é produzida paralela e articuladamente ao próprio espaço desses territórios. Assim, um meio para se formular e estabelecer uma regulação urbanística possível no território das favelas é, sugestivamente, pelas próprias

dinâmicas produtivas, o que pressupõe um modelo regulador igualmente dinâmico e coloca em cheque a relação clássica e estática entre norma e produto, ou entre regulamentação e a produção do espaço urbano.

Se há uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida a partir das complexidades que a autoconstrução nos coloca, ela deve ter claro que o objetivo de qualquer tipo de regulação da produção da moradia e demais espaços precisa estabelecer padrões mínimos de qualidade que não ameacem as condições de moradia e sociabilidade nas favelas, mas que não seja um padrão impositivo sem adesão à realidade desses territórios. Deve ser algo que estruture um quadro de referência que dê o suporte necessário às ações dos moradores de forma mais autônoma em vez de balizar uma regulação meramente fiscalizatória e repressiva. Esse raciocínio implicaria criar condições de uma regulação dinâmica e qualificadora, de modo que seus agentes sejam – como sempre foram – ativamente participantes da produção das normas tanto quanto do espaço.

## REFERÊNCIAS

- COELHO, Cláudia. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas**: impasses e perspectivas. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.
- LIMA, Adriana. **Do direito autoconstruído ao direito à cidade**: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Tese de doutorado. Salvador: UFBA, 2016.
- MAGALHÃES, Alex. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- NAKAMURA, Milton. **O controle urbano nas favelas urbanizadas**: o caso da região do ABC. Dissertação de mestrado. Santo André: UFABC, 2014.
- NISIDA, Vitor Coelho. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito. São Paulo: Cortez, 2014.
- WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do Direito. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.



# SONHOS E UTOPIAS DE UMA LIDERANÇA

entrevista

# NIVIA SANTOS

Moradora e Liderança Comunitária  
do Jardim Jaqueline

**entrevista** Felipe Moreira  
e Paula Oliveira; **redação**  
Felipe Moreira.

entrevista realizada no dia  
27 de setembro de 2018, no  
Jardim Jaqueline, São Paulo/SP.

Nívia é uma baiana de olhinhos negros apertados e bochechas salientes, dessas que alargam o rosto sempre que abre um sorriso. E Nívia sorri muito. Há uma alegria viva de quem sente (e sabe) da potência transformadora que seu corpo e suas ideias desencadeiam por onde passam.

Fizemos essa entrevista com ela na Cantina da Baiana, um bar e restaurante que ela abriu recentemente perto de sua casa, no Jardim Jaqueline<sup>1</sup>, bem em frente à praça construída coletivamente pela comunidade. É que Nívia tem orgulho da praça. Afinal, ela foi conquistada palmo a palmo, seja na disputa da terra com o Raposo Shopping, seja para conseguir materiais e recursos para a construção dos aterros e mobiliários. E ver a praça assim, pronta, sendo usada por crianças e pessoas de todas as idades, é ver um pedacinho de um mundo mais democrático e livre sendo construído e mantido, com esforço, pela ação coletiva da comunidade da qual ela faz parte.

Figura 1. Bete Silva (à esquerda) e Nivia Santos, durante a Oficina Favelas, 2016.

Foto: LabLaje



Figura 2. Localização do Jardim Jaqueline, São Paulo, SP.

Elaboração própria

1. O Jardim Jaqueline fica na subprefeitura do Butantã, no distrito da Vila Sônia, zona oeste de São Paulo.
2. A ideia original era transcrever o mais fielmente possível a entrevista que fizemos num dia chuvoso e frio de setembro de 2018. Entretanto, nesses desafios tecnológicos, o arquivo se corrompeu.

E é com essa força e potência, com esse sorriso e alegria, que Nivia nos recebe e nos pede para sentar enquanto ela cozinha.

O que vamos relatar neste texto é um conjunto de anotações e memórias do acúmulo de visitas e conversas que fizemos com Nivia desde antes do projeto deste livro<sup>2</sup>. Há, portanto, um misto de falas de Nivia (destacadas em negrito e itálico) com percepções e anotações nossas.

***Vai uma cervejinha? Um suco, um refrigerante? Aqui na cantina da baiana a gente tem um pouquinho de tudo. Vocês não se incomodam da gente fazer essa conversa aqui na minha cozinha, né? Tô terminando de esquentar esses bolinhos e tenho que ficar de olho neles... Então, meninos, agora eu abri esse bar. Vocês sabem, “quando a gente é líder comunitária, o seu feijão com arroz é o feijão com arroz da comunidade”. E aqui no bar vem todo mundo, vocês vão ver!***

E, de fato, durante o tempo da entrevista, uma dezena de moradores e moradoras passaram pela cantina, seja para comer um espetinho ou para compartilhar informações sobre assuntos pessoais ou da comunidade. Naquele dia, Nivia estava radiante! Ela tinha à sua volta o bar, a praça e a legitimidade reconhecida entre as pessoas do Jardim Jaqueline. Tinha também um plano de ir a Angola e Moçambique falar sobre técnicas locais de conforto térmico para moradias. Ela queria compartilhar aquilo que sabia e aprender coisas novas. Ela disse:

***Quando você está sozinho, você tem um sonho, mas quando você tá junto, você o transforma em realidade.***

E foi assim, com essa lufada de esperança em tempos sombrios, que Nivia conduziu toda a entrevista.



Figura 3. Muro do Jardim Jaqueline, São Paulo, SP.

Foto: Felipe Moreira

O primeiro emprego de Nívia foi como babá e empregada doméstica no bairro do Sumaré, região nobre da cidade de São Paulo. Na época, ela disse que não sabia mexer direito nos equipamentos da casa e, insegura, pediu demissão depois de 6 meses.

Foi mais ou menos nessa época que foi construído o Raposo Shopping em um terreno limpo ao Jardim Jaqueline. Foi nessa época também que lhe foi dito que a terra onde crescera e se constituía não era das pessoas que nela viviam. Foi também no final dos anos 90 e começo dos anos 2000 que seu Joaquim, então presidente da associação de moradores do Jaqueline, a convidou para trabalhar como secretária da associação.

Foi o início da formação de uma das grandes lideranças do Jardim Jaqueline. Ela e Elisabete Silva, a Bete, sua amiga e companheira de luta, são, há mais de 20 anos, as grandes lideranças do Jaqueline. Já no começo de seu trabalho, viu a relação delicada da comunidade com a “política” partidária quando viu candidatos e candidatas do legislativo e do executivo trocarem promessas e, às vezes, unidades habitacionais, por votos.

Dentre as promessas mais esperadas estava a de asfaltamento das ruas. Em dias de chuva, a mobilidade do Jaqueline ficava muito prejudicada. Mesmo com muita luta (e muitas promessas e votos “trocados”), o asfalto só veio depois de 2004, com uma emenda orçamentária encabeçada por um vereador ligado à região. Foi também nessa época, e com apoio público, que a sede da associação foi construída, a situação da distribuição de energia regularizada e a rede de esgoto parcialmente implantada.

E foi também o poder público que desencadeou entre os moradores o medo da remoção. Em 2010, a gestão municipal iniciou um conjunto de obras de urbanização da favela do Sapé, que fica numa área próxima ao Jaqueline, e que removeu diversas famílias sem apresentar alternativas definitivas de moradia. Parte delas foi morar no Jardim Jaqueline.

***A gente ficou com medo que o mesmo pudesse acontecer com a gente, aí fomos atrás de um vereador que é próximo da gente para conseguirmos a regularização fundiária daqui. A gente pensou que, tendo os documentos das nossas casas, a gente não seria removido.***

Em 2011, o vereador conseguiu articular recursos com o então Ministério das Cidades para iniciar a regularização fundiária do Jardim Jaqueline. A defensoria Pública do Estado de São Paulo foi contratada para encabeçar o processo que, até hoje, não chegou ao fim<sup>3</sup>. Mas, segundo Nívia, foi a universidade que promoveu a politização das lideranças quando, em 2014, os alunos da FAUUSP começaram a pensar um projeto para a área da City, uma das mais vulneráveis do Jaqueline.

3. Ver artigo de Zamoner neste livro.

***Isso mudou tudo! Eles nos ajudaram a entender que formalizar o Jaqueline passava por um processo mais amplo, como passar o correio, ter rede de energia etc.***

Figura 4. Caderno de Bruna Martins, durante a oficina realizada no Jd. Jaquelina, 2017.

Foto: Paula Oliveira



Ao fim desse processo, a associação pediu aos alunos um projeto para a praça ao lado do shopping.

*O projeto foi feito pelos alunos da FAU Social, da FAUUSP, e nós moradores fomos atrás da câmara de vereadores, do shopping, enfim, fomos atrás de parcerias para conseguir material para começar e finalizar a obra.*

*Minha utopia é ver as crianças brincando na praça! Esse projeto, que vocês [do Lablaje] participaram junto, de chegar e transformar a favela, é que me dá esperança! E o que eu sinto é que, hoje, depois de tudo que o Jaqueline passou, as pessoas que moram aqui passaram a acreditar mais nas transformações. Elas ficaram mais críticas e mais conscientes.*

***Agora a gente sabe conversar com a prefeitura. Quando ela nos mostra um mapa da favela, a gente sabe onde está a nossa casa, onde estão nossos vizinhos e colegas, aí a gente pode falar: aí não pode remover não, aí tem gente morando!***

*E hoje, o Jardim Jaqueline mudou muito! Eu bebo e como da minha comunidade. Somos uma economia/comunidade sustentável. A Av. Alessandro Bibieno está cheia de lojas e comércio. Praticamente não há mais lixo acumulado nas vielas, as enchentes, que costumavam ser constantes, diminuíram muito.*

*Depois dessas ações, muitas outras faculdades vieram aqui, não é mais só político que vem para favela em tempos de campanha.*

*Minha meta, hoje, é ver finalizado o processo de regularização fundiária que Bete [Silva] e eu começamos. A gente tem um compromisso com esse processo, mas queremos também nos "aposentar" da associação. Enquanto isso não acontece, a gente vai melhorando a comunidade pontualmente, do jeito que a gente pode.*



Figura 5. Casas no Jardim Jaqueline, São Paulo, SP.  
Foto: Felipe Moreira

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA JARDIM JAQUELINE

um olhar pela atuação e experiência da  
Defensoria Pública de São Paulo

Tatiana Zamoner Geraldo<sup>1</sup>

O Jardim Jaqueline é uma favela localizada no Distrito de Vila Sônia, Subprefeitura do Butantã, região Oeste do Município de São Paulo, com acesso principal pela Rodovia Raposo Tavares. Quem vislumbra o Raposo Shopping emoldurado pelo conjunto de edifícios de alta renda a partir da rodovia não imagina que, por trás da moldura da promoção imobiliária, se esconde uma área de ocupação espontânea e consolidada, formada, predominantemente, por população de baixa renda. A existência da favela é anterior ao processo de valorização imobiliária potencializado pela recente implantação da Linha 4-Amarela do Metrô-SP, e sua permanência na área não está livre dos conflitos inerentes à convivência entre distintas realidades socioespaciais no mesmo Distrito.

Reconhecendo a realidade socioespacial da favela, o Plano Diretor de 2002 do Município de São Paulo delimitou a área como ZEIS 1<sup>2</sup> – W35, juntamente com a favela vizinha, Vale da Esperança, ZEIS 1 – W36, além de grafar terrenos do entorno como ZEIS 2. Um dos terrenos grafados como ZEIS 2 foi utilizado para construção de um condomínio fechado com 6 torres destinado a classes de média e alta renda mediante a estratégia utilizada pelos incorporadores imobiliários na época da delimitação das ZEIS na cidade de São Paulo de instrumento jurídico chamado de “direito de protocolo”, segundo o qual o projeto protocolado no interstício entre a assinatura da Lei e sua data de vigência poderia se valer do regramento anterior à Lei. Nos estandes de venda do novo empreendimento, os futuros moradores recebiam a informação de que a favela seria removida.

1. Arquiteta-Urbanista e Mestre em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP). Assessora do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.
2. Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Ao longo do processo de consolidação da favela e dos anos em que surgiram os novos empreendimentos vizinhos (o *shopping center* e o condomínio fechado), os moradores do Jardim Jaqueline, representados pela Associação de Moradores do Jardim Jaqueline, lutaram pelo reconhecimento de seus direitos de posse na área, que teve processo de ocupação iniciado na década de 1960<sup>3</sup>. O processo de consolidação da área teve início em 2002, com a implantação de redes coletoras de esgoto sanitário, ligações domiciliares de água e esgoto, construção de galerias pluviais e implantação de guias e sarjetas. Parte da infraestrutura foi realizada pela Prefeitura e, com o adensamento da área, os moradores promoveram ligações clandestinas de água, esgoto e energia elétrica a partir das redes existentes.

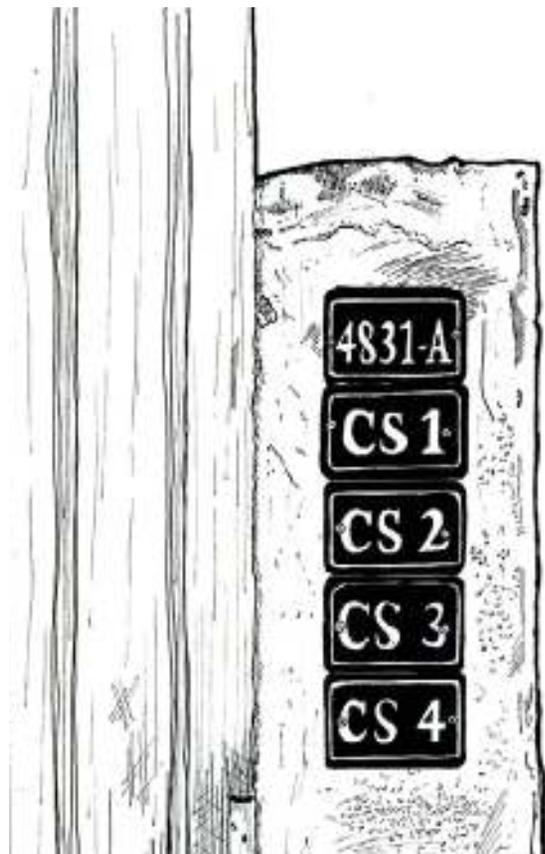
Conforme relatado pelas lideranças comunitárias da favela, no início as lutas giravam em torno de conquistas básicas e pontuais de ordem física, como uma guia, uma lombada para conter a velocidade dos carros, pavimentação de vielas, pontos de coleta de lixo e outras reivindicações, pontuais e de alcance restrito, muitas vezes demandadas junto à subprefeitura local, mas que representavam grandes conquistas no cotidiano dos moradores. O contato com diferentes partidos políticos teria contribuído para mudanças nas posturas adotadas, das demandas iniciais mais pontuais à proposta de regularização fundiária de toda a favela.

Após tentativas dos moradores de viabilizar a regularização fundiária da favela junto ao município<sup>4</sup>, a Defensoria Pública do Estado foi procurada como alternativa para andamento do processo. O projeto, encaminhado pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública, teve início em 2009, com o contrato firmado entre a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

**O processo de regularização fundiária idealizado pelo Núcleo de Habitação no Jardim Jaqueline teve como premissas: o reconhecimento de direito de posse ou propriedade da terra; a fixação da comunidade no local em que vive, em condições de habitabilidade e salubridade; o fortalecimento do poder local, com a sensibilização de seus habitantes em relação aos seus direitos e deveres; a possibilidade de integração do assentamento no espaço urbano, com a identificação de questões estruturais a serem equacionadas, como as áreas de risco e de preservação ambiental.**

3. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2012.

4. Podemos citar como propostas da Prefeitura de São Paulo para a área: no Plano Municipal de Habitação de São Paulo, (PMH, 2009), o município vislumbrava intervenções urbanísticas na área entre 2021 a 2024; até o final de 2012, a prefeitura trabalhava com a possibilidade de antecipação de obras de urbanização no Jardim Jaqueline e em outras favelas, com a virtual aprovação de uma Operação Urbana na região (Operação Urbana Vila Sônia) que garantiria o montante de recursos necessários. O projeto de um Parque Linear pretendia remover as áreas em APPs da favela – Parque Linear Itararé.



Para a realização dos levantamentos técnicos necessários à instrução de processos de regularização fundiária, que na época previam pedidos de Usucapião e de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, foi contratada empresa especializada<sup>5</sup> com equipe técnica multidisciplinar capacitada para realização de diagnósticos sociais, urbanísticos e jurídicos da área. Entre 2011 e 2013, foi realizado extenso trabalho técnico social na favela que contou com: Levantamento Planialtimétrico Cadastral; Diagnóstico Urbanístico-ambiental; Cadastro e diagnóstico socioeconômicos; e Planta do Parcelamento e dos lotes individualizados com os respectivos Memoriais Descritivos. Além dos produtos necessários para instrução de possíveis Ações Judiciais, foram produzidos material socioeducativo e estudo jurídico para identificação de medidas administrativas e judiciais existentes e possíveis para viabilização da regularização e indicação de encaminhamentos adequados ao caso específico.

## DIFICULDADES ENCONTRADAS AO LONGO DO PROCESSO

O diagnóstico urbanístico revelou a dimensão da precariedade na favela, que se consolidou sobre dois cursos d'água, tamponados ao longo dos anos pelas novas construções, ou em trechos a céu aberto nas áreas mais precárias. O adensamento precário nas Áreas de Preservação Permanentes (APPs) dos cursos d'água, somado à presença de áreas de risco de alagamentos e solapamento de margens, revelou expressiva necessidade de remoção e reassentamento parcial da população em um projeto de urbanização da área, indissociável do processo de regularização fundiária.

O diagnóstico também revelou dados curiosos a respeito da favela e de seu entorno como a ocupação das nascentes dos cursos d'água pelo *shopping center* vizinho e sua apropriação de uma área verde pública. De acordo com relato dos moradores, o Raposo

Shopping utiliza a água das “bicas d'água” para consumo por meio de um poço de coleta instalado sobre as nascentes. Com a delimitação fundiária da área da favela e confrontantes, que localizou as reservas de área verde dos parcelamentos do entorno, o *shopping center* alterou os limites de seu muro de divisa, revelando a existência de uma área verde pública existente nas imediações da favela.

Com o término dos trabalhos técnicos executados pela empresa, a Defensoria Pública, por meio dos diagnósticos efetuados e estudos dos modelos de urbanização de favelas existentes, refletiu acerca da metodologia de trabalho inicialmente proposta. A propositura das Ações de Usucapião para as áreas particulares e encaminhamento das Concessões de Uso para Fins de Moradia – CUEMs – das áreas públicas não se mostrou a solução mais adequada para o caso.

A partir da análise do material produzido, foi indicada uma solução administrativa para a regularização do núcleo informal por meio do instrumento da Demarcação Urbanística<sup>6</sup>. Para tanto, seria necessário um levantamento topográfico e a sua confrontação com os títulos de domínio incidentes sobre a mesma área, além da titularidade das propriedades lindeiras. O material produzido pela Defensoria se mostrava mais de que suficiente para o encaminhamento proposto. Ao mesmo tempo em que parecia ser o encaminhamento mais efetivo e mais célere para o caso, já que não envolvia somente a titularidade da área, mas o compromisso de que a favela receberia investimentos e obras necessárias ao processo de regularização global<sup>7</sup> da favela, a opção também demandou a necessária interlocução com os responsáveis pelo processo no Poder Executivo.

O material foi encaminhado à Prefeitura de São Paulo em 2013 para subsidiar propostas e projetos de urbanização para a área de modo a promover a efetivação do direito à moradia adequada para os dos moradores do Jardim Jaqueline. Após diversas tratativas entre

5. Os trabalhos técnicos para o processo de regularização fundiária do Jardim Jaqueline tiveram início em 2011, com a contratação da empresa Extrema Construções SA/ Integra Coop.
6. De acordo com os fundamentos do artigo 47, inciso III, e artigo 56 e seguintes da Lei nº 11.977/09.
7. Considerando o conceito de Regularização Fundiária Plena, dado pelo Estatuto das Cidades, o art. 46 da Lei 11.977/2009 conceituava a regularização fundiária como um “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Defensoria Pública, Prefeitura de São Paulo e Associação de Moradores do Jardim Jaqueline, o município instaurou processo administrativo com o início dos trabalhos de Demarcação Urbanística da área, instrumento jurídico que reconhece o exercício da posse dos moradores. A Demarcação Urbanística possibilita alcançar o mesmo objetivo do Usucapião ou da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia pela via administrativa. O instrumento a ser utilizado no caso permite a vinculação direta entre a regularização fundiária e urbanística na medida em que o ente público que reconhece a posse dos moradores por meio da legitimação de posse é o mesmo que deverá viabilizar o projeto de regularização urbanística.

Desde dezembro de 2013, quando o processo foi efetivamente encaminhado para o Município, os atores envolvidos iniciaram ciclos de negociação que envolveram três Secretários de Habitação, diversas Coordenadorias de Regularização Fundiária e técnicos de diversos departamentos municipais<sup>8</sup>.

Dentre os encaminhamentos propostos, estão: o Jardim Jaqueline faria parte de um PAI – Perímetro de Ação Integrada, onde seriam consideradas ações específicas para as áreas adensadas e com infraestrutura e para as áreas precárias, que demandariam processos de remoção e reassentamento de famílias. A Secretaria de Habitação (SEHAB) faria a análise de conveniência entre o encaminhamento de um Projeto de Regularização ou um Plano de Urbanização de ZEIS, de forma a contemplar todos os moradores do Jardim Jaqueline. Como a urbanização da área se configura como um projeto de longo prazo, a equipe da Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) apresentou possibilidades concretas de ação a curto prazo. A prefeitura se comprometeria com as seguintes ações<sup>9</sup>:

- Elaboração de Planta de Demarcação Urbanística<sup>10</sup> (PDU), com o fechamento do perímetro que seria encaminhado para demarcação;
- Oficialização das vias de acesso e estabelecimento de diálogo com a CET para melhoria dos fluxos locais;
- Formação de um Conselho Gestor da ZEIS 035;
- Investigação de projetos existentes em terreno localizado no entorno da favela junto à Secretaria de Licenciamento;
- Encaminhamento da Planta de Demarcação associada a um projeto de regularização para registro em Cartório;

8. Todos os trâmites que envolveram o processo de regularização e estratégias discutidas ao longo dos anos estão registrados nos Processos da Prefeitura de São Paulo e Processo Administrativo da Defensoria Pública: o Processo 2014-0.213.650-8 da Prefeitura, trata do encaminhamento realizado pela Defensoria Pública para regularização fundiária do Jardim Jaqueline; o Processo 2016-0.185.899-6 trata da demarcação urbanística da área; o processo 36/2011, na Defensoria Pública, trata do processo de Regularização fundiária.

9. Encaminhamentos propostos em reunião realizada com a Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) da Secretaria de Habitação (SEHAB) em julho de 2016.

10. O critério utilizado para o fechamento do perímetro da Demarcação Urbanística foi a ausência de cursos d'água e a existência de lotes com vias de acesso definidas. Alguns conjuntos de moradias poderiam ser considerados como um único lote. Os representantes do Departamento de Regularização Fundiária da SEHAB-PMSP adotaram como critério de demarcação a delimitação de área consolidada que não demandava a realização de obras, excluindo assim, a área mais precária da favela. A Prefeitura assumiu o compromisso, pactuando com os representantes de moradores, de que essa seria a primeira etapa de um processo que considerará a favela em sua integridade a médio e longo prazo.

## POTENCIALIDADES DO PROCESSO

O processo de regularização fundiária do Jardim Jaqueline, dentro de uma linha de atuação audaciosa e única de uma instituição que faz parte do sistema de justiça, não revelou somente dificuldades e impossibilidades de enfrentamento da precariedade urbana a partir de um único ente público, mas também um processo de acúmulo de experiências que fomenta a atuação não somente da instituição em si, mas de uma rede de potenciais parceiros que partilham dos mesmos objetivos institucionais da Defensoria Pública.

### **Podemos citar como principal desdobramento positivo do processo a viabilização de uma praça pública junto à favela após atuação de grupo de extensão universitária vinculado à Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo (FAUUSP).**

O grupo procurou a Defensoria Pública em 2013 em busca de informações sobre a favela e da base de dados produzida ao longo dos levantamentos técnicos realizados na área e se surpreendeu com a existência de uma área verde pública, ainda sem uso, vizinha à favela. Em parceria com os moradores, realizaram o projeto da praça e trabalharam na articulação necessária junto à Prefeitura, Subprefeitura e Câmara de Vereadores para viabilização das obras. Hoje, a existência da praça é um sopro de esperança para os moradores, principalmente para as crianças, que ganharam uma opção de lazer local, destoante da realidade cotidiana de precariedade e ausência de espaços públicos qualificados.

Enquanto o processo de regularização caminha na Prefeitura, a expectativa é de que outros atores se apropriem das narrativas em torno do Jardim Jaqueline com o apoio do material técnico produzido ao longo dos anos e ampliem a

rede de ações de transformação da realidade local, não somente em sua dimensão física, mas também referencial e sensível dos moradores. Os diversos grupos de pesquisa que atuaram no território ao longo dos anos contribuíram para a ampliação do repertório crítico dos moradores e do referencial para futuras conquistas, que já não está restrito à titularidade da terra, se ampliando em direção a direitos mais amplos, relacionados à cultura e ao lazer.

A atuação de novos grupos de extensão e pesquisa ao longo dos anos reforça a ideia de que a atuação em rede, com a participação de parceiros de diversas instituições e áreas de conhecimento torna possíveis ações que não se viabilizariam a partir de uma única instituição ou coletivo.

## ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO

O principal objetivo da Defensoria Pública foi encaminhar uma solução global de regularização fundiária para a favela Jardim Jaqueline que visasse não apenas o reconhecimento da segurança da posse para os ocupantes, com o eventual acesso à propriedade, mas também a integração socioespacial do assentamento, considerando as possibilidades de solução para garantia de moradia digna para os ocupantes das áreas de risco e de preservação ambiental.

Sabemos que a solução global passa pela atuação do Município, que possui a prerrogativa de promover a regularização urbanística da favela, e que a abordagem administrativa da questão fundiária contribui para uma atuação efetiva, na medida em que vincula a questão fundiária à urbanística, considerando os fatores de risco socioambientais envolvidos. Ações de Usucapião ou de Concessão de Uso Especial para fins de moradia executadas de forma isolada, além de não se configurarem como solução global para assentamentos informais, muitas vezes podem dificultar futuras intervenções por parte do poder público nas áreas envolvidas e viabilizar uma titulação que pode facilitar processos de remoção de populações de baixa renda para as periferias<sup>11</sup>.

11. Peter Marcuse discute as possíveis formas de regularização da terra e suas implicações para a segurança da posse em assentamentos de baixa renda. MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio (org.) Cidade (I)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

O percurso adotado está diretamente relacionado à demanda apresentada pelos moradores. Por que a Usucapião coletiva não foi considerada como estratégia jurídica para a regularização da posse? De fato, seria uma estratégia jurídica que exigiria menores esforços relacionados a levantamentos técnicos e que poderia encaminhar a maior matrícula envolvida em um único processo, mas que apresentava as seguintes limitações:

- A demanda dos moradores estava centrada nas escrituras individuais dos imóveis e não na posse ou propriedade coletiva. Essa postura não poderia ser diferente, considerando a base social patrimonialista extremamente arraigada em nosso imaginário coletivo;

- As raras experiências de ações coletivas de usucapião conhecidas indicam uma série de entraves posteriores à sentença, como a ausência de organização coletiva necessária à estruturação do futuro condomínio, com administração de um coletivo de grandes dimensões, e dificuldades em encontrar os antigos nomes citados nas iniciais das ações propostas. As dinâmicas sociais nos assentamentos de baixa renda não se relacionam aos tempos de um processo judicial.

De forma geral, o Judiciário não precisaria atuar em cenários em que os direitos de posse são socialmente reconhecidos e moradores de baixa renda não são constantemente ameaçados em suas posses por agentes públicos e

privados. Quando atua, não possui as prerrogativas do Poder Executivo para o equacionamento das precariedades físicas inerentes aos assentamentos de baixa renda consolidados.

## **Um processo de regularização fundiária com as características do Jardim Jaqueline revela a necessidade da participação do município desde o início do processo.**

De fato, o diálogo com diversas gestões municipais nunca se mostrou fácil para a Defensoria Pública, embora seja um objetivo presente ao longo dos anos. O caminho possível foi o encaminhamento do processo para o município no momento em que os diagnósticos apontavam a pertinência de aplicação do instrumento de demarcação urbanística.

Embora as tratativas com a Prefeitura estejam em andamento, o processo específico revela suas imensas dificuldades de resolução, assim como de tantos casos similares que necessitam de estratégias articuladas, relacionadas ao conceito de regularização fundiária plena, atuando não somente do ponto de vista jurídico, mas principalmente no enfrentamento da precariedade urbana, com problemas que se alastram e recursos que seguem outras prioridades.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatórios técnicos de acompanhamento do processo de regularização fundiária do Jardim Jaqueline**. São Paulo, 2012.

LEI FEDERAL nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - **Estatuto da Cidade**.

LEI FEDERAL nº 11.977 de 7 de julho de 2009 - **Lei Minha Casa Minha Vida**.

MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio (org.) **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

processo de regularização  
fundiária da favela

# JARDIM JAQUELINE

**localização**

São Paulo / SP

**data**

2010-2013

2016 - intervenção na praça

**população**

3.392 domicílios

9.281 pessoas

**projetista**

Extrema Construções Ltda. / Integra Coop.

**contratante**

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**fonte de recursos**

Ministério das Cidades e Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**serviços realizados**

Levantamento planialtimétrico cadastral - **LEPAC**; identificação dos domicílios - **selagem**; cadastro e documentação dos moradores/ocupantes de cada domicílio/edifício de uso não residencial; elaboração da **planta de parcelamento do solo** com lotes individualizados e os respectivos memoriais descritivos; pesquisa fundiária; diagnósticos social e urbanístico-ambiental; elaboração de proposta urbanística; formação de fórum de representantes por setores.

**Momento 2:** em 2016-2017 uma das áreas livres destinadas a praça, passou por um processo de idealização e construção, por iniciativa da **FAU Social**, grupo de extensão universitária da FAUUSP, junto com a associação de moradores local.

A implementação da praça foi realizada com o apoio da sub-prefeitura e alguns parceiros patrocinadores.



Fotografia de satélite do Jardim Jaqueline

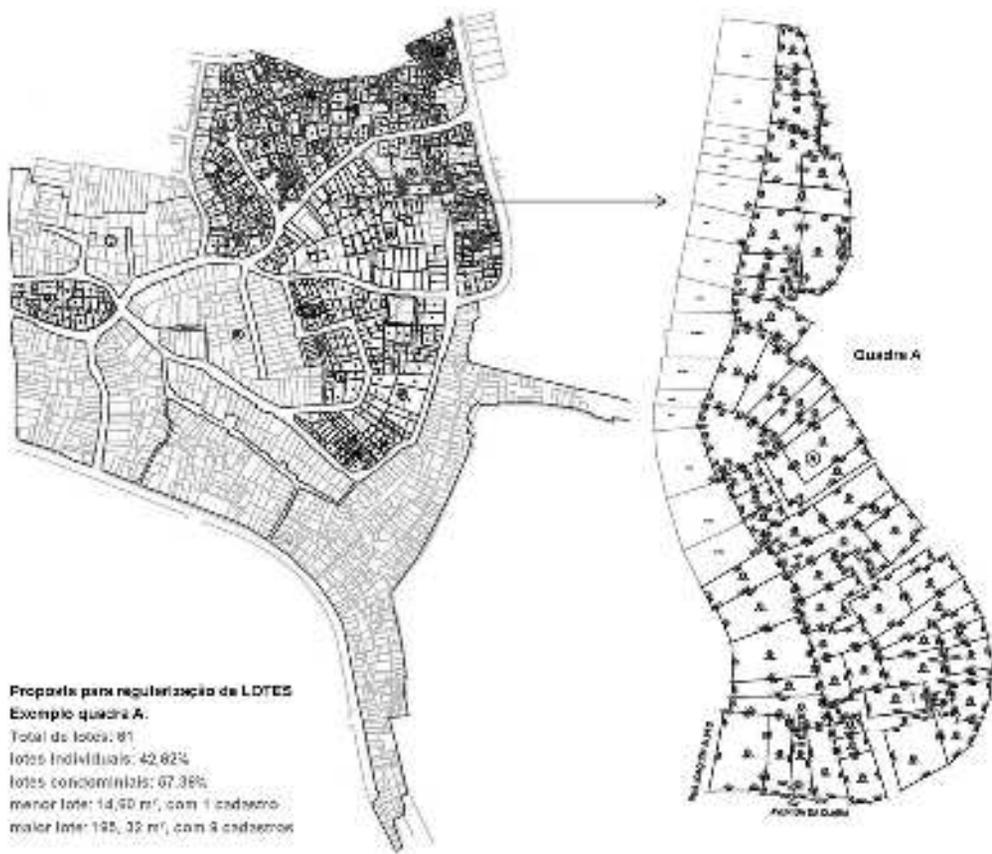


Figura 1. Planta de Parcelamento do Jardim Jaqueline, com ampliação sobre Quadra A. Cedida por Defensoria Pública

Em 2008 a Associação de Moradores do Jardim Jaqueline encaminhou a demanda de regularização fundiária da favela para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, após tentativas frustradas de viabilização da demanda junto ao município. Em 2010, a Defensoria Pública encaminha proposta de regularização fundiária do local para o Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Linha de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais de Áreas Urbanas. No mesmo ano, foi assinado convênio entre Defensoria Pública e Ministério das Cidades para financiamento do projeto. Em janeiro de 2011, é assinado contrato com empresa especializada para execução dos trabalhos técnicos para instrução do processo de regularização fundiária. A empresa Extrema Construções Ltda. atuou na área de 15 de março de 2011 a 01 de abril de 2012, realizando levantamentos técnicos, trabalho social, cadastro e diagnósticos social e urbanístico, além da elaboração de uma proposta de intervenção, com indicativo prévio das remoções necessárias para a regularização urbanística da favela. Todo o processo foi marcado pela realização de Assembleias periódicas com os moradores, de caráter informativo, para prestação de contas em relação às ações executadas e apresentação de propostas para os encaminhamentos futuros.

O objetivo inicial do projeto era o encaminhamento de Ações de Usucapião, nas glebas privadas, ou de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, nas áreas públicas. Os diagnósticos urbanístico e jurídico produzidos para o projeto indicaram como melhor estratégia para a regularização plena da área o instrumento da Demarcação Urbanística, onde as especificidades e diversidade de enquadramentos existentes no perímetro da favela poderiam ser tratadas com um instrumento único, mas com tempos e métodos de atuação diversos, com a possibilidade de execução do projeto em etapas.



Figura 2. Planta de Estrutura Fundiária. Cedida por Defensoria Pública



Figuras 3-4. Vistas das construções do Jardim Jaqueline.  
FAU Social

Figura 5. Vista da área de transmissão de energia elétrica com construções ao fundo.

Figura 6. Assembleia de moradores realizada em uma das praças do Jardim Jaqueline.

Cedidas por Defensoria Pública



Com os trabalhos técnicos e levantamento social finalizados, em 2013 a Defensoria Pública protocolou junto ao Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, pedido de urbanização da favela Jardim Jaqueline, visando o encaminhamento dos próximos passos, de competência do poder executivo e necessários para a efetivação da regularização plena do assentamento:

- Demarcação Urbanística da área;
- Formação de CONSELHO GESTOR da ZEIS 1 W035 e elaboração de PLANO DE URBANIZAÇÃO para a favela;
- PROJETO DE URBANIZAÇÃO da área, envolvendo processo de Licenciamento Urbanístico e Ambiental, de acordo com a Lei Federal 11.977, de 2009.

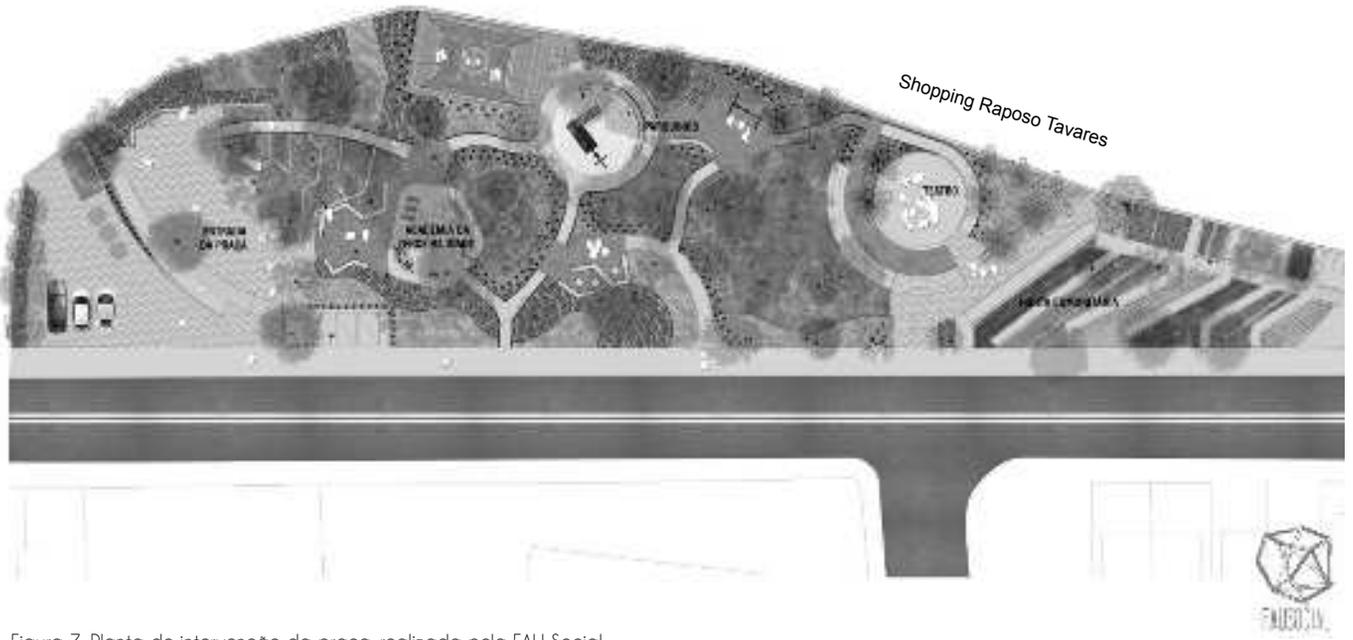


Figura 7. Planta de intervenção da praça, realizada pela FAU Social em colaboração com a Associação de Moradores do Jd. Jaqueline.  
FAU Social



Figuras 8-9. Fotografias do processo participativo realizado pela FAU Social em colaboração com a Associação de Moradores do Jd. Jaqueline e outras entidades da comunidade.  
FAU Social

Figuras 10-11. Fotografias da praça após a implementação do projeto.  
FAU Social

# Projeto de Reurbanização das Favelas **BABILÔNIA e CHAPÉU MANGUEIRA**

**localização**

Rio de Janeiro/RJ - Leme

**data**

2011-2015

**população**

1.579 famílias

**projetistas**

ArquiTraço Projetos Ltda | [www.arquitraco.com.br](http://www.arquitraco.com.br)

**arquitetas** Daniela Engel Aduan Javoski, Solange Carvalho, Tatiana Terry.

**colaboradores: arquitetura e urbanismo** Laure Marchand Santana, Amanda Arcuri, Emerson Mendes dos Santos, Paulo José da Silva Jr. **estagiários** Felipe Moulin, Wallacy Coelho.

**edificações: infra-estrutura e instalações prediais** Sanetech Serviços de Engenharia; **sistema de aquecimento solar** Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, por meio da Gesellschaft für Internationale Entwicklung (GIZ) GmbH, Hans Rauschmayer e Mauro Lerer (consultores) e Ricardo Külheim (coordenador pela GIZ); **estrutura e fundações** JC Filizola Engenharia;

**estrutura viária** News Consultoria, Projetos e estudos de Engenharia LTDA; **contenções** Terrae Engenharia; **construção** Dimensional Engenharia

**contratante**

Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro SMH/PCRJ; Dimensional Engenharia

**fonte de recursos**

Programa Morar Carioca (Projeto-Piloto em Sustentabilidade em Favelas)

**serviços realizados**

Plano de intervenção geral, Projetos de Urbanismo e de Arquitetura, do estudo preliminar até ao projeto executivo, considerando 02 novos equipamentos públicos (Posto de Orientação Urbanística e Social - POUso e centro cultural), 02 Centros Comerciais (para realocação de comércio existente), realocação em provisão habitacional em edifícios num total 118 Unidades Habitacionais: HAB-01 - 85 apart., HAB-02 - 16 apart., HAB-03 - projetado inicialmente com 6 unid. comerciais e 17 apart (depois modificado para 10 apart.). Projetos de infraestrutura, Projetos viários, Projetos de Contenção de Encostas.



Fotografia de satélite da Babilônia e Chapéu Mangueira

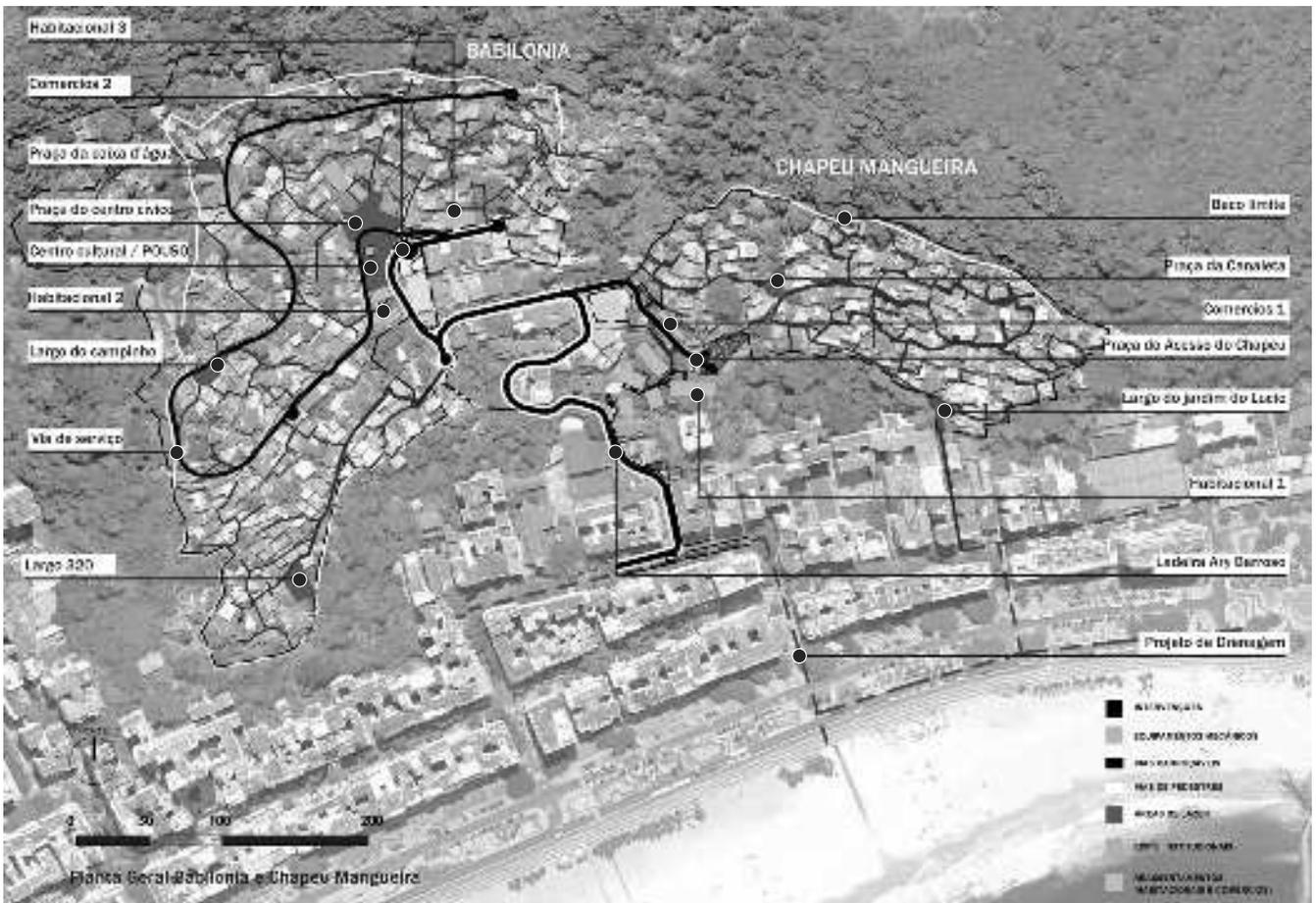


Figura 1. Plano Geral de Intervenção  
ArquiTraço Projetos Ltda

Figura 2. Fotografia Aérea das Favelas Babilônia e  
Chapéu Mangueira  
Divulgação SMH / Fábio Costa

Este projeto-piloto foi chamado de **Morar Carioca Verde**, dentro do Programa Morar Carioca, visando testar inovações, materiais e técnicas construtivas sustentáveis em urbanização de favelas. Os projetos tinham como escopo a complementação das obras do Programa Bairrinho, interrompidas em 2004, o atendimento às novas demandas das comunidades e soluções ambientalmente sustentáveis.

O sistema projetado de áreas livres consolidou pontos de encontro já existentes, valorizou o potencial paisagístico e integração às rotas de ecoturismo e de reflorestamento. Os projetos habitacionais, integrados à malha urbana da favela, consideraram conforto e eficiência energética através da ventilação cruzada e iluminação natural, aquecimento solar, com medidores individuais de água, e a execução rápida e racional de obra para gerar menos resíduos. Um dos maiores legados foi a obra de retaguarda do esgoto e drenagem, que extrapolou os limites das favelas, que antes não fazia parte das obras em favelas. Neste caso, a retaguarda ajudou inclusive a reduzir as “línguas negras” que surgem em fortes chuvas na Praia do Leme. A Via de Serviço, iniciada como Moto-via pelo Bairrinho, teve apenas o primeiro trecho executado. As contenções verdes, que seriam um diferencial, acabaram sendo utilizadas apenas pontualmente. A participação no processo decisório, contraditoriamente à prática sustentável, pouco existiu.

Esta iniciativa, que obteve o Selo Casa Azul da Caixa Econômica Federal no edifício HAB-02 para reassentamento dos moradores, poderia ter sido exemplar para o processo de urbanização de favelas, mas foi apropriado como produto para vender uma imagem de cidade sustentável nos eventos olímpicos, e lamentavelmente não serviu como modelo para o legado prometido ao Rio de Janeiro.

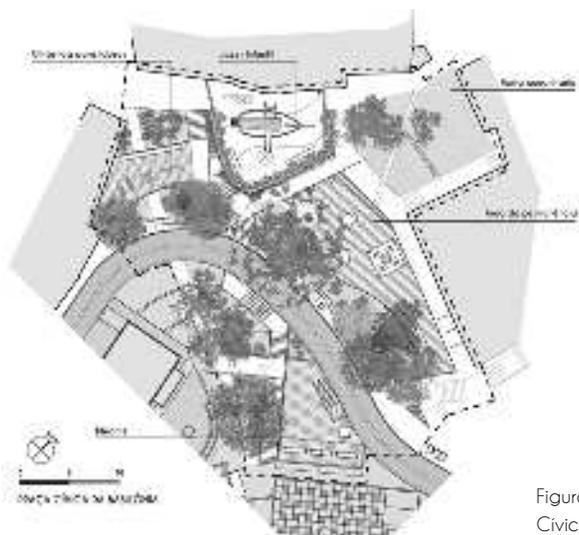


Figura 3. Planta do Centro Cívico da favela Babilônia  
ArquiTraço Projetos Ltda



Figura 4. Perspectiva geral da intervenção na favela Babilônia  
Perspectiva elaborada por BARST

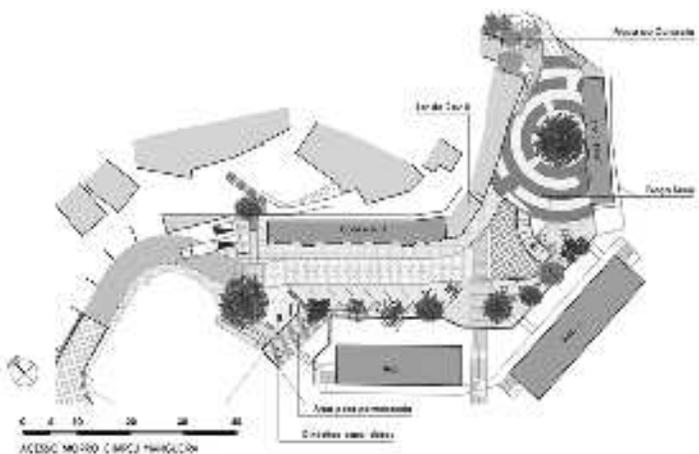


Figura 5. Planta do acesso à favela Chapéu Mangueira  
ArquiTraço Projetos Ltda



Figura 6. Perspectiva geral da intervenção na favela Chapéu Mangueira  
Perspectiva elaborada por BARST

Figuras 7-12. Intervenções na favela Babilônia - antes e depois.  
Divulgação SMH / Fábio Costa e Joana França

antes



depois



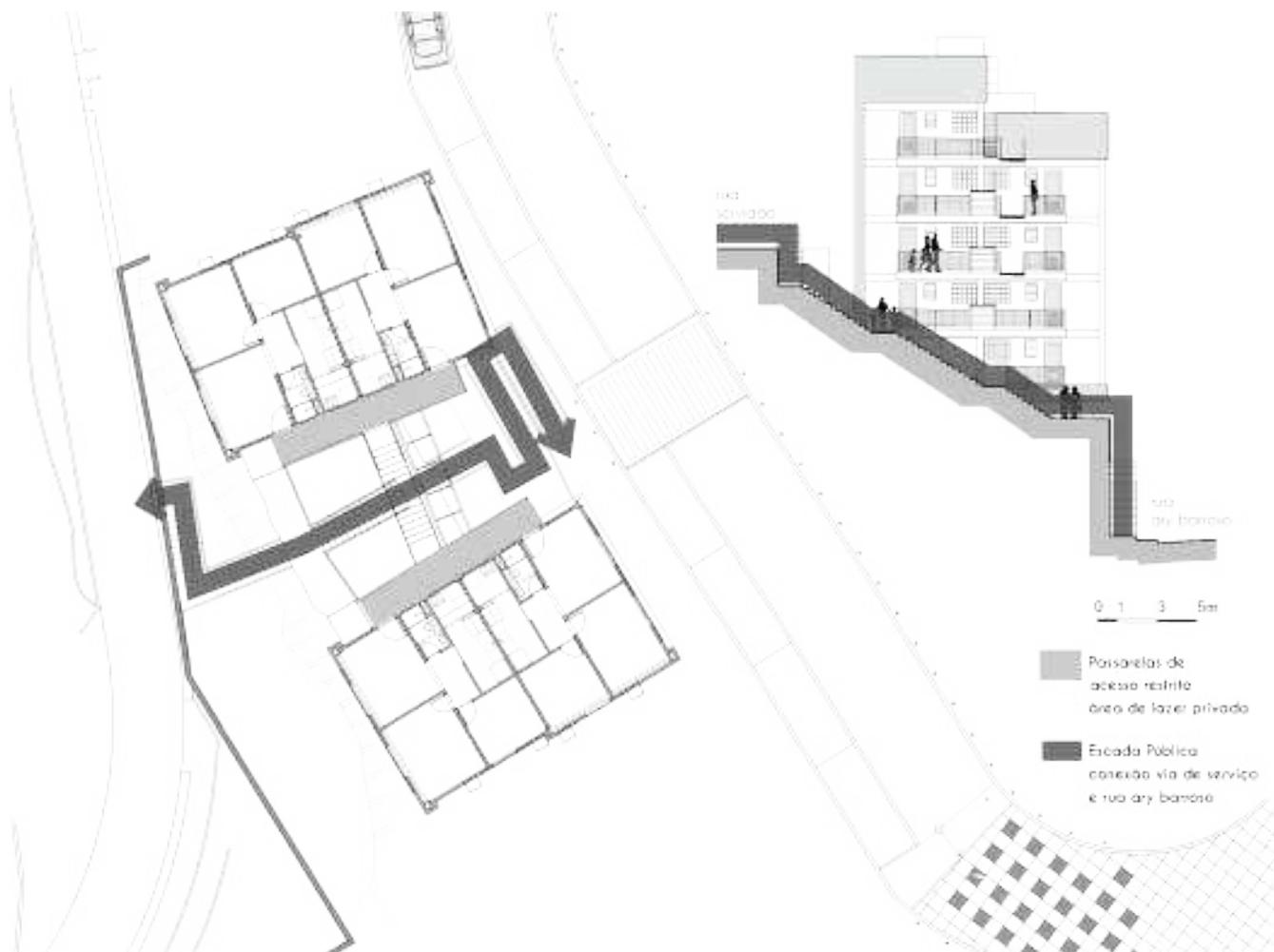


Figura 13. Planta, esquema e corte pelo acesso /  
atravessamento da Habitação 2 - favela Babilônia  
ArquiTraço Projetos Ltda



Joana França



Divulgação SMH / Fábio Costa



Joana França



Figuras 14-16. Fotos da Habitação 2 - favela Babilônia

# Projeto de Urbanização do **CAPELINHA e COCAIA**

<b>localização</b>	São Bernardo do Campo / SP
<b>data</b>	2011-2010; 2015 - 2016
<b>população</b>	900 famílias
<b>projetistas</b>	Peabiru TCA   <a href="http://www.peabirutca.org.br">www.peabirutca.org.br</a>
<b>contratante</b>	Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (SEHAB PMSBC)
<b>fonte de recursos</b>	Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo e PAC UAP
<b>serviços realizados</b>	Realização e desenvolvimento de levantamentos, diagnósticos e projetos: urbanístico, provisão e melhorias habitacionais. Revisão e desenvolvimento de projeto executivo de provisão habitacional.



Fotografia de satélite do Capelinha e Cocaia



Figura 1. Síntese do diagnóstico do Capelinha

Elaboração própria

Figuras 2-3. Fotografias do Capelinha antes da intervenção.

Figura 4. Área de edificações demolidas durante a intervenção.

Peabiru TCA





Figura 5. Síntese do projeto de intervenção no Capelinha

Elaboração própria

O Capelinha e Cocaia, são núcleos habitacionais localizados na APRM-Billings (Área de Proteção Região dos Mananciais da Represa Billings), em São Bernardo do Campo. Dada a localização em área de mananciais, a premissa implicava, para além da melhoria urbana e regularização fundiária, a contenção da ocupação numa região de borda urbana e preservação ambiental. Os núcleos se caracterizam por uma conformação de média densidade.

Neste cenário, a Peabiru implementou algumas das técnicas desenvolvidas pela assessoria em experiências anteriores de urbanização de favelas. Reconhecendo a importância da decisão de “quem fica ou quem sai” nestes processos, a assessoria aplicou uma metodologia que, para além de garantir um conhecimento aprofundado sobre o território e as famílias que nele vivem, com uma pesquisa feita casa-a-casa, embasava tecnicamente a decisão sobre as possibilidades de remoção, de acordo com o grau de precariedade da habitação, infraestrutura e estrutura social e familiar – o IPHAB – Índice de Precariedade Habitacional. Para a decisão final sobre as unidades que seriam removidas, foram considerados os seguintes aspetos: possibilidade ou não de atendimento com infraestrutura, necessidade de implantação de infraestrutura e localização em áreas de risco.

Foram também desenvolvidos os projetos de urbanização e infraestrutura, estruturando o sistema viário a partir da melhoria e ampliação das vias existentes e prevendo um parque linear que ocuparia as margens dos córregos



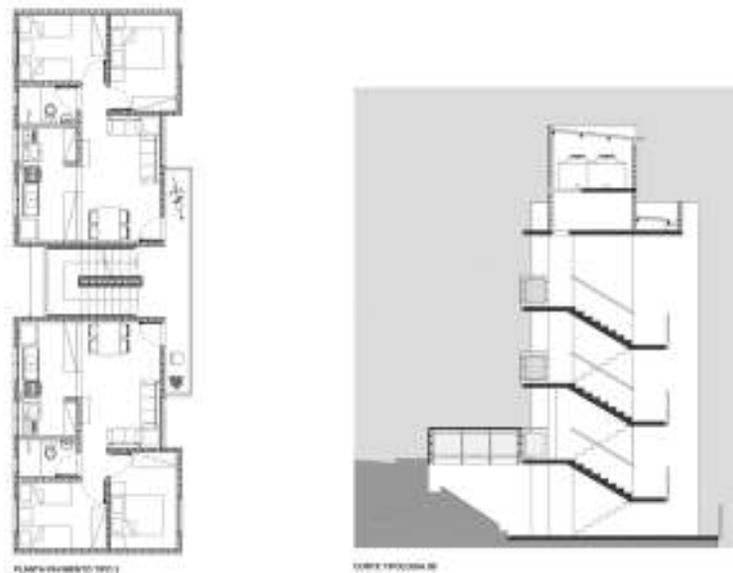
Figuras 6-10. Desenhos técnicos - plantas e corte AA da Tipologia I - unidade habitacional. Sem escala. Peabiru TCA



Figura 13. Fotografia da Tipologia I construída, 2017. Foto: Lara Ferreira



Figura 14 Fotografia de viela pós-intervenção, 2019. Peabiru TCA



Figuras 11-12. Desenhos técnicos - planta tipo e corte da Tipologia 3 - unidade habitacional. Sem escala. Peabiru TCA



Figura 15. Fotografia da Tipologia 3, construção iniciada mas não terminada, 2019. Peabiru TCA



Figura 16. Perspectiva da Tipologia 3. Peabiru TCA

recuperados. O levantamento feito através da metodologia do IPHAB possibilitou o desenvolvimento de pacotes específicos (kits) melhorias habitacionais para as unidades a consolidar. Procurou-se um processo participativo através de assembleias para consulta e acompanhamento do projeto por parte da população envolvida.

A intervenção física iniciou-se em 2015, 3 anos após o desenvolvimento dos projetos, o que implicou revisões e ajustes ao projeto inicial. Grande parte das moradias foi consolidada e foram criadas novas unidades habitacionais sobrepostas para as famílias removidas, que permaneceram integralmente nos dois núcleos. Até ao momento (2019), a proposta de kits de melhorias habitacionais ainda não tinha sido aplicada. A hipótese de intervenção através de ações minuciosas em moradias autoconstruídas ainda encontra muitos limites de concretização técnica, orçamentária e política. Para a Peabiru, este ainda é o grande desafio na intervenção em favelas no Brasil, caso queiramos verdadeiramente avançar no sentido da assessoria ao ambiente autoconstruído.

# DESAFIOS DA PROVISÃO HABITACIONAL EM FAVELAS

o caso de Heliópolis

Felipe de Freitas Moreira<sup>1</sup>

A provisão habitacional é um eixo estruturante da ação do Poder Público na favela de Heliópolis, uma das maiores de São Paulo, e tem reflexos variados na trama urbana e social desse território. A origem de Heliópolis, por exemplo, está ligada à provisão de moradias temporárias às famílias removidas das favelas da Vila Prudente e Vergueiro no início dos anos 1970 em uma gleba de propriedade da União (AMARAL, 1991). Desde então, aproximadamente 6 mil moradias foram construídas pelo Poder Público em Heliópolis e mais 3,5 mil estão previstas (MOREIRA, 2017).

Essa presença marcante do Poder Público em Heliópolis, desde sua origem, não é um mero acaso. Ela traz camadas de legalidade ao território sem, contudo, garantir a seus moradores o direito à moradia adequada e à cidade. Trata-se de um jogo político-eleitoral, operado na lógica do favor, que atua de modo estrutural nos territórios populares acarretando em sua “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015). Neste ensaio, exploro dois dos principais desafios da provisão habitacional em favelas a partir deste conceito de “transitoriedade permanente” e dos resultados encontrados durante minha atuação em Heliópolis:<sup>2</sup> a disponibilidade de terras e a complexidade do tecido socioespacial existente nesses territórios.

1. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.
2. Atuo desde 2015 em Heliópolis assessorando a UNAS em diversas frentes: formação sobre direito à moradia e à cidade; elaboração de projeto do Minha Casa Minha Vida entidades, e pesquisa sobre os projetos de provisão habitacional que compuseram minha dissertação de mestrado (MOREIRA, 2017).

3. Além da transferência de famílias em habitações temporárias, o poder público construiu também naquela gleba o Hospital de Heliópolis e o Posto de Assistência Médica (PAM). (AMARAL, 1991)

## DISPONIBILIDADE DE TERRAS

A gleba de cerca de 3 milhões de metros quadrados em que hoje se assenta a favela de Heliópolis foi adquirida em 1942 pelo então Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPÍ) para a construção de moradias. O Instituto nunca chegou a construí-las e, numa conjuntura de crescimento demográfico exponencial e desarticulado de uma política de habitação adequada (SANTOS, 2013), associada à diversas ações do Estado<sup>3</sup> na gleba, ela passou a ser disputada de forma violenta por grileiros e ocupantes (AMARAL, 1991). Desse modo, quando o Poder Público decidiu de fato construir novas moradias, o estoque de terras disponíveis era ínfimo e ele recorreu às seguintes estratégias para obter terras:

## OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE LAZER E ESTACIONAMENTOS

As gestões de Jânio Quadros (1986-1989) e Luiza Erundina (1989-1993) utilizaram os poucos vazios remanescentes, sobretudo aqueles que serviam como áreas de lazer improvisada, como campinhos de futebol, por exemplo, e construíram ali conjuntos habitacionais.

É o caso das 268 unidades “embrião” na praça piloto, construídas por meio do projeto Modelar, ou das 200 unidades construídas

por mutirão nas áreas conhecidas como flamengo, portuguesa 1 e 2, lagoa e praça Dom Pedro, todos na gleba K. Esses projetos resultaram em unidades unifamiliares inseridas em lotes diminutos e construções isoladas no meio do lote. Elas se ancoraram na força de trabalho das famílias residentes, seja para ampliar as unidades embrião (que tinham apenas 2 cômodos construídos com elementos pré-fabricados), seja para constituir a unidade por completo via mutirão. Atualmente, muitas dessas unidades apresentam grande densidade construtiva, avançando sobre os recuos previstos, e abrigam mais de uma família.

Durante a gestão Erundina, houve também a utilização de um antigo estacionamento, lindeiro à Avenida Delamare e a dois equipamentos de saúde, para a construção de um renque de casas sobrepostas com ocupação perimetral, áreas comerciais e dois pátios internos. Atualmente, esse é um dos conjuntos mais bem conservados entre todos os pesquisados.

Figura 1. Casa “embrião” do projeto Modelar, 2016.

Foto: Felipe Moreira

Figura 2. Pátio interno do Conjunto 120, antigo estacionamento, 2016.

Foto: Felipe Moreira



## OCUPAÇÃO DE ÁREAS VAZIAS CONTAMINADAS

A gestão de Jânio Quadros escolheu uma área que abrigava um antigo lixão na Gleba L, e que é contaminada por gás metano, para construir um projeto vitrine chamado “Projeto Experimental”. No papel, ele pressupunha a contratação de 42 construtoras que testariam modelos construtivos eficientes e, em alguma medida, industrializados, a partir de uma mesma tipologia habitacional de dois quartos estruturada em edifícios multifamiliares em bloco H soltos no lote.

**Na prática, a eficiência tecnológica foi substituída por desajustes de toda ordem: unidades entregues sem rede de água e esgoto, rachaduras, caixilhos desalinhados, além de, claro, a contaminação do solo que oferece riscos à saúde das famílias.**

Atualmente a Cetesb<sup>4</sup> monitora essa área para avaliar as emissões do gás e o risco que ele oferece às quase 700 famílias residentes no conjunto, propondo medidas mitigatórias.

O terreno ao lado, também contaminado, foi utilizado pelas gestões Maluf e Celso Pitta para construir mais um projeto vitrine, o Cingapura (PROVER). Desse modo, mais 600 unidades habitacionais foram construídas no local, ampliando o número de pessoas expostas ao risco de contaminação. A morfologia do Cingapura é similar à do projeto experimental, isto é, trata-se de um conjunto de edifícios em bloco H que não buscam um alinhamento com a rua e sem qualquer tipo de diversidade, seja de implantação, de uso ou de tipológica. Atualmente, o entorno do Cingapura está todo ocupado com habitações muito vulneráveis, muitas delas em madeira, e, além do gás metano, apresentam também risco de alagamento.



Embora seja uma estratégia no mínimo questionável, a ocupação de áreas contaminadas ainda é uma alternativa no horizonte do poder público. Atualmente, a prefeitura tem estudado a utilização de uma área da Petrobrás, limdeira a Heliópolis, para construir novas unidades habitacionais que atendam parcialmente à demanda de mais de 3 mil famílias só dessa favela que estão inseridas no programa bolsa aluguel.<sup>5</sup> Cabe destacar que, embora preocupados com o risco de contaminação desse terreno, as associações de moradores não se opõem totalmente a essa estratégia, pois o terreno é extenso e bem localizado, podendo absorver um grande número de famílias.

### PARCERIA COM OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A gleba de Heliópolis é limdeira às terras de grandes empresas em que órgãos públicos são acionistas, como a Petrobrás e a Sabesp. Foi por meio de uma parceria com a SABESP que a prefeitura adquiriu terras para construir cerca de 2 mil unidades às famílias removidas pela urbanização do córrego das Gaivotas, obra financiada parcialmente pelo PAC urbanização de favelas.

O projeto desenhado pelo arquiteto Ruy Ohtake faz uma releitura do bloco H sem trazer grandes inovações, exceto pelas unidades habitacionais com plantas semicirculares. O conjunto não abriga diversidade de usos para além do habitacional e de espaços de lazer soltos em enormes gramados. Devido a

Figura 3. Vista aérea das áreas contaminadas do Cingapura e seu entorno ocupado (à esquerda) e da Gleba L (à direita),

Fonte: Google Earth 3D

4. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo responsável por controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição.

5. Trata-se de um programa municipal de atendimento provisório que oferece uma ajuda de custo de R\$ 400,00 às famílias removidas.

problemas de financiamento, parte da obra foi entregue, outra foi parcialmente concluída (e ocupada por movimentos de moradia) e outra ainda está em projeto.

### AQUISIÇÃO DE TERRAS LINDEIRAS

É o caso do projeto Comandante Taylor, assessorado pelo escritório Piratininga Arquitetos Associados e coordenado pelo Movimento CDDCA Casa Dez de Heliópolis. Em 2008, a empresa de terraplanagem Terramoto estava em vias de deixar o imóvel da Av. Delamare e tanto a associação quanto a assessoria compreenderam que essa seria uma oportunidade de atender a uma demanda de 200 famílias do movimento dentro de Heliópolis.

A associação entrou em contato com o proprietário do imóvel para pactuar a opção de compra enquanto a assessoria desenvolveu um projeto para o terreno com 420 unidades. Com a opção de compra e o projeto em mãos, eles articularam junto à prefeitura a viabilização do projeto e exigiram que 200 unidades fossem destinadas à demanda do movimento. A SEHAB aceitou e indicou a empresa Passarelli Construtora, que havia sido contratada para obras de saneamento da região e que tinha como exigência contratual uma cota de provisão de moradias. O projeto proposto pelo Casa Dez foi articulado ao recurso (e à exigência contratual) para viabilizar as moradias, de modo que a empresa contratou o escritório Piratininga Arquitetos Associados, comprou o terreno e finalizou a obra.

### REMOÇÃO DE CASAS E COMÉRCIOS

A remoção de casas e comércios (autoconstruídos ou não) tem sido uma estratégia recorrente em Heliópolis e está ancorada em diferentes argumentos: desadensamento, implantação de infraestrutura, alinhamento viário, ocupações em áreas de risco etc. Apenas em Heliópolis, mais de 9 mil famílias foram removidas, sendo que cerca de 6 mil foram reassentadas ou realocadas e 3 mil, como vimos, inseridas no Bolsa Aluguel.



Figura 4. Conjunto Sabesp, Ruy Ohtake, 2016. Foto: Felipe Moreira



Figura 5. Comandante Taylor, escritório Piratininga Arquitetos Associados, 2016. Foto: Felipe Moreira

**Todas essas remoções geraram algo em comum: a substituição de tipologias e usos diversos, construídos com parâmetros autorregulados,<sup>6</sup> por um modelo ordenador e institucionalizado, em sua maioria de conjuntos habitacionais verticalizados, de uso exclusivamente habitacional, e baseado na regulação urbanística tradicional.**

Essa mudança tem rebatimentos significativos no território, tanto do ponto de vista do desenho urbano, como também das dinâmicas sociais que esses desenhos e usos estimulam. Isso porque a realidade dos territórios autorregulados é muito diversa tanto do ponto de vista espacial, quanto social, apresentando dinâmicas próprias e que, em geral, não são contempladas pelo engessado ordenamento institucionalizado. Essa diferença entre os territórios autorregulados e as intervenções propostas acarretam uma série de desconpassos e é justamente esse o segundo desafio que será explorado neste ensaio.

153

6. NISIDA, 2017.



Figura 6. Comércio no térreo do Cingapura.  
Foto: Felipe Moreira

## REALIDADE DIVERSA X PADRÃO HEGEMÔNICO DE INTERVENÇÃO

Pluralidade de usos, possibilidades de expansão física das unidades, rendimento familiar insuficiente e alta densidade populacional e construtiva são alguns dos aspectos que caracterizam os territórios populares autorregulados e para os quais o Estado tem dificuldade de atuar. Essas dinâmicas desajustadas entre a realidade e as ações do Estado acarretam dilemas tanto para a definição de políticas públicas como para o desenho de projetos arquitetônicos oficiais.

A atuação pública na provisão de moradias tem se utilizado de uma estratégia recorrente: transferência de propriedade privada via financiamento de imóveis. A tipologia proposta é geralmente composta por sala, cozinha, banheiro e 2 quartos em lotes exclusivamente habitacionais. Trata-se de um produto massificado e muito distante da realidade estruturalmente diversa com famílias de tamanhos, rendimentos e necessidades muito específicos e que dificilmente se enquadram no padrão dos desenhos programáticos e arquitetônicos propostos.

**E é bom ressaltar que o problema não é apenas na tipologia habitacional em si, mas em toda cadeia produtiva em que a política habitacional é tocada (e trocada) por uma política de financiamento e que automaticamente exclui as famílias sem capacidade de pagamento.**

Quando esse modelo “aterriça” nos territórios de favela, ele é agravado. Em Heliópolis, as obras de urbanização e provisão habitacional removeram cerca de 3 mil famílias sem oferecer alternativa habitacional definitiva. Em geral, elas continuaram morando em situações de precariedade, mesmo as atendidas pelo programa bolsa aluguel. Esse programa custou para o poder público em 2018 quase R\$ 118,5 milhões,<sup>7</sup> dos quais 14,5 milhões foram destinados às famílias de Heliópolis. Será que não haveria melhor destinação para esse recurso?

Há também a remoção de comércios populares que, em geral, operam como fonte de renda e de serviços das famílias residentes. Além de diminuir (ou extinguir) a renda dessas famílias, essas remoções acarretam também um rebaixamento da qualidade de vida das famílias locais, dificultando o acesso a bens de consumo e aumentando os deslocamentos diários até outros locais para adquiri-los.

Outra questão fundamental são os espaços de lazer. Grande parte dos projetos destinaram para essa finalidade espaços residuais, sem desenho e propostas de uso adequados, e que acabaram sendo utilizados como vagas de garagens (como é o caso do projeto experimental) ou

7. Fonte: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=178762](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178762)

para implantação de comércios e serviços, como no Cingapura da Gleba A. Mesmo os projetos que previram espaços com dimensão e desenho específicos para lazer, por vezes, não dialogaram com as formas e a cultura de lazer das famílias residentes.

O conjunto 115 da Gleba A, por exemplo, projeto do escritório Vigiliacca e Associados, desenhou pátios que se ajustam à topografia e propunham uma conexão física, pela dimensão pública, entre o projeto novo (o conjunto 115) e remanescente da favela (RUBANO, 2014). Entretanto, as famílias quase não os usam pois afirmam que “aqui tem criança de rua, não de pátio”.<sup>8</sup> É justamente esse olhar mais aproximado que, mesmo projetos de grande qualidade e valor arquitetônico inseridos em territórios populares de grande visibilidade, como Heliópolis, em geral não adotam.

**Esse conjunto de desajustes aqui destacados no âmbito da provisão de moradias em favelas opera numa zona cinzenta em que, ao mesmo tempo em que oferece certa estruturação para o território, também o fragiliza e promove a manutenção de situações de precariedades, seja pela localização em áreas de risco, pela péssima qualidade construtiva, pelo desajuste entre a situação projetada e a real, ou, ainda, pelo número de remoções decorrentes, pela ausência de transferência (ou cessão) da posse para os beneficiários etc.**

Figura 8. Vista de Heliópolis a partir da Rua das Juntas Provisórias.

Foto: Felipe Moreira



Figura 7. Conjunto 115 da Gleba A, Vigiliacca e Associados.

Foto: Felipe Moreira

Cabe destacar que nenhuma das 6 mil unidades construídas pelo Estado nesses mais de 30 anos de intervenção em Heliópolis teve o processo de regularização fundiária finalizado. Ou seja, as famílias continuam sem o título de propriedade ou de cessão de uso.

Tem-se, assim, uma zona indeterminada em que há, simultaneamente, a presença e a ausência do Estado, da legalidade, do planejamento e do mercado, de modo que essa indeterminação “constrói uma situação de permanente transitoriedade” e que tem uma funcionalidade muito clara como moeda político-eleitoral (ROLNÍK, 2015). Esse talvez seja o principal desafio, não apenas no bojo da provisão habitacional, mas de todo conjunto das intervenções públicas em favelas.

8. Fala de uma das lideranças do conjunto.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. R. S., **Heliópolis**: o percurso de uma invasão. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 1991
- MOREIRA, F. F. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-13062017-124549/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- NISIDA, Vitor. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU USP, 2017.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.
- RUBANO, L. M. **O Terceiro Território** - Habitação Coletiva e Cidade. São Paulo: Vigliecca e Associados, 2014.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2015.

○ tratamento da  
**PRECARIEDADE**  
da unidade habitacional:  
○ caso da favela Tamarutaca

157

Matheus Graciosi Pinto<sup>1</sup>  
Rosana Denaldi<sup>2</sup>

A urbanização da favela Tamarutaca se mistura com a história da política de urbanização de favelas do Município de Santo André. Foram quase três décadas de intervenções na favela Tamarutaca que se iniciaram em 1990 e atravessaram diferentes períodos históricos. Destaca-se neste artigo o tratamento da precariedade da unidade habitacional.<sup>3</sup>

A Tamarutaca está localizada na região central do Município de Santo André, distante três quilômetros da Prefeitura Municipal. Possui cerca de 100 mil m<sup>2</sup> de área e, em 1989, abrigava cerca de 800 domicílios. Em 2008, havia cerca de 1.400 famílias estabelecidas no assentamento.

Identificou-se cinco grandes etapas de intervenção que correspondem, de forma geral, à execução de obras em quatro setores: AR1; AR2; Setor 1 e Setor 2 (Fig. 1). Na última etapa, são desenvolvidas ações para eliminação de situações de risco por meio da remoção de famílias que ocuparam as áreas identificadas como Morro, Platô/Platozinho, Mocoção, além de ações voltadas para regularização do assentamento.

Em 1989, a maioria das habitações era de madeira (Fig. 2 e 3), a oferta de água era parcial, apenas alguns setores contavam com energia elétrica, não havia rede de esgoto e a coleta de lixo era feita de forma precária (SANTO ANDRÉ, 1989). Adotou-se a estratégia de reparcelamento da área, ou seja, reordenamento das vias, quadras e lotes, uma vez que se considerou que a consolidação do padrão urbanístico existente implicaria na consolidação de situações de habitação inadequadas.

1. Bacharel em Ciências e Humanidades e em Planejamento Territorial, Mestrando em Planejamento e Gestão do Território (UFABC).

2. Arquiteta-Urbanista, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> do Bacharelado em Planejamento Territorial e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC.

3. O desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este artigo só se tornou possível porque os técnicos que trabalharam na Tamarutaca, em diferentes períodos históricos, aceitaram participar de entrevistas coletivas e fornecer seu arquivo pessoal de imagens e documentos. Registra-se agradecimento a esses entrevistados: Aylton Affonso, Caio Santo Amore, Cláudia Campanhão, Walkíria Góis, Maria Lúcia Cavalcanti Cavendish Lima, Nelson Tsutomu Ota, Shedd Pegáz, Luciana Lessa Simões. A entrevista foi referenciada como "Affonso et al (2018)".

158 Figura 1. Tamarutaca: setores de intervenção

Fonte: Elaboração própria com base em plantas e documentos cedidos por entrevistados



As intervenções na Tamarutaca começaram em 1989 e foram orientadas por projetos de parcelamento do tipo “estudo preliminar” produzidos para setores da favela. Segundo os entrevistados, a intervenção foi iniciada em uma área pública vazia, denominada pela equipe de “platô” (antiga usina de asfalto) e identificada como AR-1 (Área de Reassentamento 1). Tratava-se de uma “área pulmão” para iniciar as realocações das famílias. Essas áreas foram parceladas, dotadas de infraestrutura e receberam famílias em situação de risco sob os eucaliptos envelhecidos. Em seguida, realizou-se o parcelamento e a execução de infraestrutura na área AR-2 para onde foram deslocadas famílias que ocupavam a área destinada para construção da alça do viaduto da Av. Prestes Maia e que habitavam no Setor 1. Foram viabilizados cerca de 130 lotes de 40 a 60 metros quadrados.

O projeto era definido “quadra a quadra” e, à medida que as famílias se deslocavam para áreas reparceladas. O depoimento de Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima ilustra o processo:

Então, nos *containers* ficava o pessoal da obra, ficávamos nós e ficavam também os *containers* com as famílias. Era um verdadeiro jogo de xadrez. Desocupou aí, essa foi a primeira quadra que a gente desenhou, as duas, três primeiras quadras [aponta para o mapa]. Não tinha um projeto para o restante. Tinha uma noção de que a gente ia manter as ruas principais, que determinadas quadras precisavam ser seccionadas porque eram bolsões e assim a gente foi montando, quadra a quadra, depois que a comunidade assumiu o compromisso de aceitar os padrões que eram possíveis de serem implantados. (AFFONSO et al, 2018)

Vale ressaltar que a equipe municipal pactuou critérios para urbanização e reparcelamento com os moradores da Tamarutaca. Foram estabelecidos 16 critérios, dos quais se destacam os seguintes:

(I) Nenhuma família terá direito a mais de um lote (Lei de AEIS); (...) (IV) a solução do reparcelamento será estudada por quadra, para permitir que o trabalho seja executado por etapas; (V) os lotes terão tamanho e forma diferenciados, em função das características físicas e da densidade habitacional da quadra; (VI) os lotes projetados deverão assegurar condições de segurança, insolação, ventilação, iluminação e privacidade às moradias; (VII) todos os lotes definidos terão acesso através de via pública, quer seja rua ou viela; (VIII) nenhum lote poderá ter área inferior a 40m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados); (...) (X) no reparcelamento deverão ser preservadas as casas de alvenaria, exceto as que apresentem evidências de falta de segurança ou cuja posição na quadra inviabilize a solução do parcelamento; (...). (SANTO ANDRÉ, 1992)



Figuras 2-3. Tamarutaca antes da urbanização - Setor 2

Fonte: SANTO ANDRÉ (2006)



Figuras 4-6. Intervenções no Setor 1

Fonte: Campanhão (1990)



Em 1992, quando se encerrou a primeira gestão do Prefeito Celso Daniel, estavam concluídos os setores AR-1 e AR-2, além de a urbanização do Setor 1 estar bastante avançada (Fig. 7). A gestão seguinte à de Celso Daniel (1993 a 1997) deu pouca importância às favelas e realizou apenas intervenções relacionadas com a eliminação das situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil do Município.

Em 1997, Celso Daniel foi reeleito. O governo municipal retomou as intervenções do tipo “urbanização integral”, que passou a integrar o Programa Santo André Mais Igual (SAMÍ). No primeiro período de implantação (1997-2000), o SAMÍ foi levado para quatro favelas: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo. Foram canalizados recursos municipais e da Comissão Europeia (CE) por meio do “Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas”.<sup>4</sup>

No período de 1998 a 2008, executou-se a urbanização do Setor 2 e realizou-se complementações de urbanização no Setor 1. O modo de urbanizar assemelhou-se com aquele praticado no período anterior. Promoveu-se o reparcelamento com adoção do lote mínimo, realocação das famílias e disponibilização do “kit barraco”.

O aumento da população e densidade impuseram a necessidade de reassentar famílias fora da poligonal do assentamento para manter o padrão mínimo de urbanização (lotes de 40m<sup>2</sup> e vias com largura mínima de três metros). O “Balanço de atividades de 2001-2004” registra que 109 famílias foram removidas para cinco diferentes localidades<sup>5</sup> (SANTO ANDRÉ, 2004).

A intervenção foi desacelerada a partir de 2008. O programa Santo André Mais Igual (SAMÍ) foi interrompido e priorizou-se a intervenção em outros assentamentos, para os quais foram canalizados recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Depoimentos apontam que 85% da favela estava urbanizada e que o principal problema enfrentado relacionava-se com reocupações constantes das áreas de risco, denominadas na Figura 7 de “áreas verdes”, chamadas de Platô, Platozinho, Morro e Mocoção.

No último período (2008 a 2018), buscou-se produzir novas moradias para remover e reassentar as famílias que ocupavam áreas de risco ou não consolidáveis e pendências de urbanização de períodos anteriores.

4. Sobre o SAMÍ, ver Denaldi (2012)

5. Há registros da remoção de 10 famílias para o conjunto habitacional Prestes Maia IV, 20 famílias para o conj. Hab. Prestes Maia V, 16 famílias para o conj. hab. Prestes Maia VI, 04 famílias para o núcleo habitacional Cata Preta, 11 famílias para o núcleo habitacional Apucarana e 44 famílias para o conjunto Av. Áurea

## O TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DA UNIDADE HABITACIONAL

A precariedade da unidade habitacional no primeiro período foi tratada por meio de duas estratégias: adoção de lote (fração ideal de terra) mínimo; apoio à autoconstrução das moradias.

Como mencionado anteriormente, nesse primeiro período promoveu-se o reparcelamento dos setores e a substituição do tecido. As famílias demoliam seus barracos e reconstruíram no “novo lote” e, quase sempre, recebiam um “kit barraco” fornecido pelo Semasa. O kit, fornecido pelo SEMASA e distribuído pela equipe de assistência social, era composto de madeirite, caibros, sarrafos e telhas para construção de um embrião de 12 metros quadrados (SANTO ANDRE 1992) (Fig. 8).

**O “kit barraco” era necessário, uma vez que, de forma geral, não se conseguia utilizar a madeira da moradia existente, que era de baixa qualidade. No início da urbanização adotou-se o lote mínimo de 70m<sup>2</sup>, mas, com o adensamento da favela, foi reduzido para 40m<sup>2</sup>.**

Para acordar o tamanho do lote com a população, foram realizadas reuniões e utilizou-se como ferramenta um histograma de frequência de lotes da situação anterior (Gráfico 1) e da situação a que se pretendia chegar (Gráfico 2). O objetivo era eliminar as duas “pontas” do histograma inicial. Dessa forma, com o projeto, houve uma concentração de lotes entre 40 e 70m<sup>2</sup>, com predominância de 50 a 60m<sup>2</sup>.

Figura 8. Moradias construídas com o “kit barraco”

Fonte: Claudia Campanhã, 1993.



Figura 7. Áreas urbanizadas e não urbanizadas da Tamarutaca em 1993

Fonte: Elaboração própria com base em Santo André (1993)



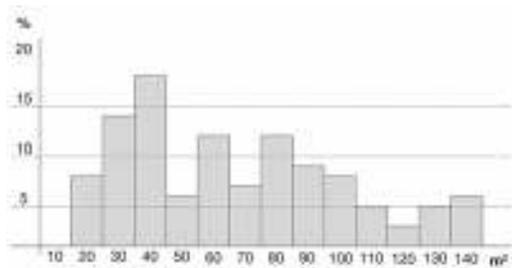


Gráfico 1. Histogramas de frequência das áreas dos lotes: situação inicial (1992)

Fonte: elaboração própria com base em documentos produzidos pela Diagonal Consultores Ltda.

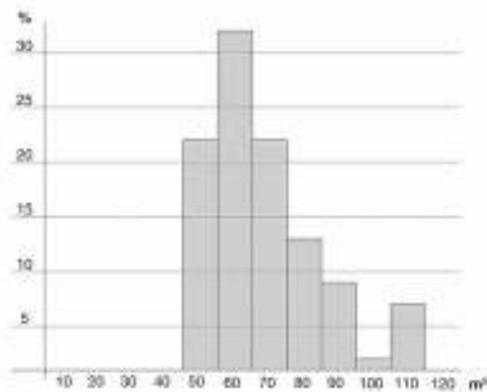


Gráfico 2. Histogramas de frequência das áreas dos lotes: proposta de parcelamento

Fonte: elaboração própria com base em documentos produzidos pela Diagonal Consultores Ltda.

Uma vez realocadas no novo lote, as famílias recebiam apoio da prefeitura para construção da moradia em alvenaria. A equipe municipal do setor Moradia Econômica fornecia plantas e assistência técnica para a construção. Os projetos eram desenvolvidos a partir do diálogo com as famílias (Fig. 9 e 10). Segundo depoimento de Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima:

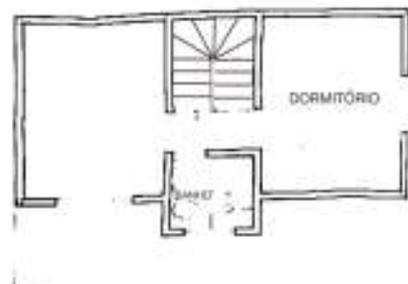
Não saíamos de lá [canteiro]. Jaime saía da prancheta e sentava em uma mesinha do lado de fora do *container* para atender cada família individualmente, começava perguntando se a senhora era casada (...) então dizia você constrói primeiro assim, depois você complementa a casa desse jeito. (Lucia Cavendish – entrevista coletiva, 2018)

No período de 1998 a 2008, quando a urbanização da Tamarutaca é retomada e se insere no Programa Santo André Mais Igual, são canalizados recursos da União Europeia para assistência técnica, autoconstrução e requalificação das moradias, que passou a ser realizada pela Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais (Peabiru-TCA). Era responsabilidade dessa organização auxiliar na marcação de lotes, acompanhar as famílias removidas e prestar assistência técnica à autoconstrução de moradias. Segundo depoimento de Caio Santo Amore:

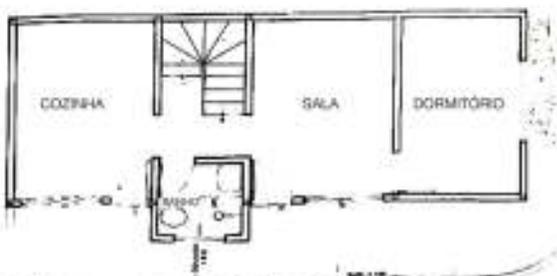
(...) Então a gente [Peabiru] abria as frentes de obra de infraestrutura para fazer essas remoções e era remoção na rua. Depois, quando vinha a rua, a gente fazia a marcação dos lotes e então, às vezes, tinha outras remoções que era dentro das quadras, fazia os projetos e fazia assessoria na construção das casas, tinha também um plantão toda sexta-feira na frente da Igreja. (AFFONSO et al, 2018)

Em 2003, Santo André deu início ao programa municipal Melhor Ainda, que disponibiliza recursos para reforma e ampliação de moradias. Até 2004, o programa destinou recursos para 67 famílias (SANTO ANDRÉ, 2004). O programa Melhor Ainda viabilizava a assistência técnica e o crédito para reforma ou ampliação das moradias.<sup>6</sup> Os recursos permitiam compra de material, contratação de mão de obra especializada e pagamento de assistência técnica. Para ampliar a capacidade técnica municipal buscou-se estabelecer convênios com ONGs, universidades e escritórios de arquitetura e engenharia, de forma a estender e viabilizar a assessoria técnicas nos assentamentos.

6. A obtenção de crédito é condicionada à construção ou adaptação da moradia para responder à eliminação de riscos e às diretrizes de conforto ambiental (ventilação e iluminação) estabelecidas pela PSA (SANTO ANDRÉ, 2002 apud DENALDI, 2003).



PAVIMENTO SUPERIOR



PAVIMENTO TERREO

Figura 9. Plantas para lotes de 60 m<sup>2</sup>

Fonte: Santo André (1992)/ Pulhez (2006), respectivamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da relevância dos resultados das urbanizações na promoção da melhoria das condições de vida dos moradores, as intervenções em favelas nem sempre solucionam a precariedade da unidade habitacional. Estudos realizados revelam a existência de significativo percentual de moradias inadequadas em favelas urbanizadas.

163

**Trata-se de forma limitada condicionantes e parâmetros físicos que possibilitariam adequadas condições de habitabilidade (salubridade, adensamento e segurança estrutural) nos domicílios precários consolidados nas intervenções. Para solucionar o problema da precariedade da unidade habitacional, é preciso tratá-lo no âmbito da concepção dos projetos e das estratégias de urbanização de favela.**

No caso da favela Tamarutaca, essa problemática foi tratada por meio de adequação de densidade (definição de fração ideal mínima de terra por família), reparcelamento de quadras, remoção e reassentamento de famílias e requalificação habitacional (assistência técnica para autoconstrução e apoio para aquisição de material de construção).



Figura 10. Plantas para lotes de 40 m<sup>2</sup>

Fonte: Santo André (1992)/ Pulhez (2006), respectivamente.

É um tema de grande complexidade. As mudanças morfológicas que ocorreram nas favelas tornam difícil replicar experiências como a da Tamarutaca. O adensamento, a consolidação e a verticalização da favela dificultam e encarecem o tratamento da questão. Em muitos contextos, o tratamento da precariedade das edificações demandaria tanto ações de requalificação habitacional (disponibilização de material de construção e assistência técnica) como intervenções do tipo substituição de tecido urbano com remoção de famílias e produção de novas moradias que também podem trazer impactos negativos. Entretanto, não se pode ignorar ou postergar o tratamento dessa questão se o objetivo da intervenção do tipo urbanização for a garantia de uma moradia digna.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, A. et al. Entrevista. Entrevistadores: R. Denaldi e M. Pinto. São Paulo: LEPUR-UFABC, 2018. Entrevista concedida ao Projeto Diálogos sobre urbanização de favelas. **Intervenções em favela em Santo André: recuperando a memória.** [arquivo digital]. abr. 2018.
- DENALDI, R. Urbanização de favelas no âmbito do Programa Santo André Mais Igual. In: DENALDI, R. (org.) **O desafio de planejar a cidade.** Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.
- PULHEZ, M. **Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização.** Dissertação - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.
- SANTO ANDRÉ (Prefeitura Municipal). **Boletim Informativo:** Prefeitura Informa. n.24, 20 de agosto de 1990.
- \_\_\_\_\_. **Santo André Mais Igual** - Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André: PMSA, 2002.
- \_\_\_\_\_. Balanço de atividades 2001-2004. **Relatório Técnico.** Secretaria de Inclusão Social e Habitação, dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Habitação. **Ata de Reunião,** folha n. 4. 20 de abril de 2018.

# ARQUITETURA NA PERIFERIA

Carina Guedes de Mendonça<sup>1</sup>  
Mariana Barbosa Miranda Borel<sup>2</sup>

165

*A construção da casa é a raiz que sustenta o desenvolvimento de todas as relações do núcleo familiar consigo mesmo e com a sociedade. O mito de que cabe ao homem a decisão sobre onde e como deve ser a casa ainda predomina e encosta a mulher no desconfortável lugar da espera. Enquanto isso, ela trabalha dobrado.*

*Para tocar nesse nível de intimidade, precisa conjugar coragem, sensibilidade, proximidade e integração. O projeto Arquitetura na Periferia reúne e capacita mulheres para a independência do instalar, reformar e construir. Lúcio Ventania*

## UMA IDEIA QUE VIROU PRÁTICA PROFISSIONAL

O Arquitetura na Periferia (AnP) é um trabalho de assessoria técnica que ensina práticas e técnicas de projeto e planejamento de obras e oferece um microfinanciamento para que mulheres da periferia realizem reformas e melhorias em suas casas. A iniciativa busca evidenciar e fortalecer o poder de decisão das participantes no processo de planejamento e execução das obras, oferecendo ferramentas que possibilitem ampliar sua capacidade de análise, discussão, prospecção e cooperação.

O trabalho teve início em 2013 durante o mestrado da arquiteta Carina Guedes pela Escola de Arquitetura da UFMG, quando realizou um experimento junto a um grupo de três mulheres da comunidade Dandara em Belo Horizonte/MG. Com o objetivo de trabalhar com

1. Arquiteta-Urbanista e Mestre em Arquitetura e Urbanismo (EA-UFMG). Membro do projeto Arquitetura na Periferia (AnP).
2. Arquiteta-Urbanista e mestranda em Arquitetura e Urbanismo (EA-UFMG). Especialista em Administração Pública (PUC-Minas). Membro do projeto Arquitetura na Periferia (AnP)

um público acostumado a autoproduzir a sua moradia sem assessoria ou formação técnica, foi desenvolvido um método a partir da revisão teórica de outras experiências – como os Arquitetos da Família de Rodolfo Livingston<sup>3</sup> e os trabalhos do Grupo de Pesquisa MOM<sup>4</sup> da UFMG – e das formas de auxílio a pessoas em situação de extrema pobreza criadas pelo economista Muhamed Yunus. Tal método foi sendo construído concomitantemente à realização do experimento.

Em 2015, o AnP se tornou um projeto dentro da Associação Arquitetas Sem Fronteiras – ASF Brasil<sup>5</sup>, onde conseguiu apoio financeiro via editais de fundações e fundos socioambientais. Desde então, tem aplicado e desenvolvido o método elaborado, trabalhando com pequenos grupos de mulheres em três comunidades periféricas de BH: Ocupação Eliana Silva, Ocupação Paulo Freire, além da Dandara, onde começou.

Atualmente, o AnP se formalizou por meio da fundação do Instituto de Assessoria à Mulher e Inovação – IAMÍ, contando com uma equipe parcialmente remunerada e diversos colaboradores voluntários.

3. <http://estudiolivingston.com.ar/>

4. <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html>

5. <http://semfronteirasbrasil.wixsite.com/asfbrasil>

Figura 1. Vista da Ocupação Paulo Freire  
Foto: Ju Berzo



## MÉTODO AnP

É importante ressaltar, antes da descrição do método, que trabalhamos de acordo com as demandas, os interesses e as dificuldades apresentados pelas participantes.

**Desde a escolha dos temas das oficinas de construção, feita em função das necessidades de cada uma, até a compreensão do contexto social em que vivem – como, por exemplo, de violência doméstica ou o encarceramento de seus filhos – influenciam e norteiam a nossa atuação. Portanto, apesar de termos uma ordenação prévia do trabalho, cada grupo se desenvolve de forma única, com características específicas de funcionamento e tempo de duração. Dizemos que, para nós, é fundamental uma atuação sensível, pois é um trabalho que precisa se adaptar às situações encontradas.**

Dividimos o método em três etapas: *Mobilização*, *Planejamento* e *Acompanhamento*.

A *Mobilização* consiste na formação dos grupos, compostos por 3 a 6 participantes normalmente indicadas por mulheres que já passaram pelo AnP. São feitas reuniões com as interessadas dentro das comunidades para explicar o nosso trabalho e entender as demandas e expectativas de cada uma. Essa etapa dura cerca de um mês, podendo se estender quando em uma nova comunidade, dada a necessidade de se estabelecer vínculos de confiança.



Figura 2. Encontro do grupo.

Foto: Acervo do AnP

167

A etapa de *Planejamento*, com duração de quatro a seis meses, consiste em encontros semanais em que as participantes aprendem a medir e desenhar suas casas, levantar, analisar e priorizar suas demandas, propor, representar e discutir soluções espaciais, planejar sua execução e financiá-la. O objetivo de ter uma casa melhor transforma-se, assim, em um meio e um estímulo para a aquisição de habilidades de organização e planejamento, que influenciam positivamente não apenas na melhoria dos espaços físicos das casas, mas também nas próprias mulheres, com um visível aumento de autoestima e autoconfiança.

**Os projetos elaborados, portanto, não são um produto oferecido pelo AnP: ao serem construídos com o protagonismo das participantes, se tornam ferramentas para que elas possam ampliar sua compreensão dos espaços e de seus potenciais de uso.**

Ademais, o trabalho não se atém apenas às questões do espaço construído, promove também discussões sobre finanças pessoais e o financiamento das obras, que contribuem para transpor a abstração do “projeto” e do “planejamento” para um campo mais concreto e palpável – o do dinheiro.



Figura 3. Oficina de Levantamento.

Foto: Acervo do AnP

Cabe resumir a diferença conceitual entre os termos “assistência”, utilizado pela Lei Federal 11.888, e “assessoria”, utilizado por estudiosos e profissionais do campo. As diretrizes dos processos de assessoria (BALTAZAR e KAPP, 2016) baseiam-se no ganho de autonomia em vez de nova dependência; na ampliação do imaginário e da percepção espacial para além daquelas consideradas “corretas” pelos técnicos; na valorização dos conhecimentos e práticas cotidianas dos assessorados e no fortalecimento do cidadão político. Segundo Baltazar e Kapp (2016, p.5):



Enquanto o paradigma da assistência se funda nesse ideário assistencialista, a assessoria aponta para uma relação sem dominação, ainda que assimétrica. Numa situação ideal, os assessorados – geralmente um grupo social organizado – solicitam a assessoria e determinam o papel que ela assumirá no processo.

Outro importante aspecto dessa etapa são as oficinas de construção, nas quais as mulheres aprendem técnicas construtivas instruídas por outra mulher – uma mestra de obras com mais de vinte anos de experiência. Ainda que o nosso foco não seja a capacitação para atuação na construção civil, percebemos que esse aprendizado tanto esclarece questões relacionadas ao tempo de execução de cada serviço e ao gasto de materiais (por não compreenderem, relatam serem comumente prejudicadas ou mesmo enganadas por pessoas inexperientes ou mal intencionadas que contratam) quanto desmistifica a narrativa “*isso é trabalho de homem*”, por se perceberem capazes e livres para resolver tais demandas.

Por fim, a etapa de *Acompanhamento* se dá quando as participantes recebem o empréstimo sem juros, proveniente de recursos arrecadados pelo AnP, compram os materiais e iniciam as obras. Nessa etapa, realizamos encontros para acompanhar o andamento das obras e, desde 2018, promovemos mutirões como forma de contribuir com as participantes em situação de maior dificuldade – em termos gerais, aquelas que não possuem uma renda familiar agregada pela colaboração financeira do(a) companheiro(a) ou dos(as) filhos(as), bem como as que não possuem emprego fixo. Nesse cenário, os mutirões se tornaram uma alternativa, sugerida pelas próprias participantes, para que seja dado o pontapé inicial nas obras das colegas em situação mais vulnerável. Participam pessoas interessadas em conhecer e aprender sobre o método AnP, e é feito um *workshop* antes para essa contextualização. É interessante que quase todas as participantes desses eventos são também mulheres, o que resulta em um canteiro de obras inusitadamente feminino.

Figura 4. Mutirão.

Foto: Bruno Figueiredo

## POR QUE MULHERES?

A mulher brasileira dedica, em média, mais do que o dobro de horas aos afazeres domésticos em comparação aos homens (IPEA, 2011). No entanto, ainda que sejam elas geralmente as responsáveis pela manutenção do espaço doméstico, os homens dominam a tomada de decisões quanto à produção desse espaço.

A nossa experiência mostra que a ausência da mulher nesse processo tem reflexo no resultado das construções, que, muitas vezes, apresentam problemas percebidos por elas, pois as afetam em maior escala, justamente por serem as responsáveis por sua manutenção. Tais problemas vão desde uma escada demasiadamente estreita para a passagem da trouxa de roupas a uma cozinha sem ventilação e insuportavelmente quente. A proposta do AnP é contribuir para a inclusão dessas mulheres no processo de produção da moradia, não apenas na execução, mas, sobretudo, na tomada de decisões e no acompanhamento e na fiscalização das obras.

Figura 5. Participantes caminham pela Dandara.  
Foto: Studio Tertulia



**A escolha de trabalharmos apenas com mulheres é reforçada pela tendência que as mulheres apresentam de expandir um benefício recebido para mais pessoas (YUNUS, 2008).**

Não podemos deixar de pontuar que enfrentamos ainda o machismo estrutural brasileiro, visto que a presença masculina no núcleo familiar pode dificultar a permanência de uma mulher no projeto. Presenciamos situações nas quais as participantes foram impedidas ou desencorajadas a permanecer no processo por seus companheiros, que alegavam coisas como “você não precisa disso”, “vou fazer o que precisa ser feito, você precisa esperar”, ou até mesmo questionando a idoneidade do AnP.

Contaremos a seguir algumas histórias que ilustram um pouco a assessoria técnica do AnP e como ela se desenvolve.

## DA LAJE AO BANHEIRO

A participante de 33 anos morava com a filha de 6 anos na casa de dois cômodos (cozinha e quarto) construída pelo ex-companheiro. O banheiro, iniciado por ele, encontrava-se inacabado e inutilizável, localizado do lado de fora da casa, deixando a participante insatisfeita e sem instalação sanitária. A demanda inicial do projeto era cobrir toda a área do lote com laje, mesmo sem ela conseguir entender o porquê desse desejo. Segundo ela, “é o que as pessoas fazem, batem laje”.

Depois dos diversos encontros, das oficinas e conversas em grupo, concluiu que cobrir todo o lote seria, além de muito caro, prejudicial para a iluminação e ventilação naturais da casa, além de não resolver sua principal questão: a falta de banheiro. No entanto, apesar de satisfeita com o projeto que fez para a casa, por questões que não cabem citar aqui, se sentia incapaz de caminhar com as obras e mostrou-se desanimada e fragilizada. O grupo de mulheres do qual fazia parte decidiu apoiá-la e propôs realizar mutirões para começar o novo banheiro, desta vez no lugar em que ela havia decidido.

Foram quatro dias seguidos de mutirão e oficinas de fundação e alvenaria para o banheiro tomar forma. A partir de então, a participante solicitou empréstimo e contratou uma pessoa para finalizar a obra. Com o banheiro concluído, ela deu continuidade aos ajustes na área de serviço. O próximo objetivo é a construção do quarto da filha, já tendo feito a limpeza do lote e a demolição das paredes do antigo banheiro.

*(O Anp) me deu tipo um pontapé, me acordou e me fez perceber que é possível construir. Hoje eu sinto minha casa mais aconchegante e aos poucos vou fazendo as outras mudanças.*

## SAINDO DO MADEIRITE

A participante de 54 anos morava com filho adolescente e dois netos na casa de dois quartos em alvenaria construídos por ela, com cozinha e banheiro em madeirite. Sua demanda era retirar esses cômodos provisórios, executá-los em alvenaria e construir mais um quarto. Trabalhava como camelô no centro de BH e foi removida, passando por um período de dificuldades para sustentar sua família.

Nesse contexto, desenvolveu um problema de saúde que a deixou sem poder trabalhar e impossibilitada de tocar a obra como havia planejado. Soma-se a isso a sobrecarga nos cuidados com os netos, tendo em vista o encarceramento do outro filho, pai das crianças. Assim sendo, passou alguns meses em busca de alguém que pudesse fazer a obra nas condições que ela propunha, mas sem sucesso. Foi quando o grupo levantou a possibilidade de iniciar o alicerce em uma oficina orientada pela mestra de obras.

Nesse período, o AnP começou a promover os mutirões, que tornaram possível finalizar as fundações e subir as paredes até meia altura. Com esse avanço e também a melhora da saúde, a participante solicitou o empréstimo e conseguiu pagar um pedreiro para, junto com ele, finalizar sua obra.

## PROJETO COMO FERRAMENTA

A participante de 59 anos mora com o marido, que é usuário de cadeira de rodas, e dois netos na casa da filha. Em seu lote, havia uma garagem, com banheiro e cozinha improvisados no madeirite.

O desafio era construir uma casa acessível em no terreno de 65m<sup>2</sup>. Ela mediu e desenhou o lote, elaborou o projeto e conseguiu encaixar sua demanda. Foram mais de oito versões, que mudavam a cada encontro, na tentativa de manter espaços laterais de ventilação e iluminação naturais.

O projeto previa pavimento térreo com acesso pela comunidade e pavimento superior com acesso pela “cidade formal”. Ao longo das discussões, a partir de sugestões da equipe, a participante resolveu abrir mão da garagem que já tinha no nível térreo para ter mais conforto em sua casa, prevendo a nova garagem no nível superior. Assim, decidiu que estava pronta para iniciar as obras, solicitou o empréstimo para compra de materiais e contratou a mão de obra por conta própria. Ela e o marido coordenaram a execução.

Apesar de inúmeras versões “finais” do projeto, nenhuma delas foi seguida à risca. No entanto, a lógica dos espaços e suas articulações foram mantidas, ainda que reorganizadas pelos moradores e adaptadas no canteiro.

*Eu aprendi a como comprar os materiais, pra não comprar muito pra sobrar pra estragar. A chegar na pessoa que tiver me ajudando e falar ah não é assim que está certo, não foi isso que me ensinaram.*

## PONDERAÇÕES

Em nossa prática, enfrentamos inúmeras dificuldades e contratempos perante o exercício profissional e no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros. Para a superação das questões do primeiro ponto, utilizamos a estratégia da experimentação. Buscamos propor novos mecanismos que facilitem os processos e interfaces que auxiliem na transmissão das informações que tentamos passar às participantes, de forma a ir aprimorando o método a cada novo grupo. Quanto ao segundo ponto, constatamos que, além de a atividade ainda não ser reconhecida como um ramo de atuação profissional do arquiteto, é comumente tida como caridade ou filantropia, ou seja, algo que não necessita de remuneração. Soma-se a isso grande fragilidade de entendimento do poder público sobre a assessoria técnica como política pública, que pode colaborar para a diminuição do déficit habitacional e melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.

Na falta de programas públicos estruturados de financiamento para assessoria técnica, recorremos a patrocínio por meio de fundos filantrópicos, campanhas de doação, editais de apoio a projetos sociais, workshops e parcerias com empresas para ofertar o atendimento gratuito às mulheres. Sobre esse formato de atuação profissional, Caio Santo Amore (2016) esclarece:

É preciso, enfim, construir e disputar o trabalho voltado a esse público, não apenas como um “mercado viável”, mas como parte estruturante da formação e atuação do profissional. (pág.16)

**Acreditamos que a assessoria técnica em processos de construção ou requalificação de moradias tem o potencial de tornar esses espaços mais legítimos em relação às reais necessidades das moradoras.**

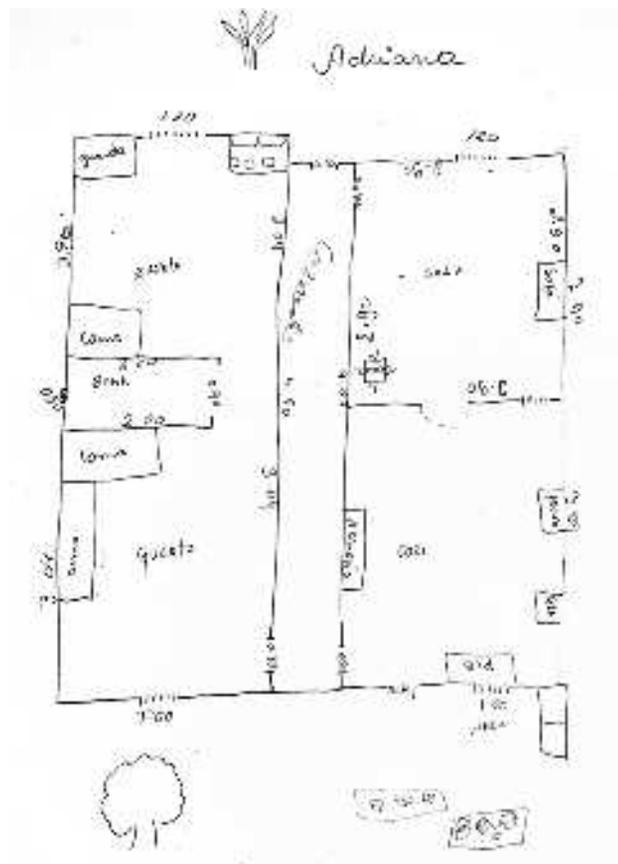
Isso se justifica pelo seu protagonismo na tomada de decisões e pelo reconhecimento de suas especificidades, cultura, hábitos, relação com o tempo e habilidades adquiridas, em detrimento de soluções heterônomas, de “cima para baixo” e engessadas em burocracias. Entendemos também que o campo arquitetônico, em sua forma ampla de atuação, tem o potencial de desenvolver novas metodologias menos hierárquicas, flexíveis e que possam facilitar processos de transformação social a partir da construção do espaço vivido.

Neste sentido, a AT pode (...) se constituir na expressão de um projeto sociopolítico de apropriação da cidade, dos espaços urbanos comuns, de enfrentamento das formas capitalistas de apropriação da cidade. (FNA, 2014. Pág. 32).

Assim, seguimos na missão de coletivizar a informação e fortalecer vínculos comunitários através do protagonismo da mulher em toda a sua diversidade.

Figura 6. Planta da casa da moradora Adriana.

Fonte: Acervo do AnP



## REFERÊNCIAS

- BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. "Assessoria técnica com interfaces.". In: **Anais do IV ENANPARQ**, Estado da Arte. Porto Alegre, 25-29 julho, 2016. Disponível em: <<https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s22-01-baltazar-a-kapp-s.pdf>> Acessado em 23/02/2018.
- BALTAZAR, Ana paula; KAPP, Silke. "Against determination, beyond mediation". In: Florrian Kossak, Doina Petrescu, Tatjana Schneider, Renata Tyszcuk, Stephen Walker.(Org.). **Agency: working with uncertain architecture**. Abingdon: Routledge, 2010. Disponível em:<[http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/05\\_biblioteca/textos\\_grupo/mesas/baltazar.htm](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/05_biblioteca/textos_grupo/mesas/baltazar.htm)> Acessado em 20/01/2018.
- BRASIL. **Lei Federal n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Lei de Engenharia e Arquitetura Pública.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. **Assistência Técnica e direito à cidade**. FNA; Rio de Janeiro, 2014.
- IPEA/ONU MULHERES. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4ª Edição. Brasília, 2011.
- MENDONÇA, Carina Guedes de. **Arquitetura na periferia: uma experiência de assessoria técnica para grupos de mulheres**. Dissertação de Mestrado orientada por Silke Kapp. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU), Escola de Arquitetura da UFMG, 2014.
- NOGUEIRA, P. S.; **Práticas de arquitetura para demandas populares: a experiência do arquitetos da família**. 2010. 186f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2010.
- SANTO AMORE, Caio. "Assessoria e assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social". **Anais do II URBFAVELAS**, 2016. Disponível em: <<http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/athis-2.pdf>>. Acessado em 02/02/2018.
- STEVENS, G.; **O Círculo Privilegiado: Fundamentos sociais da distinção arquitetônica**. Brasília: UNB, 2003
- YUNUS, M. **O Banqueiro dos Pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2008.
- YUNUS, M. **Criando um Negócio Social: Como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

# Melhorias Habitacionais no **CHAFICK**

<b>localização</b>	Jardim Zaira, Mauá / SP
<b>data</b>	2014
<b>população</b>	2.700 famílias
<b>projetistas</b>	<b>arquitetos</b> Juliana Petrarolli, Fernando Boari, Fabio Carvalho <b>colaboradores</b> Ana Gabriela Akaishi, Ana Cristina Takeda, Juliane Galindo, Marcelo Cordeiro, Iris Coluna
<b>contratante</b>	Prefeitura Municipal de Mauá/ Geométrica / Tereza Arquitetura Urbanismo
<b>fonte de recursos</b>	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
<b>serviços realizados</b>	Projeto de melhorias habitacionais



Fotografia de satélite da área de intervenção no Chafick



O projeto de melhorias habitacionais do Chafick foi desenvolvido no âmbito do projeto de urbanização deste assentamento, que contempla implantação de infraestrutura urbana, eliminação de situações de risco, recuperação ambiental e conteção de sua expansão. O objetivo principal do Projeto de Melhorias foi superar entraves impostos pelo PAC para contratação e execução deste tipo de obra, que se deve à incompatibilidade de parâmetros adotados pelo programa de aprovação de projetos e as dinâmicas aceleradas de transformação dos assentamentos precários. Assim, a estratégia assumida pelo Projeto de Melhorias consistiu na elaboração de soluções genéricas para os principais problemas das moradias do Chafick e planilha orçamentária contendo insumos e serviços variados para responder à diversidade de situações existentes no assentamento, funcionando como uma "cartela de possibilidades", distinta dos famosos "KITS". As soluções genéricas e a estimativa de custos servem de base para a contratação de Assessoria Técnica e Construtora, como os projetos básicos convencionais. Dessa forma, o projeto específico de cada casa é elaborado (pela assessoria técnica) imediatamente antes da execução das obras (a ser realizada pela construtora e gerida pela assessoria), considerando a "cartela de possibilidades". O projeto específico também é submetido à aprovação do agente financeiro, subsidiando o controle dos recursos e pagamento das obras a serem realizadas. Apresentam-se nas imagens fotos de algumas situações encontradas no assentamento; "cartela de possibilidades"; uma amostra das soluções genéricas; esquema para estimativa de custos; e fluxograma de execução dos projetos e obras de melhorias habitacionais.

Figuras 1-6. Fotografias de levantamento de campo, unidades habitacionais no Chafick. Cedidas pelos arqs. Juliana Petraroli e Fernando Boari





# PROJETO PARA QUÊ? PROJETO PARA QUEM?

Processos, objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas

Nunes Lopes dos Reis<sup>1</sup>

Caio Santo Amor<sup>2</sup>

Alexandre Hodapp Oliveira Marques<sup>3</sup>

Marina Barrio Pereira<sup>4</sup>

Este artigo parte de uma leitura dos processos de urbanização de favelas experimentados pela Peabiru na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para propor uma reflexão sobre o papel do projeto e da Assessoria Técnica frente ao atual cenário de retrocessos políticos, sociais e econômicos. Desde a redemocratização, vivemos períodos em que o papel do projeto, da participação popular e sua materialização em obras nas urbanizações de favelas tiveram incidência muito variável. O papel do projeto não se descola do “modelo” de intervenção nesses assentamentos, como veremos.

Na segunda metade dos anos 1980 e ao longo dos 90, em urbanizações executadas com recursos municipais, ocorreram na RMSP experiências que consideravam a participação da população nas intervenções. Obras essenciais de infraestrutura – saneamento e abertura de estreitas vielas – eram executadas, geralmente em mutirão, com a participação ativa de arquitetos, engenheiros e assistentes sociais vinculados a prefeituras que se propunham a “inverter prioridades”<sup>5</sup> ou a assessorias técnicas que estavam em seus momentos iniciais de atuação na região. Esses técnicos formaram um quadro qualificado para atuação em políticas públicas e marcaram presença em diversas prefeituras progressistas e em outras esferas de governo.

1. Arquiteto-Urbanista (Belas Artes). Membro da Peabiru TCA.

2. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr. do Depto. de Tecnologia (AUT) e do Programa de Pós-graduação (PPG) da FAUUSP. Membro da Peabiru TCA.

3. Arquiteto-Urbanista (FAUUSP). Membro da Peabiru TCA.

4. Arquiteta-Urbanista (FAUUSP). Membro da Peabiru TCA.

5. Inversão de prioridades era um dos princípios do chamado “modo petista de governar”. Juntamente com o “controle social do orçamento”, a “participação popular” e a “transparência”, orientava as prefeituras de alguns municípios na RMSP na segunda metade dos anos 1980, que passaram a investir em obras voltadas às populações mais pobres. As urbanizações de favela tiveram um grande impulso na região a partir desses princípios. Ver MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999 (reimpressão, 2002).

Figura 1. Vila Olinda, Diadema - Mutirão para pavimentação da rua  
Peabiru TCA.



Figura 2. Vila Olinda, Diadema - Assentamento de blocos intertravados em mutirão.  
Peabiru TCA



## Quais seriam, então, os caminhos para manter e aprofundar as pautas pela garantia do direito à moradia nesses territórios? E qual o lugar do projeto e da atuação dos técnicos comprometidos com essa luta?

Entre as tipologias de intervenção organizadas por Bueno – desfavelamento, reurbanização e urbanização<sup>6</sup> –, que convivem no tempo e no espaço, o projeto (urbanístico, de infraestrutura, arquitetônico) exerce diferentes papéis. Quando essas áreas são tratadas como objeto de remoção e reassentamento em conjuntos habitacionais construídos em outras glebas ou terrenos (desfavelamento), sem qualquer condição de que os moradores participem dos processos de decisão, os projetos são peças técnicas que organizam a produção em terra nua, mediadores do diálogo entre o órgão financiador e as empresas executoras. Não têm a especificidade de um projeto “de favela”.

Quando, no outro extremo, se reconhece a favela e seu tecido enquanto fato urbano (urbanização) e são priorizadas as obras emergenciais e pontuais de infraestrutura e, eventualmente, de melhorias nas habitações, o projeto organiza as frentes de obras, sem uma preocupação determinante com a obtenção de alvarás, licenciamentos ou regularização. Tem utilidade semelhante aos desenhos mais rudimentares que são utilizados pelos moradores para autoconstruir a sua casa e/ou “autourbanizar” o seu pedaço.

Entre as intervenções pautadas na remoção integral e reassentamento e as obras pontuais, está presente o debate sobre a possibilidade de integração das favelas à cidade “formal”, às políticas urbanas de desenvolvimento, ao acesso aos sistemas de transporte e mobilidade, saúde, educação e assistência social. Por um lado, muitas das precariedades da favela se mantêm mesmo após a urbanização e, por outro, nos reassentamentos longínquos, outras precariedades se criam.

6. *Desfavelamento ou erradicação de favelas* são as intervenções realizadas por meio de remoção e reassentamento integral; a *reurbanização* reconhece a favela como localidade, mas substitui o tecido por morfologia de parcelamento dominante; a *urbanização* considera tanto a localização, quanto o tecido da favela e propõe a implantação de infraestrutura e melhorias nas moradias sem mudar significativamente a estrutura urbana. Ver BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologias para projetos de urbanização*. São Paulo: FAUUSP (tese de doutorado), 2000.

No final dos anos 1990 e início dos 2000, muitas urbanizações foram realizadas com recursos de empréstimos internacionais e demandaram a participação de empresas de consultoria e projeto com mais capital. Eram necessárias estruturas de gestão paralelas ao Estado, ainda que as intervenções fossem pontuais. Na segunda metade da década de 2000, com vultosos recursos do PAC, as intervenções passam a ter etapas mais longas de diagnósticos e projetos de urbanização integral que, em vários casos, não se concretizaram. No cenário atual de crise econômica e governos ultraliberais e conservadores nas três esferas federativas, a perspectiva é de que o Estado diminua o seu papel nas intervenções urbanas em favelas, sem abrir mão da repressão e da criminalização dos pobres e da pobreza, que sempre esteve presente de muitas formas.

No momento em que as obras em favela ganham relevância e escala, no momento em que começam (ou tentam começar) a ser tratadas como parte integrada da política urbana, o projeto passa a ter um papel de mediação do diálogo entre muitos atores: é um conjunto de peças técnicas para viabilizar as aprovações e licenciamentos; é instrumento de planejamento e controle para as contratações de obras; é consolidação de diretrizes das prefeituras sobre as intervenções; é também meio para dialogar com a população sobre o impacto da urbanização na vida de cada um – no período das obras e na relação com o espaço transformado.

O PAC-UAP<sup>7</sup> demonstra claramente esse processo, com suas intervenções integrais, tomadas como parte da política de geração de empregos e dinamização da economia, com obras de infraestrutura, renovação de moradias, criação de espaços públicos e equipamentos. Em um contexto em que os instrumentos de controle das ações do executivo estavam mais consolidados, antes de acessar os recursos do Governo Federal, o município precisava vencer uma longa etapa de elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos, arquitetônicos, de trabalho social e regularização fundiária. Os projetos, de caráter físico, social e jurídico, sofrem um deslocamento, pois passam a ser fundamentais, não mais apenas para o momento de execução das obras, mas para sua própria viabilização.

Nos anos recentes, a Peabiru participou de diferentes processos de projeto de intervenção em assentamentos precários. Vamos relatar dois que ocorreram em São Bernardo do Campo entre os anos de 2011 e 2016, no contexto do PAC-UAP, e outros dois que foram realizados diretamente com os moradores, mas fora de qualquer programa ou política pública de urbanização.

## EXPERIÊNCIAS DE PROJETO

Em São Bernardo, trabalhamos na concepção e coordenação de projetos para os assentamentos Capelinha/Cocaia e Batistini, ambos na Área de Proteção da Região dos Mananciais da Represa Billings. Tal localização implicava em ênfase na recuperação ambiental. As diretrizes da prefeitura para o programa de urbanização nortearam o projeto:

1. Garantir o atendimento a todos os moradores com melhorias nas moradias atuais ou com novas dentro do perímetro de intervenção. Em último caso, seriam reassentados em áreas próximas;
2. Melhoria das condições ambientais do território que garantisse uma condição superior ao existente, envolvendo coleta de resíduos sólidos, coleta e tratamento de esgotos, sistema de drenagem, recomposição das áreas de proteção permanente (APP's) de córregos e nascentes, preservação de áreas verdes e criação de áreas de lazer;
3. Previsão de áreas para a instalação de equipamentos públicos de acordo com as demandas apresentadas pela população e pelas respectivas secretarias;
4. Elaboração de estratégia para a regularização fundiária do assentamento.

Tais diretrizes indicavam preocupações com uma política integrada de urbanização para atender às necessidades da população com algum nível de respeito ao existente, com a conexão com a rede de serviços públicos e comprometimento com a melhoria das condições ambientais. Ocorre que os esforços para concatenar essas diretrizes demandam um longo tempo e os territórios da favela se revelam mais dinâmicos do que aqueles definidos como “cidade formal”.

7. Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários.

O projeto dos núcleos Capelinha/Cocaia, com 900 domicílios, teve início em 2011 e durou três anos. Compreendeu levantamentos das precariedades habitacionais casa a casa, diagnósticos sociais, urbanísticos e ambientais, projetos urbanísticos e arquitetônicos, projeto de trabalho social e orçamentos para viabilizar a captação de recursos junto ao governo federal e para a licitação de obras.

**O fato é que, ao longo dos levantamentos, dos diagnósticos e do projeto, ocorrem alterações bastante significativas na ocupação. As necessidades de melhorias e ampliação de cada moradia são prementes e o aviso de “congelamento” da área por parte do poder público resulta inócuo.**

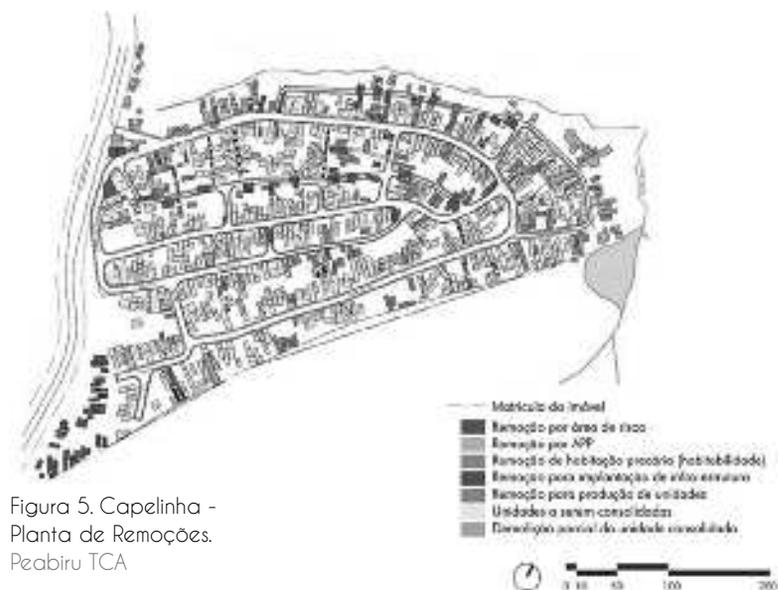
Figura 3. Capelinha, 2019.  
Peabiru TCA

Figura 4. Cocaia - Foto das unidades construídas, 2019.  
Peabiru TCA



Depois de todo esse processo de projeto, o primeiro ato da construtora contratada é chamar uma reunião e propor adaptações. No início da obra, em função das transformações que ocorreram na própria consolidação do assentamento, a Peabiru acabou sendo recontratada pela prefeitura para revisar o projeto visando diminuir as remoções e adequá-lo ao valor defasado de obras.

O empreendimento no núcleo Cocaia, que era um loteamento ainda com muitos vazios destinado às obras de reassentamento, chegou a ser inaugurado em 2016. Já o Capelinha teve apenas as obras de infraestrutura iniciadas, o que não ocorreu com as de provisão habitacional ou de melhorias. A mudança na condução da política urbana do município e o próprio contingenciamento do governo federal nos recursos disponíveis para essas intervenções fazem os tempos se estenderem e implicam que os moradores continuarão deixados à sua própria sorte, consolidando suas moradias ou aguardando, por mais alguns anos, providências do poder público.



O projeto no assentamento Batistini, com 1200 domicílios, foi iniciado em 2014 e seguiu o mesmo ritual do Capelinha/Cocaia. Nesse caso, a Peabiru também assumiu todo o processo de selagem e cadastro socio-econômico, realizado de forma articulada aos levantamentos de precariedades. Dentro da favela, a definição das moradias a serem removidas foi feita de maneira bastante criteriosa, utilizando-se o levantamento das precariedades construtivas ou das diretrizes de melhorias urbanas com recuperação ambiental de nascentes e cursos d'água. Um vazio lindeiro à favela, já demarcado como ZEIS, foi utilizado como área de reassentamento e os projetos habitacionais foram desenvolvidos de maneira a se inserir em diferentes contextos urbanos observados no próprio assentamento: tipologias com três pavimentos, utilizadas para abrir passagens de pedestres nas quadras alongadas onde haveria remoção por precariedade; tipologias isoladas evolutivas, para serem implantadas nos lotes de 40m<sup>2</sup>, como substituição de habitações precárias; além da tipologia de cinco pavimentos, utilizada na área de reassentamento.

A etapa de elaboração dos projetos foi concluída em 2016, mas as mudanças de gestão, tanto no município como no governo federal, implicaram em interrupção do projeto e, conseqüentemente, das obras.

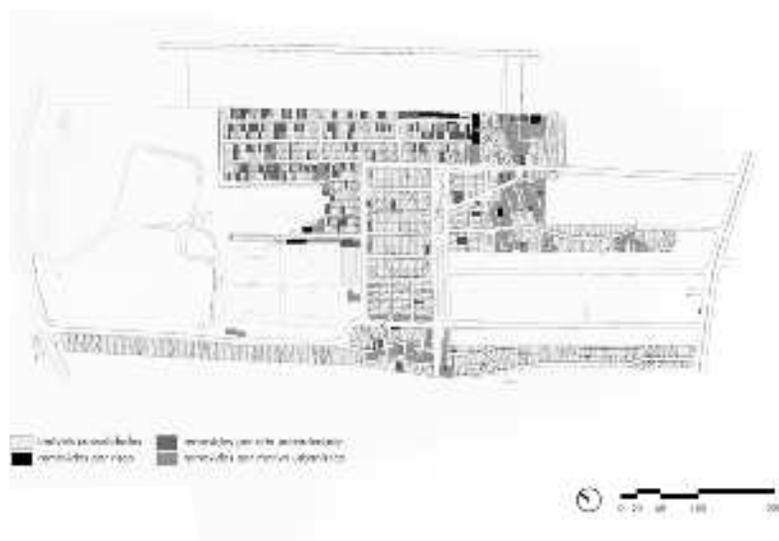


Figura 6. Batistini -  
Planta de remoções  
Peabiru TCA



Figura 7. BATISTINI  
- Edifício de três  
pavimentos que  
interrompe a quadra  
Peabiru TCA

**Em ambos os casos, cabe destacar o papel que o projeto teve como instrumento de diálogo com a população envolvida. O trabalho social integrado à arquitetura torna o projeto muito mais complexo e permite que a interlocução permanente com os moradores implique em mudanças frequentes e concretas em sua concepção e desenvolvimento.**

181

Nos casos relatados, foi possível criar alguns mecanismos de participação e interação com a população que permitiram, primeiro, uma leitura mais detalhada do território, com os levantamentos socioeconômicos e de precariedade das habitações; segundo, a compreensão, a partir das falas de lideranças e moradores, das deficiências e potencialidades que deveriam ser consideradas no projeto. Uma das metodologias, chamada DRUP (Diagnóstico Rápido Urbanístico e Participativo), permitia reconhecer – por meio de reuniões e conversas sobre o bairro com lideranças locais – necessidades, histórias e espaços que deveriam ser mantidos ou alterados. Depois, ao longo do processo, buscávamos “compartilhar as ferramentas” que estão presentes desde a concepção: o respeito às normativas e diretrizes, a viabilidade técnica e econômica, as condições urbanísticas existentes, até a organização de todos esses elementos em uma síntese: o projeto. Isso se deu por meio de algumas oficinas, assembleias e alguns plantões para explicar as razões de cada decisão de projeto. Esses procedimentos, mais do que apresentações formais à população, implicavam em mudanças reais na concepção e no desenvolvimento dos projetos.



**Esses domicílios são obviamente beneficiados pelas obras de urbanização ou pela regularização fundiária, mas não se enfrenta precariedades “da porta para dentro”. Os projetos, afinal, têm foco na resolução dos problemas de infraestrutura e na produção de novas unidades dentro ou fora do assentamento. Entretanto, essa intervenção atinge cerca de 30% dos domicílios. Outros 70% são consolidados pela sua localização e se mantêm da forma como sempre estiveram.**



São moradias autoconstruídas que podem apresentar uma série de patologias: problemas estruturais, ausência de ventilação e iluminação, problemas nas instalações elétricas e hidráulicas.

Apesar dos levantamentos detalhados em todos os domicílios e de termos desenvolvido “kits” de melhorias como estratégia para previsão de recursos nos orçamentos para contratação de obras, as intervenções nessas moradias não podem seguir a “lógica da empreita”. E o passo histórico para criação de serviços permanentes de assistência técnica e viabilização de melhorias habitacionais ainda é uma lacuna na política pública e na conquista do direito à moradia adequada.

Figura 8. Batistini  
- Oficina para aplicação do DRUP  
Peabiru TCA

Essas formas de aproximação ao problema, tornando o processo mais complexo ao invés de simplificá-lo, permitiram que nossa equipe reconhecesse que há, mesmo em contextos de urbanização integral com recursos muito mais significativos, um número grande de domicílios consolidados.

Figura 9. Batistini  
- Oficina de compartilhamento das diretrizes de projeto  
Peabiru TCA

Se os procedimentos de projeto no contexto de urbanizações integrais realizadas com recursos públicos são capazes de organizar métodos – dos levantamentos aos detalhamentos e revisões – que podem ser desenvolvidos ao longo de muito tempo, o mesmo não se pode dizer de situações em que “evitar a remoção” é o que mobiliza os moradores. Nos últimos anos, essa pauta chegou para a Peabiru como perspectiva de ação em favor de comunidades e como estratégia para essas comunidades enfrentarem o Estado e o mercado como os próprios agentes de violações de direitos.

A primeira experiência, realizada entre 2012 e 2013, foi o desenvolvimento do Plano Alternativo Popular da Favela da Paz, situada a menos de um quilômetro da Arena Corinthians, na época em construção para sediar a abertura da Copa do Mundo de 2014. A proposta do município e do governo estadual na época era remover o assentamento, colocar as famílias no auxílio aluguel e implantar um parque linear no lugar. Compreendendo o regime de urgência, a Peabiru realizou algumas atividades junto às famílias com o intuito de dialogar sobre direitos e desenvolver uma proposta alternativa que demonstrasse a viabilidade de permanência da comunidade no local.

**O plano popular foi um instrumento importantíssimo na mobilização dos moradores e garantiu que pelo menos 2/3 das famílias permanecesse no local e que os reassentamentos das removidas ocorressem em conjunto próximo, em local dotado de infraestrutura completa.**

O parque linear foi implantado nas margens do córrego e é utilizado quase que exclusivamente pelos moradores atualmente.



Figura 10. Favela da Paz - Atividade com os moradores

Acervo Associação de moradores [Washington Gleybson]



Figura 11. Favela da Paz - Mapa do diagnóstico comunitário

Acervo Associação de moradores [Washington Gleybson]

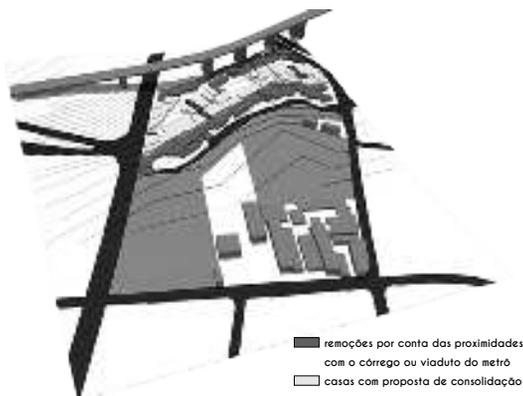


Figura 12. Favela da Paz - Cenário proposto que consolida 2/3 da comunidade

Acervo Associação de moradores [Washington Gleybson]

Figura 13. Favela da Paz - Construção do parque linear após a remoção das casas à beira do córrego

Acervo Associação de moradores [Washington Gleybson]



Outra experiência mais recente (desde 2017) aconteceu no Jd. da União, no distrito do Grajaú, e organizada pela Associação de Moradores com apoio do movimento Luta Popular. A ocupação, iniciada em 2013 por famílias que sofreram um despejo violento na região, está em área de propriedade da companhia estadual de habitação (CDHU) e seria destinada à implantação de um empreendimento habitacional para reassentamento de famílias incluídas em urbanizações na região do Programa Mananciais. Diante de negociações entre os moradores e a Companhia, aventou-se a possibilidade de que a urbanização e a regularização fossem realizadas como alternativa à remoção e execução da ação de reintegração de posse que corre na justiça contra as famílias ocupantes.

A Peabiru desenvolveu um conjunto de atividades com os moradores e elaborou uma proposta de parcelamento, visando a consolidação das famílias que já viviam no local em condições muito precárias (casas de madeira, sem acesso à rede de esgoto ou à rede oficial de água e energia elétrica). Desde o final de 2017, a associação vem executando o plano urbanístico alternativo, abrindo trechos de ruas e remanejando as casas para os lotes, enquanto mantém tensa negociação com o Governo do Estado em prol da urbanização e regularização.



Figura 14. Jd da União - Diagnóstico urbanístico

Peabiru TCA  
[Plano popular Jd. Da União]



Figura 15. Jd da União - proposta de projeto que mantém o tecido urbano existente

Peabiru TCA  
[Plano popular Jd. Da União]

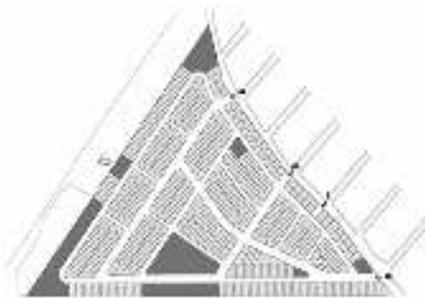


Figura 16. Jd da União - Proposta de projeto que renova o tecido urbano existente

Peabiru TCA  
[Plano popular Jd. Da União]

Figuras 17-18. Jd da União - Oficina de discussão de projeto

Peabiru TCA  
[Plano popular Jd. Da União]



Esses processos, muito diversos, demonstram diferentes papéis que o projeto em urbanizações de favelas pode exercer. Nos dois últimos casos relatados, o “projeto” tem em si muito menos elementos, muito menos informações que permitam a execução de obras. Entretanto, tem o potencial de cumprir um papel político de organização de resistências pela permanência, de negociações com órgãos públicos e implementação de melhorias concretas das condições de vida.

Ao avaliar esses processos enquanto políticas públicas, é possível dizer que, ainda que as experiências dos anos 2010 tenham possibilitado aos municípios desenvolver projetos mais próximos à ideia de urbanização integral, na prática, essas intervenções se mostraram insuficientes. Nesse sentido, duas reflexões se abrem. A primeira é que parece pouco razoável a aposta na elaboração de projetos tão amplos e complexos, que levam anos para ficar prontos e que, portanto, ficam desatualizados e vulneráveis às mudanças políticas e econômicas que o país atravessa ou à própria dinâmica de um espaço habitado. Um desafio é reduzir o tempo de realização dos projetos e desenvolver projetos menores e mais úteis, articulados a serviços permanentes de assessoria e assistência técnica, que deem conta de parte das vulnerabilidades do assentamento e que estejam vinculados a um plano de urbanização de longo prazo.

A segunda reflexão é sobre a necessidade de deixar de encarar a favela como território a ser “integrado” à cidade.

**A favela é a cidade, faz parte do seu tecido e dialoga com ele das formas mais diversas. O projeto para intervenção nessas áreas não pode seguir os mesmos princípios de um projeto para obra nova em terra nua. Espaços habitados e dinâmicos, onde a população é colocada em situação permanente de resolução de seus próprios problemas de moradia, podem ser “objeto” de projeto. Mas as ferramentas e métodos de que dispomos e a expectativa de soluções integrais e totalizantes devem ser colocados em xeque para abrir espaço para novas práticas.**



# Projeto de Urbanização do **BATISTINI**

**localização**

São Bernardo do Campo / SP

**data**

2011 – 2016

**população**

1686 famílias

**projetistas**

Peabiru TCA | [www.peabirutca.org.br](http://www.peabirutca.org.br)

**contratante**

Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo (SEHAB PMSBC)

**fonte de recursos**

PMSBC, PAC UAP – PAC2, MCMV2

**serviços realizados**

Elaboração e coordenação de levantamento urbanístico e social, selagem, diagnóstico integrado, projetos básicos completos de edificações e infraestrutura pública em assentamento precário a ser consolidado e urbanizado. Projeto de arquitetura de equipamentos e unidades de HIS (Habitação de Interesse Social). Projeto de melhorias habitacionais.



Fotografia de satélite do Batistini

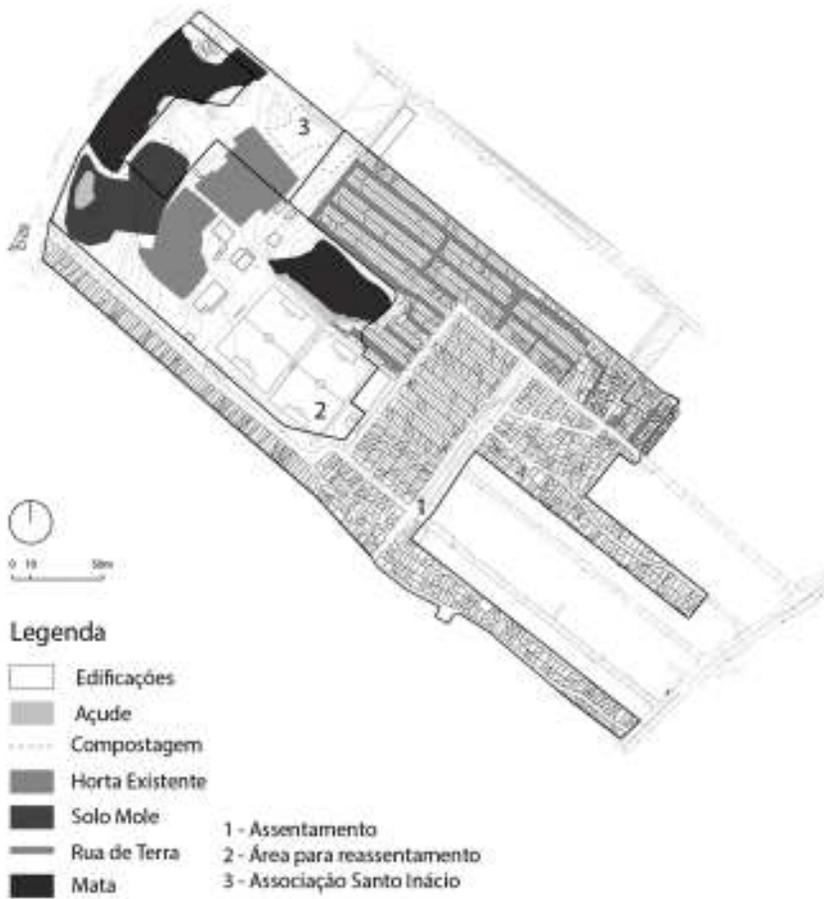


Figura 1. Síntese do diagnóstico do Batistini.  
Elaboração própria



Figuras 2-4. Fotografias do Batistini.  
Peabiru TCA

O Batistini é um assentamento precário informal em grande parte com características semelhantes a um loteamento irregular e alguns trechos com ocupação bastante desordenada. Neste projeto, tal como no Capelinha-Cocaia, a Peabiru procurou aplicar e aprimorar conceitos e metodologias que já vinha desenvolvendo. O processo de trabalho incluiu levantamento físico e sócio econômico de todos os domicílios e famílias, diagnóstico, plano integrado de intervenção, projeto urbanístico para as áreas de assentamento e reassentamento, melhorias habitacionais e projeto de tipologias e equipamentos.

O assentamento foi dividido em nove setores de acordo com as características urbanísticas das quadras: desde lotes regulares, com construções consolidadas e ruas pavimentadas até áreas com moradias muito precárias acessadas por vielas estreitas. Estes setores organizaram a numeração da selagem, que foi complementada com fotos de cada domicílio e compuseram junto com as informações do levantamento um mapa georreferenciado. No diagnóstico foram elaborados diversos mapas cruzando informações, por exemplo, de doenças respiratórias e presença de mofo nos imóveis. O levantamento também qualificou as deficiências físicas das unidades, que posteriormente viriam a compor os kits de melhorias habitacionais.



Figuras 5. Fotografia do processo participativo desenvolvido pelo Peabiru TCA no Batistini - Oficina ambiental.

Figura 6. Plantão de explicação aos moradores.

Figura 7. Sistema de selagem e cadastramento, para identificação das casas no levantamento, desenvolvido pela Peabiru e aplicado no Batistini.

Peabiru TCA

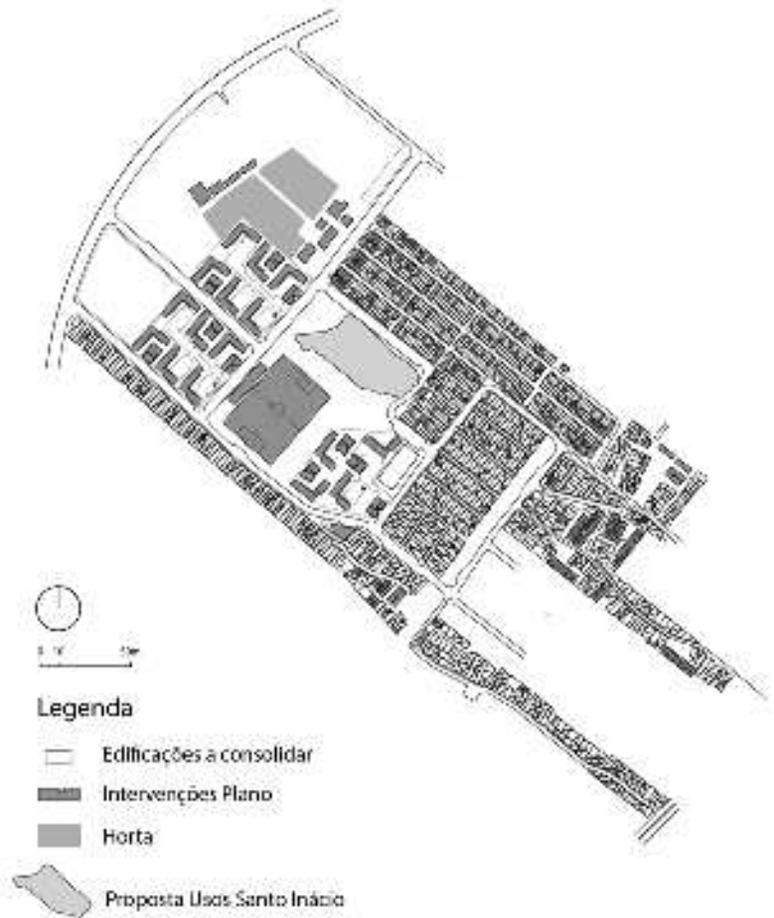
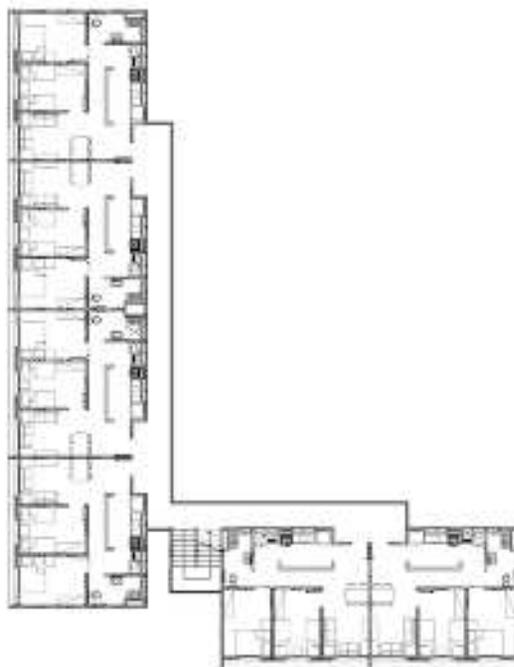


Figura 8. Síntese do projeto de intervenção do Batistini. Elaboração própria

Como parte do processo participativo realizaram-se oficinas para diferentes grupos de moradores para compartilhamento de práticas utilizadas pelos técnicos visando sua apreensão pela comunidade.

Como premissa estabelecida pelo poder público, todas as famílias removidas deveriam ser reassentadas na perímetro de intervenção ou em área contígua. Estabeleceu-se uma negociação para revisão das áreas ocupadas por dois campos dos times locais de futebol e com a "Associação Santo Inácio", uma instituição de apoio a jovens deficientes com área contígua cedida pela prefeitura. Com isso demarcou-se uma área de reassentamento que atenderia às famílias removidas por risco, implantação de infraestrutura ou precariedade da habitação. Os times compartilharão um novo campo equipado e a associação receberá um novo edifício reunindo suas atividades. Foram criadas duas tipologias para a área de reassentamento, organizadas em três condomínios e duas para a área de assentamento, um edifício de três pavimentos e uma casa evolutiva para substituição de imóveis muito precários. A variedade de tipologias, somada às melhorias habitacionais das habitações a consolidar, procuraram atender à variedade de necessidades da população. O processo foi estagnado no momento da aprovação ambiental e ainda não foi retomado.



Figuras 9-10. Planta e maquete eletrônica da Tipologia Casa-térrea de substituição de unidade habitacional em lote pré-existente. Peabiru TCA

Figuras 11-12. Planta-tipo e maquete eletrônica da Tipologia Prédio de 3 pavimentos. Peabiru TCA

Figuras 13-14. Planta-tipo e maquete eletrônica da Tipologia Prédio de 6 pavimentos para reassentamento das famílias a remover na intervenção no Batistini e em outros assentamentos. Peabiru TCA

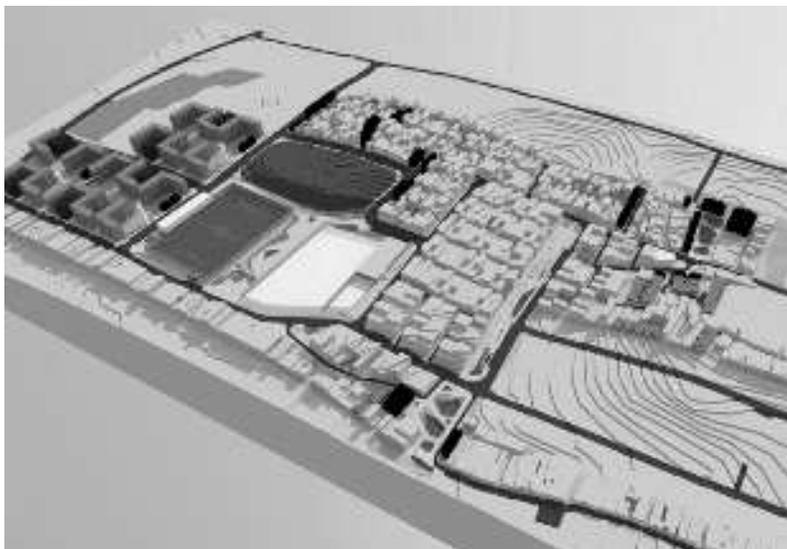


Figura 15. Maquete eletrônica com a proposta de intervenção e identificação de novas construções. Peabiru TCA

# A PRODUÇÃO DE DADOS ESPACIAIS QUALIFICADOS

como forma de intervenção em assentamentos precários: o mapeamento das grotas de Maceió

Jônatas de Paula<sup>1</sup>  
Daphne Besen<sup>2</sup>  
Paula Vieira Zacarias<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A produção de dados espaciais e desagregados é uma das principais estratégias para o cumprimento da Agenda 2030 das Nações Unidas e dos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).<sup>4</sup> Com o princípio de “não deixar ninguém para trás”, a Agenda sugere que políticas governamentais devem focar nos grupos mais vulneráveis e em uma abordagem de desagregação de dados para localizar e caracterizar essas populações. Contudo, a falta de capacidade de governos subnacionais de coletar, utilizar e disseminar informações de natureza espacial, desagregadas e que contemplem assentamentos informais, é uma realidade global que dificulta o cumprimento desses objetivos.<sup>5</sup>

Este artigo apresenta o projeto que tem sido implementado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em cooperação técnica com o Governo do Estado de Alagoas, que busca conectar a realidade dos assentamentos informais localizados nas “grotas” de Maceió a essa agenda global de desenvolvimento. O artigo estrutura-se em (i) contextualização desses assentamentos; (ii) apresentação das intervenções urbanas realizadas pelo Governo do Estado de Alagoas desde 2016; e (iii) apresentação das metodologias do Mapa Rápido Participativo (MRP) e do Perfil Socioeconômico executadas pelo ONU-Habitat nas grotas da cidade.

1. Bacharel em Relações Internacionais (USP), Mestre em Planejamento Urbano (LSE) e Analista de Programas (Onu-Habitat Brasil).

2. Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Rio), Mestre em Ciências Sociais (UERJ) e Analista de Programas (Onu-Habitat Brasil).

3. Arquiteta-Urbanista (Ufal), Especialista em Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística (UnB) e Analista de Programas (Onu-Habitat Brasil).

4. Os 17 ODS estão definidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o ONU-Habitat é o responsável por acompanhar a implementação do ODS 11, conhecido como “ODS Urbano”, bem como as metas urbanas presentes em outros ODS.

5. SWANSON, 2015.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DAS GROTAS DE MACEIÓ

Maceió, capital de Alagoas, abriga pouco mais de um milhão de habitantes, um terço da população do estado. Atualmente, a cidade possui o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (0,631)<sup>6</sup> entre todas as capitais brasileiras e cerca de 60% da sua população é vulnerável à pobreza e aproximadamente 12% vive em aglomerados subnormais.<sup>7</sup> De modo geral, as condições urbanísticas da cidade refletem e afetam o pleno desenvolvimento humano e social de seus moradores, especialmente os de mais baixa renda.

A geografia da cidade é um dos aspectos que influenciaram sua ocupação e atual dinâmica urbana. Sua geomorfologia caracteriza-se por uma divisão entre uma porção mais baixa – as planícies litorânea e lagunar – e uma porção mais elevada, conhecida como “tabuleiro”. Historicamente, a população de mais baixa renda ocupou as porções do território preteridas pelo mercado formal, tais como a orla lagunar, as encostas do tabuleiro e as chamadas “grotas” – fundos de vales que entrecortam todo o tabuleiro e que funcionam como calhas naturais de drenagem das águas provenientes das porções mais altas em direção às planícies mais baixas da cidade.

Figura 1. Verticalização da Grota do Moreira, bairro do Jacintinho.

Fonte: ONU-Habitat, 2018.



6. PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

7. IBGE – Censo Demográfico 2010.

8. “Enquanto em uma cidade como o Rio de Janeiro, por exemplo, a maioria das favelas ocupa os morros e encostas, tornando-se altamente visíveis e identificáveis como uma denúncia ou uma questão social explícita e pendente na paisagem, em Maceió as principais favelas ocupam os grotões escondidos abaixo dos tabuleiros onde circula a cidade formal, tornando-se, por isso, de difícil percepção”. IBAM, 2005.

**As vulnerabilidades às quais a população residente das grotas está submetida advêm de uma forte invisibilização resultante tanto dessa caracterização geomorfológica<sup>8</sup> quanto da ausência sistêmica de políticas urbanas nesses territórios.**

Esses dois aspectos resultam em um quadro grave de vulnerabilidades: (i) fragilidade ambiental somada aos deslizamentos e inundações, vitimizando a população local de forma recorrente, especialmente durante os meses de chuva; (ii) ausência de infraestrutura e serviços urbanos (água tratada, coleta de lixo, saneamento e drenagem urbana), contribuindo para a poluição dos aquíferos da cidade e dos cursos de água que cortam os fundos de vale e deságuam nas praias urbanas; e (iii) precariedades habitacionais decorrentes da construção não-assistida das moradias, aumentando a inadequação habitacional e colaborando para a violação de direitos básicos à moradia adequada.

Historicamente, as intervenções do poder público feitas com vistas a proporcionar melhorias urbanas e habitacionais não ocorreram nesses territórios, com raras exceções.<sup>9</sup> Assim, as grotas constituem territórios de não-intervenção urbanística, apenas com ações pontuais da Defesa Civil Municipal em resposta a situações de desastres ou incursões da Polícia Militar.

**Além disso, a invisibilidade nesses territórios se reproduz não apenas nos planos de políticas públicas e nos orçamentos do município e do estado, mas também na ausência de informações e dados qualificados, desagregados e georreferenciados nas bases oficiais.**



9. Uma dessas exceções é o projeto de urbanização do Vale do Reginaldo lançado em 2009 com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Ministério das Cidades, além da contrapartida do Governo do Estado e do Município. Dentre as principais ações previstas, estavam a construção de um sistema viário, esgotamento sanitário, drenagem e edifícios multifamiliares para as famílias realocadas. Atualmente, as obras encontram-se paradas em decorrência de processos de desapropriações, entraves no repasse dos recursos e gestão das contrapartidas.

Figura 2. Condições de precariedade da Grotas Aldeia do Índio, bairro do Jacintinho.

Fonte: ONU-Habitat, 2018.

10. Cabe salientar o esforço da Prefeitura Municipal de Maceió para identificar em fichas técnicas os assentamentos precários da cidade no âmbito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). No entanto, esse material ainda não se encontra em uma base aberta de dados georreferenciados e desagregados.

194

11. A atualização do número de grotas ocupadas por assentamentos precários foi realizada pelo Governo do Estado de Alagoas no processo de execução do Mapa Rápido Participativo pelo ONU-Habitat. Obteve-se o número de 100 assentamentos, incluindo os 74 aglomerados subnormais já mapeados pelo IBGE no Censo de 2010.

Com a exceção dos levantamentos decenais conduzidos pelo Censo do IBGE, as iniciativas que buscam levantar informações são pouco frequentes,<sup>10</sup> o que acaba levando à ausência de políticas qualificadas.

A próxima seção explora os efeitos dessa outra face da invisibilização de dados e informações em um dos principais programas e projetos estaduais em curso nesses assentamentos.

## O PROGRAMA VIDA NOVA NAS GROTTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

O Programa Vida Nova nas Grotas, a mais recente iniciativa de intervenção em assentamentos precários de Maceió, foi concebido e tem sido implementado pelo Governo do Estado de Alagoas desde 2016, sendo anteriormente denominado Pequenas Obras, Grandes Mudanças, com o objetivo inicial de atender grande parte das grotas<sup>11</sup> da capital.

Devido às características geomorfológicas citadas, o programa tem focado prioritariamente em promover melhorias de acessibilidade e mobilidade por meio da construção e reforma de escadarias, canais de drenagem, corrimãos, muros de contenção, pontilhões, passeios e meio-fio, incluindo a construção de pequenos espaços públicos e mini-praças. Essas intervenções buscam facilitar o deslocamento dos seus moradores, o acesso de mercadorias e serviços, incluindo o serviço postal, reduzir o risco à vida e, em última instância, promover uma melhor integração com o restante da cidade, de modo a mitigar as desigualdades que isolam seus moradores dos serviços públicos e demais benefícios urbanos.

Figura 3. Intervenção do Programa Vida Nova nas Grotas na Grotá do Ouro Preto. Fonte: Setrand, 2017.



Diante da precariedade das bases de dados, as equipes técnicas do Governo do Estado desenvolveram três estratégias. Primeiramente, os técnicos estabeleceram um canal de consulta às lideranças comunitárias por meio do Movimento de Humanização das Grotas, fórum de líderes comunitários de pelo menos 76 assentamentos, de modo a sanar a ausência de um diagnóstico técnico das suas condições urbanas. Isso permitiu a identificação de áreas prioritárias para intervenção estimadas no processo licitatório de execução das obras.

Em segundo lugar, foram desenvolvidos projetos padrão de escadarias e pontilhões, de modo a dar a flexibilidade necessária para atuar em um terreno cujas características topográficas peculiares não eram conhecidas em detalhe pela equipe técnica. Assim, a equipe tem adaptado diferentes modelos de projetos, conforme as especificidades do terreno vão sendo conhecidas. Por fim, um grau de interlocução do relacionamento dos moradores com os engenheiros supervisores do trabalho de campo permitiu o atendimento de demandas pontuais que levaram a ajustes dos projetos durante a execução, de modo que a efetiva concretização do Vida Nova nas Grotas se deu no canteiro de obras.

195

**Contudo, diversos limites a essas estratégias evidenciaram a necessidade de uma atuação mais global na produção de informações qualificadas, de modo a permitir intervenções mais complexas, como a instalação de uma infraestrutura completa de saneamento básico.**

Em junho de 2017, o Governo do Estado de Alagoas assinou um Acordo de Contribuição com o ONU-Habitat para a implementação do projeto Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas: Uma Iniciativa Integrada.<sup>12</sup>

Nesse projeto, foram pactuados cinco resultados esperados – todos relacionados à produção de diagnósticos e estratégias baseadas em evidências – dentre os quais a aplicação da metodologia do Mapa Rápido Participativo em todas as grotas de Maceió e condução de um Perfil Socioeconômico de seus moradores. A seguir, será apresentada a aplicação dessas metodologias, cujo objetivo é suprir as lacunas de conhecimento descritas acima.

12. ALAGOAS (Estado).  
Diário Oficial do Estado  
de Alagoas, 2017.

## O MAPA RÁPIDO PARTICIPATIVO E O PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS GROVAS DE MACEIÓ

O Mapa Rápido Participativo foi criado no âmbito do Programa Rio+Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e aplicado entre 2012 e 2016 pelo Instituto Pereira Passos (IPP) em parceria com o ONU-Habitat em todas as favelas que haviam recebido as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Os objetivos do MRP são: (i) levantar informações territoriais e urbanas, de modo a qualificar políticas públicas e priorizar investimentos nas áreas de maior precariedade e carência de infraestrutura e serviços; e (ii) permitir o monitoramento da qualidade dessa infraestrutura ao longo do tempo, sendo uma ferramenta de acompanhamento de avanços e retrocessos da ação do poder público.

O MRP combina duas estratégias de levantamento de dados primários: i) agentes que percorrem o território do assentamento anotando as condições visíveis de infraestrutura, guiados por um caderno de campo; e ii) entrevistas semiestruturadas com os chamados “informantes-chave”, moradores antigos que detêm saberes específicos sobre aspectos não-visíveis da infraestrutura, como qualidade de serviços e periodicidade. A coleta de dados para o MRP em Maceió ocorreu no segundo semestre de 2018 e contemplou os seguintes temas:

- Melhorias urbanas e riscos ambientais
- Sinalização das vias e serviços postais
- Infraestrutura para mobilidade;
- Acesso aos meios de transporte coletivo
- Padrão das moradias
- Abastecimento de água
- Esgotamento sanitário
- Drenagem de águas pluviais
- Coleta de lixo e limpeza urbana
- Fornecimento de energia elétrica
- Iluminação pública
- Espaços e equipamentos públicos

**Um aspecto importante da metodologia é a demarcação de microáreas dentro dos assentamentos. O MRP parte do pressuposto de que assentamentos informais não são territórios espacialmente homogêneos, ainda que compartilhem uma precariedade global de serviços e infraestrutura.**

Dessa forma, essas diferenças espaciais são mapeadas, permitindo a demarcação dessas microáreas, que se caracterizam por terem um alto grau de homogeneidade interna e diferenças marcantes com todo o território adjacente, consistindo na principal unidade de análise do diagnóstico.

Posteriormente, há uma sistematização e padronização dos dados coletados em campo para a construção de indicadores temáticos (um para cada um dos 12 temas listados anteriormente) e um indicador sintético geral, os quais são posteriormente todos representados em mapas. Esse procedimento permite o desenvolvimento de insumos para que políticas públicas possam priorizar investimentos nas microáreas que tenham os maiores graus de precariedade e vulnerabilidade.

Além disso, a condução de uma pesquisa domiciliar amostral, intitulada Perfil Socioeconômico, vem complementar o MRP com informações acerca dos moradores das grotas. Produzido a partir de uma adaptação do Índice de Progresso Social, com o apoio do IPP, o Perfil Socioeconômico consistiu na aplicação de 2.015 entrevistas que cobriram os seguintes temas: i) caracterização familiar; ii) educação; iii) renda e emprego; iv) esporte, cultura e lazer; v) acesso a serviços e equipamentos urbanos e sociais; vi) percepção de qualidade dos serviços e equipamentos; vii) habitação; viii) saúde e conforto; ix) violência; x) capital social, valores e participação política; e xi) tolerância e inclusão. Seus resultados poderão ser desagregados até o nível de cada uma das oito regiões administrativas de Maceió, de modo a refinar análises espaciais sobre as condições de vida dos moradores.

**A condução dessas duas metodologias equipa os gestores locais com informações qualificadas e consiste em um passo importante para a criação de uma agenda de políticas públicas baseada em evidências. Isso permite também uma análise global das precariedades nesses assentamentos e uma tomada de decisão melhor orientada e transparente.**

É importante destacar que dados sozinhos não criam mudanças,<sup>13</sup> ainda que possam fornecer subsídios importantes para que atores se mobilizem para implementá-las. A produção de informações qualificadas e sua atualização oportuna e tempestiva, em um contexto local e global marcado por lacunas, constitui uma estratégia importante que deve ser combinada a uma política de abertura de dados e inclusão social nos processos políticos de tomada de decisão. Isso permite que atores, incluindo a sociedade civil e moradores desses assentamentos, possam ter um lugar na mesa de discussão sobre prioridades em um contexto marcado tanto por graves vulnerabilidades e invisibilidades quanto por diversas possibilidades de solução.

## CONCLUSÃO

Nos últimos dois anos, as grotas de Maceió passaram a ganhar a atenção do Governo do Estado de Alagoas, recebendo tanto intervenções físicas quanto a oportunidade de se tornarem territórios visíveis e reconhecidos nos mapas da cidade. O presente artigo apresentou ações concretas conduzidas em colaboração com o ONU-Habitat no contexto dessa mudança de agenda do Governo, as quais trouxeram para a realidade local uma agenda global que enfatiza o papel dos dados e informações territoriais qualificadas como chave para influenciar o sucesso de políticas de desenvolvimento urbano. Com as informações produzidas pelo Mapa Rápido Participativo e pelo Perfil Socioeconômico, o desafio dos gestores locais será inverter a lógica de invisibilidade e invisibilização desses territórios por meio de sua inserção positiva em planos, orçamentos e políticas públicas efetivas. A inclusão dos moradores certamente deverá facilitar esse processo, de modo a garantir que as condições de vida nas grotas de Maceió sigam melhorando no futuro.

## REFERÊNCIAS

- ALAGOAS (Estado). **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Alagoas, AL, 24 jul. 2017. p. 11- 20.
- CITIES ALLIANCE. **An Innovative Data Toolkit for City Management**. Bruxelas: Cities Alliance, 2017. Disponível em: <[http://www.uraia.org/documents/218/Data\\_Toolkit\\_4\\_City\\_Management.pdf](http://www.uraia.org/documents/218/Data_Toolkit_4_City_Management.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20. nov. 2018.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Habitação de interesse social em Maceió**. Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2005.
- Organização das Nações Unidas (ONU). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.
- PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010**. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/maceio\\_al](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/maceio_al)>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- SWANSON, E. Data **Disaggregation**: Like the Layers of a Pyramid. United Nations Foundation, 2015. Disponível em: <<http://unfoundationblog.org/data-disaggregation-like-the-layers-of-a-pyramid>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

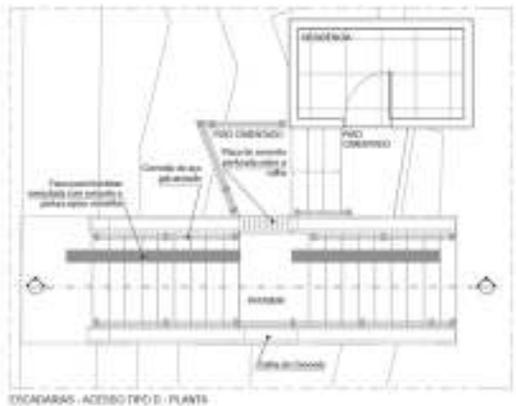
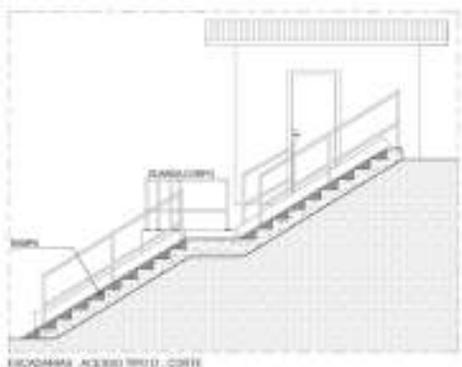
# Projeto de mobilidade do programa **VIDA NOVA NAS GROTAS**

<b>localização</b>	Maceió / AL
<b>data</b>	2015 - em andamento
<b>projetistas</b>	<b>Governo do Estado de Alagoas</b> <b>arquitetura e urbanismo</b> Andreia Nunes Estevam <b>engenharia de produção-civil</b> Aderval Brandão de Amoedo
<b>contratante</b>	Governo do Estado de Alagoas
<b>fonte de recursos</b>	Governo do Estado de Alagoas - Programa Vida Nova nas Grotas
<b>serviços realizados</b>	Projeto de infraestrutura de acessibilidade e mobilidade (construção e reforma de escadarias, canais de drenagem, corrimãos, muros de contenção, pontilhões, passeios e meio-fio, pequenos espaços públicos e mini-praças).



Fotografia de satélite de Maceió

-  Aglomerados Subnormais (IBGE) em Grotas
-  Pontos de obra entregues



O Programa "Vida Nova nas Grotas" consiste em uma plataforma de ações para o desenvolvimento urbano sustentável da região metropolitana de Maceió, Alagoas e tem sido implementado prioritariamente por meio de projetos de infraestrutura de acessibilidade e mobilidade nas grotas e encostas da capital. Os projetos elaborados pelo Governo do Estado de Alagoas, entre eles, os de escadaria e pontilhões, foram projetados de forma padrão para que sua execução fosse viabilizada nos 83 assentamentos precários atendidos pelo Programa. Esses projetos apresentam como principais resultados: (i) construção e/ou recuperação de escadarias; (ii) construção e/ou recuperação de pontilhões; (iii) construção e/ou recuperação da pavimentação de acesso às grotas/encostas; (iv) construção de muros de arrimo; (v) construção de canaletas para escoamento das águas pluviais; e (vi) construção de acessos a unidades habitacionais confinadas. Além disso, também realizou a revitalização de espaços vazios com a construção de infraestrutura para atividades de esportes e lazer. Todas essas intervenções têm contribuído para mitigar as precariedades urbanísticas que isolavam essas áreas do restante da cidade e reduzir as desigualdades de acesso a serviços e benefícios urbanos. Os principais desafios e dificuldades encontradas foram: (i) restrições normativas relacionadas à implementação de projetos de intervenção em áreas informais; (ii) inexistência de uma base de dados oficial que permitisse identificar preliminarmente as especificidades topográficas; e (iii) adaptação dos diferentes projetos padrão in loco, conforme as especificidades dos terrenos foram sendo identificadas e mapeadas pelas equipes técnicas de campo.

Figuras 1-2. Projeto de escadarias - Tipo D - planta e corte transversal.  
Elaboração própria sobre base cedida pela arq.  
Andreia Estevam

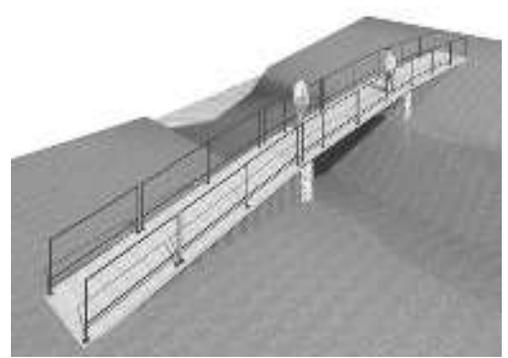
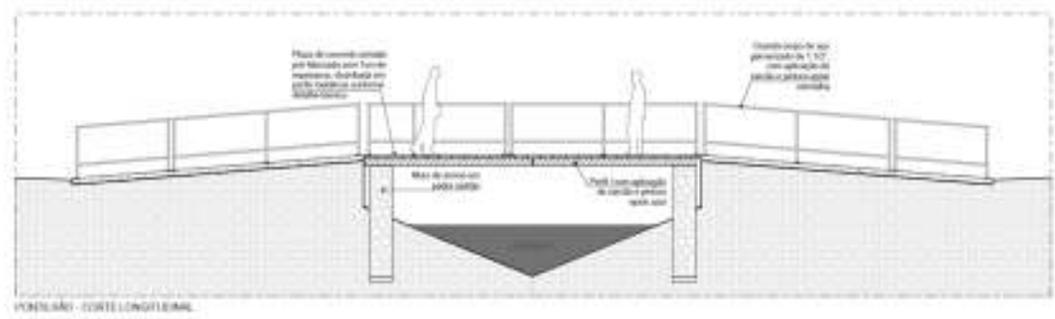
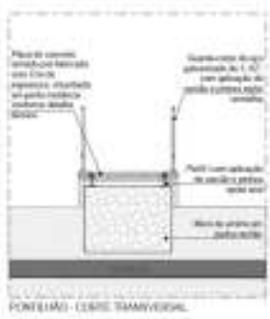


Figura 3. Fotografia da Grota do Arroz, antes da intervenção.  
Cedida pelo Governo do Estado de Alagoas

Figura 4. Fotografia da Grota do Arroz, após intervenção.  
Cedida pelo Governo do Estado de Alagoas

Figura 5. Perspectiva de passadiço.  
Cedida pelo Governo do Estado de Alagoas



Figuras 6-7. Projeto de passadiço sobre córrego - corte transversal e corte longitudinal.  
Elaboração própria sobre base cedida pelo Governo do Estado de Alagoas

# Intervenção em favelas como PRÁTICA POLÍTICA MILITANTE

Lara Isa Costa Ferreira<sup>1</sup>

201

A relação ou dedicação de arquitetos e urbanistas à solução de problemas urbanos em colaboração com comunidades vulneráveis está longe de ser uma prática recente no Brasil.

1. Arquiteta-Urbanista, Mestre em Habitat & Coudrotanda (FAUUSP), Membro do LabLaje.

Resgata-se o registro do projeto dos Quadra Arquitetos com a comunidade de Brás de Pina (Rio de Janeiro – RJ) nas décadas de 1960/70, como um dos primeiros projetos públicos de reurbanização de favelas, nos termos colocados por Bueno (2000). Desde então, até aos dias de hoje, são inúmeros, ainda que não a regra, os casos de arquitetos empenhados no fazer e no pensar intervenções em favelas, engajados em refletir permanentemente sobre a sua ação no território chamado de precário, irregular ou informal, no ato de projetar no seu sentido amplo e transformador para realidades mais justas, adaptadas aos seus moradores, na busca da concretização do direito à moradia digna e do direito à cidade.

Esses casos enquadram-se em atuações dentro de programas e políticas públicas, entendendo a intervenção em favelas como uma demanda social, reflexo de uma sociedade desigual, exploratória, racista e excludente. É importante compreender que nem sempre essas atuações de arquitetos, projetistas contratados ou técnicos dentro das gestões, aconteceram em condições totalmente favoráveis a ações progressistas. Algumas delas aconteceram em contextos conservadores, em gestões menos engajadas com a socialização do espaço, da cidade e de direitos iguais para todos.

2. A Quadra Arquitetos foi fundada por Carlos Nelson Ferreira dos Santos e os colegas do curso de Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (atual FAU UFRJ), Sylvia Lavenère-Wanderley, Sueli de Azevedo e Rogério Aroeira Neves. Juntos, para além das experiências que desenvolveram com a FAFEG (Federação de Favelas do Estado da Guanabara), na qual se inclui Brás de Pina, procuraram desenvolver experiências que tensionavam o lugar-comum do arquiteto e a forma de se colocar perante a realidade que os envolvia (SANTOS, 1981).

3. Na RMSP concentra-se uma rede de profissionais do planeamento e urbanismo que pode ser considerada como progressista em diferentes gestões municipais. Isso dá-se pelas habituais mudanças de gestão legitimadas pelas eleições de 4 em 4 anos, mas também por se tratar de técnicos cuja experiência da prática profissional e da gestão pública é reconhecida. Valeria uma pesquisa aprofundada sobre o assunto para compreender em que medida essas flutuações têm permitido e contribuído para a disseminação de práticas e conhecimento sobre a intervenção em favelas.

O caso de Brás de Pina (RJ, 1969-1973), por exemplo, destaca-se por ser emblemático e se tratar da primeira situação registrada em que a associação entre técnicos e a associação de moradores conduziu uma ação contra a remoção por parte do poder público, garantindo a permanência da comunidade. O caso merece destaque também por ter acontecido em plena ditadura civil-militar e frente ao processo de remoção de comunidades populares de regiões centrais para conjuntos habitacionais distantes realizado pelo órgão estadual do Rio de Janeiro responsável pelo setor da habitação. O grupo de técnicos assessores, a Quadra Arquitetos,<sup>2</sup> foi posteriormente contratado pelo próprio poder público para realizar um projeto de melhorias urbanas e habitacionais para a comunidade. A intervenção em Brás de Pina é contemporânea e tem sentido completamente oposto à política de habitação nacional, estadual e local que promovia remoção sistemática e forçada de favelas em plena ditadura civil-militar.

O enquadramento desse caso como referência de engajamento dos projetistas deu-se não só na ação contra a remoção, mas ao longo de todo o processo.

O projeto foi desenvolvido com presença em campo constante, presença essa que se iniciou em um diagnóstico aproximado da comunidade. O projeto urbanístico foi amplamente discutido com a população e seus principais interlocutores. Os projetos habitacionais foram feitos em assessoria para cada família, contemplando os desejos e até os desenhos de cada uma.

Nas propostas mais ousadas e, talvez por isso, não implementadas, destaca-se a marcação coletiva de lotes, por meio de condomínio horizontal, com o intuito de prever a possibilidade de verticalização da ocupação (SANTOS, 1981, pg. 64) e a permissividade no repasse/venda dos direitos dos imóveis recebidos por financiamento público, compreendendo a possibilidade de mobilidade social ou física das famílias (SANTOS, 1981, pg. 72-74).

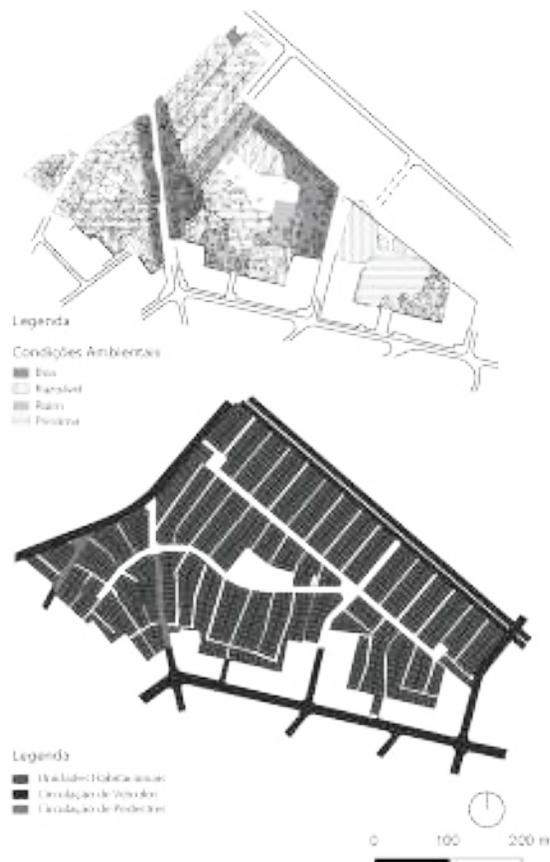


Figura 1. Síntese de Levantamento e Diagnóstico de Brás de Pina.

Figura 2. Síntese de Projeto Final de Brás de Pina. Na comparação entre as sínteses (diagnóstico-projeto) verifica-se a transformação do território, num reparcelamento regularizado. No entanto, as vias estruturais mantêm a sua localização, havendo, a partir delas a subdivisão de quadras e lotes. Esta definição possibilitou também a implementação do projeto por fases, numa relocação interna de moradias e famílias.

Elaboração própria sobre base BLANK (1977). Base realizada por Quadra Arquitetos.

No período de redemocratização, destaca-se a atuação de algumas equipes técnicas de gestão municipal, tais como a de Diadema (Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, 1983-1996). Em um período de estagnação econômica (anos 1980), com poucos recursos e equipe técnica reduzida, desenvolveram-se e criaram-se parâmetros e técnicas de intervenção em favelas utilizados posteriormente como referência em outras gestões municipais progressistas da região.<sup>3</sup>

O município, um dos mais densos da região, era maioritariamente construído de forma precária. Equipes multidisciplinares compostas por técnicos “do físico” e “do social” deslocavam-se para campo, e, recorrendo a máquinas da prefeitura (da Secretaria de Obras), à mão-de-obra disponível ou mutirão dos próprios moradores organizados, interviam no local sobre as questões físicas, assegurando a permanência das famílias.

Grande parte das intervenções dava-se por remoção temporária, remarcação de lotes e reassentamento no mesmo local, com as intervenções de infraestrutura no espaço público, por vezes redesenhado. Nas primeiras gestões, as decisões projetuais eram feitas no canteiro, conforme surgiam os problemas, em obras viabilizadas por contratação via administração direta. Depois da intervenção, era concedido um documento oficial para cada família que lhe garantia a permanência naquele lote.

**A inovação da gestão municipal de Diadema daquela época deu-se sobretudo na compreensão da importância do diálogo interdisciplinar, entre secretarias e intersetorial, viabilizando a atuação das empresas responsáveis por abastecimento de redes, saneamento e eletricidade em espaços onde, até então, esses organismos se recusavam a atuar.**

Já nos anos 2000, no Plano Sócio-Espacial da Rocinha (RJ, 2005-2009), desenvolvido pelo escritório M&T Arquitetos em colaboração com o escritório MPS Associados,<sup>4</sup> os projetistas utilizaram diversas técnicas de mobilização para a participação da comunidade em todo o processo, mesmo que isso estivesse longe da demanda do órgão contratante, o Governo de Estado do Rio de Janeiro.



Figuras 3-5. Fotografias do processo de levantamento participativo e discussões com a comunidade realizadas durante a elaboração do Plano Sócio-Espacial da Rocinha (2005-2008).

Fotos cedidas pelo arq. Luiz Carlos Toledo.

4. M&T Arquitetos – Mayerhofer & Toledo, é o escritório do arquiteto Luiz Carlos Toledo. Arquiteto e escritório têm acumulado experiência em projetos públicos e intervenções em favela também em colaboração com o escritório MPS Associados dos arquitetos Jonathas Silva e Vera Tângari. Os três arquitetos mencionados foram ativos participantes no desenvolvimento do projeto da Rocinha e haviam também colaborado no projeto do Programa Favela-Bairro para as favelas de Cantagalo e Pavão-Pavãozinho (RJ, 1999-2003).

Moradores foram contratados para integrar a equipe de trabalho, foram realizadas assembleias ao longo de todo o processo para reconhecimento do território e suas problemáticas e para apresentação e discussão das soluções encontradas; essas assembleias e reuniões públicas eram amplamente divulgadas na Rocinha. Uma das iniciativas mais relevantes da equipe foi a abertura de uma filial do escritório dentro da comunidade, o que permitiu aproximação e diálogo constante com a população, assim como o acesso facilitado para moradores sanarem dúvidas e colocarem questões aos projetistas, contribuindo para o desenvolvimento do processo.

Todo o processo de participação possibilitou a apropriação e o empoderamento por parte dos moradores, que, inclusive, utilizaram seu conhecimento na reivindicação pela implementação do projeto discutido com a comunidade. Esse fato foi impactante, sobretudo com a proposta do Governo do Estado de construção de um teleférico na Rocinha, contra os princípios da proposta da equipe contratada, contra o qual a comunidade se mobilizou, exigindo, por sua vez, a priorização da realização do saneamento básico como havia sido proposto.

Mais recentemente, e dentro desse quadro de posturas reivindicatórias no sentido da justiça territorial, destaca-se o trabalho desenvolvido pelo arquiteto Milton Nakamura e por sua equipe enquanto Secretário de Obras do Município de Mauá. Recorrendo à sua experiência em intervenções em favelas,<sup>5</sup> procurou viabilizar um processo de intervenção urbana, melhorias habitacionais e reassentamento em Habitação de Interesse Social, no Complexo Chafick-Macuco, o maior assentamento precário de Mauá, situado em região de borda urbana, por meio do financiamento federal PAC UAP (Programa de Aceleração de Crescimento Urbanização de Assentamento Precários) (RMSP, 2013 – em andamento).

## **À semelhança do relatado em Diadema, trata-se de um caso em que a militância na intervenção em favelas se dá no papel da gestão pública. A equipe de Milton viabilizou diálogos intersetoriais e entre secretarias, o que raramente acontece dentro de órgãos públicos, no sentido de facilitar a resolução dos problemas da intervenção no Chafick-Macuco.**

Reconhecendo as questões ambientais e sua importância para aquele território, foram contratadas previamente consultorias qualificadas de geotécnicos e biólogos que atualizaram a carta dos cursos de água, prevenindo eventuais conflitos ambientais que pudessem surgir posteriormente.

Uma das ações que melhor demonstra o interesse pelas questões sociais e o comprometimento com melhor desenvolvimento do processo foi a mobilização do trabalho conjunto entre equipe física e equipe social da prefeitura. As equipes estavam permanentemente presentes em campo, fomentando um diálogo com a população, demonstrando uma representação ativa do poder público e atualizando constantemente os dados relativos aos diagnósticos físicos e sociais, o que possibilitou a melhor adequação possível do projeto a seus destinatários, sujeitos e território.

Os exemplos apontados, ainda que com apresentações reduzidas da complexidade que os envolveu, são apenas alguns dos inúmeros casos em que arquitetos agiram com intenção nas suas práticas. Tal como colocado, trata-se de exemplos, não representando a totalidade das possibilidades de ação militante no país e em favelas. A reflexão aqui apresentada parte de uma pesquisa mais ampla desses e de

5. Milton Nakamura, arquiteto urbanista, é sócio do escritório Barossi & Nakamura Arquitetos. Para além da sua atuação como projetista no escritório, participou em várias gestões públicas da RMSP, acumulando experiência de gestão de intervenção em assentamentos precários desde os anos 80 em Diadema, passando por São Bernardo do Campo, Mauá e São Paulo



outros casos e que pode ser consultada em Ferreira (2017). Para além dos casos estudados, existiram e existem outros técnicos, dentro e fora do poder público, não só arquitetos, agindo no sentido da construção e/ou intervenção de cidades mais adequadas, justas e igualitárias.

Essas ações deliberadas, muitas vezes contra ou para além do que é imposto ou delimitado, entendem-se como práticas políticas. São políticas no sentido em que o indivíduo ou um grupo é dotado de intenção de carácter social, e que pretende transformar a sociedade como ela está colocada. São políticas sem pretenderem ser partidárias, e muitas vezes são políticas sem aspirarem a sê-lo conscientemente. Por serem políticas, transformam o indivíduo dotado de intenção em sujeito (FERREIRA, 2017).

São políticas quando manifestam a intenção de inserir a pauta e a prática da consolidação de assentamentos precários – de forma adequada à realidade existente, meio ambiente, demandas e necessidades comunitárias e familiares – de maneira ampliada na agenda da intervenção pública, reiterando a necessidade de que tais projetos e processos se constituam de modo ampliado junto à população local, e não somente sejam frutos do arbítrio, da bagagem e concepção dos técnicos e gestores responsáveis. À denominação de prática política, acresce-se o adjetivo militante.

Figura 6. Síntese de Levantamento do Chafick-Macuco. No desenho é evidente a grande dimensão da favela e sua relação com área limite ambientalmente frágil da ocupação urbana.

Figura 7. Síntese do Plano de Intervenção do Chafick-Macuco. De destacar a abertura de desenho de vias, e a designação de lotes para diferentes funções: novas unidades habitacionais, usos institucionais. O projeto mostra a definição de limites contenção de ocupação num local de relação direta com a área de preservação ambiental

Elaboração própria sobre base disponibilizada por TEREZA Arquitetura.

**Não se pretende tratar de qualquer intenção política na intervenção em favelas, mas daquelas em que parece haver a opção deliberada por uma atuação respeitosa com pré-existências sócio-espaciais, um olhar cuidadoso com histórias de vida e espaços autoconstruídos na carência de recursos, uma capacidade de projetar respeitando essas histórias e reivindicando representações e técnicas projetuais que dialoguem com a materialidade e a subjetividade nas favelas.**

Infelizmente, estamos longe de alcançar a ampla aplicação de algumas dessas ou conquistas semelhantes. No seu reflexo sobre o território, a prática é muitas vezes cooptada por interesses que se revelam menos sociais, menos justos e democráticos, e a sua materialização ainda é escassa ou parcamente alcançada.

Mas, mesmo na frustração, na incerteza, na falta de garantias, encontramos certos sujeitos a defender e reiterar as suas práticas e formas de olhar para a favela, tal como ilustram os exemplos colocados. Na dificuldade de atuação pública, dada as dificuldades de contexto (contratual ou outros), e na atual crise econômica e política, encontramos sujeitos insistindo na exploração e aplicação da prática política militante na intervenção em favelas. Os sujeitos militantes reconhecem os limites e as contradições da sua atuação. Ainda assim, têm contribuído para a criação de um campo de conhecimento que objetiva a transformação social e territorial.

Os exemplos colocados e outros demonstram como esses arquitetos e suas práticas contribuíram ao longo do tempo como referência de atuação, definição de parâmetros e proposições alternativas ao que lhes era colocado. Essa possibilidade inovadora e experimental tanto é possível na superação de dificuldades e desafios, quanto no encontro, com outros sujeitos – moradores, poder público e outros técnicos – de vontades semelhantes, apoiadoras e estimuladoras para atuações revolucionárias. Alguns dos sujeitos abordados na pesquisa admitem, inclusive, que é apenas em um contexto favorável à militância que as atuações do arquiteto e urbanista podem ter alcance transformador. O que demonstramos, no entanto, é que a militância e a sua prática ocorrem mesmo em contextos menos favoráveis, e que o sujeito militante é militante independentemente do seu papel, ou do contexto da sua atuação (PULHEZ, 2016, informação verbal).<sup>6</sup>

**A prática militante aqui apresentada é a prática possível. Aquela que dentro de contingências estruturais se realiza no processo, levantamento, diagnóstico, projeto e obra historicamente viabilizados e permitidos.**

Não se trata da militância da revolução na produção do espaço nas favelas, mas é a militância da revolução da prática de uma arquitetura que, no Brasil e no mundo, ainda se mantém como uma profissão elitista.

6. Constatação realizada por Magaly Pulhez em apresentação num dos encontros do Grupo de Estudos de Favelas (FAUUSP) realizado em 26/09/2016. Magaly é arquiteta e urbanista com pesquisa aprofundada sobre urbanização de favelas.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Laura. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

FERREIRA, Lara Isa Costa. **Arquitetos Militantes na Urbanização de Favelas**. Uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. 2017. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTO AMORE, Caio et al. **Precariedades habitacionais**: um ensaio de quantificação e qualificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas. In Anais do I URBFVELAS. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.







# NARRATIVAS FAVELADAS

e a descolonização do conhecimento

211

Lilian Pontes Teves<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem a pretensão de propor discussões sobre as vozes faveladas e o papel das ações afirmativas nas universidades brasileiras para o empoderamento dessas falas.

As vozes faveladas vêm sofrendo silenciamentos e intimidações por meio das operações de diversos agentes dentro e fora das favelas. Os braços do estado atuam com as operações policiais, com as ameaças de remoções e sua execução violenta e com intervenções pouco participativas. A mídia e as ONGs também têm seu papel fundamental, assim como as relações de trabalho e os incêndios constantes em áreas mais valorizadas.

A disseminação do mito da favela enquanto lugar da marginalidade ainda opera com a superexposição do tema pelas mídias, influenciando a opinião pública na legitimação de operações policiais violentas.

A assistência social promovida por ONGs faz o papel silencioso de neutralizar os discursos, obedecendo às regras das empresas financiadoras (D'ANDREA, 2012). Davis (2006, p. 79) afirma que o patrocínio direto do Banco Mundial permitiu a imposição de suas próprias teorias.

A insegurança da posse faz com que a ameaça de remoções forçadas seja uma realidade na vida de muitos favelados. Nos casos de moradores em áreas de risco, não é difícil ouvir o discurso sobre o desejo de ficar.

Embora a chuva tenha inundado a casa de dois cômodos onde mora dona Lurdes e mais oito pessoas, ela não pensa em sair dali. “Eu não quero sair daqui”, manifesta-se. (ALENCAR, 2013)

1. Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (Univ. São Judas Tadeu) e moradora de Paraisópolis

Uma das inquietações é de não caber nas novas moradias construídas pelo poder público. Alencar (2013) conta que “Dona Lurdes parece que não cabe na metragem do apartamento, mas em uma nova realidade a qual não se sente pertencida”.

Dona Lurdes, assim como muitos moradores das favelas do Brasil, não foi ouvida quanto a seus desejos, necessidades e problemas. O estado, munido de planejadores urbanos, arquitetos e urbanistas, assistentes sociais e dos mais diversos profissionais, com a convivência da mídia e da opinião pública influenciada pelos discursos neoliberais, entra nas favelas com projetos pouco ou nada participativos. Em Paraisópolis, por exemplo, nas poucas reuniões do Conselho Gestor, a população dificilmente consegue fazer prevalecer seus interesses (D'ANDREA, 2012).

Nos anos 2000, as ações afirmativas para a inclusão de estudantes de baixa renda, negros, indígenas e oriundos de escolas públicas nas universidades não se limitam a ampliação do acesso.

### **Além de ser a porta de entrada para o mercado de trabalho especializado, é responsável pelo empoderamento das vozes até então excluídas do universo acadêmico.**

Discutiremos a importância da relação dessas duas perspectivas na formação do profissional favelado.

## **DO MITO DA DELINQUÊNCIA AO ORGULHO DE SER PERIFÉRICO**

A construção do imaginário da favela enquanto lugar da desordem e potencialmente delinquente (KOWARICK, 2000 apud KOWARICK, 2009) precede a extensão do fenômeno ao conjunto da cidade e ocorreu enquanto o processo de favelização *ainda não se havia generalizado* (VALLADARES, 2005).

Em todos os momentos históricos, a mídia desempenhou seu papel na disseminação do mito com a chancela dos detentores do conhecimento e formadores de opinião na figura de médicos higienistas, cientistas sociais, arquitetos, urbanistas e todas as demais áreas que se debruçaram sobre a investigação do tema das favelas.

Sobre essa modalidade de moradia, o imaginário social constrói um discurso que esquadrinha a mistura de sexos e idades, a desorganização familiar, a moralidade duvidosa, os hábitos perniciosos, olhando esses locais como focos que fermentam os vermes da degenerescência e da vadiagem e daí o passo para a criminalidade. (KOWARICK, 2000 apud KOWARICK, 2009)

Durante muitas décadas, a solução para o problema das favelas eram os processos de remoções. A mudança de perspectiva, segundo Valladares (2005), pode ser explicada pelas pressões de moradores e de movimentos organizados de favelados para obtenção de estatuto legal e de instalação de serviços públicos. Sem dúvida, tais movimentos tiveram extrema importância enquanto voz favelada articulada e com espaços de fala, ainda que tomados a força.

Se a favela podia ser vista como uma solução, em grande parte isto era devido ao reconhecimento e a valorização do “saber popular” e da participação da “voz do povo”. (VALLADARES, 2005)

D'Andrea (2013) afirma que, a partir da década de 1990, a condição de habitar em uma favela ou bairro periférico começa a ser elaborada no registro do *orgulho de ser periférico*.

Este processo foi encabeçado, sobretudo, pela parcela jovem e negra da população, e se alastrou para todos os outros setores das classes populares. (...) Numa perspectiva mais ampla, esses fenômenos expressam também a luta empreendida pelos setores sociais desfavorecidos para melhorarem suas condições de vida e ocuparem espaços de poder na sociedade, alimentando-se do legado dos movimentos sociais das décadas anteriores. (D'ANDREA, 2013)

A máxima “só quem é de lá sabe o que acontece” (RACIONAIS MC'S, 2002) pode ser vista nas narrativas faveladas com a intenção de mostrar as realidades dos moradores.

Desse modo, sentir-se periférico se expressa em uma gama variada de experiências de ordem prática que, mesmo não dando conta de todas as experiências possíveis, contribuíram para a formação de um sentido de pertencimento a uma situação social compartilhada. (D'ANDREA, 2013)

Caldeira (2011 apud D'ANDREA, 2013) enxerga como problemática a reprodução e produção de um imaginário dicotômico, dividindo a espacialidade entre os de “lá” e os “daqui”, uma vez que ratificaria processos de segregação. D'Andrea (2013) sugere que “a superação dos dilemas desta sociedade se dará por transformações mais ousadas que o mero direito de compartilhamento do espaço público.”

Carolina Maria de Jesus talvez seja uma das vozes faveladas mais apreciadas pelo meio acadêmico. Em sua narrativa, podemos ver a insistência no discurso da cidade partida, classificando

São Paulo assim: O Palácio, é a sala de visita. A Prefeitura é a sala de jantar e a cidade é o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos. (JESUS, 2014)

e

Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludados, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo. (JESUS, 2014)

Podemos ver, então, o rebatimento dessas dicotomias para a pesquisa acadêmica, que, segundo VALLADARES (2005), afirmam a forte identidade desses espaços, e o autor conclui que, se a máxima fosse verdadeira,

A trajetória típica dos jovens favelados seria o fracasso escolar e, pela atração exercida pelo poder e pelo dinheiro, o ingresso no movimento. (VALLADARES, 2005)

Entretanto, D'Andrea (2013) afirma que, em algum momento, o habitante da periferia se percebeu como tal, e, na condição de sujeito conhecedor e fazedor, transmutou-se de passivo a ser ativo, agindo politicamente a partir dessa condição.

Este estigma desaparece, sendo substituído pelo orgulho de pertencer a essa condição, orgulho este que baseia na existência de características como o coletivismo e a solidariedade; na potência criativa dessa população e na posse de uma habilidade exigida para habitar a periferia. (D'ANDREA, 2013)

## AS NOVAS PERSPECTIVAS

Jesus (2014) afirmou que o Brasil precisaria ser dirigido por uma pessoa que já passou fome, pois a fome também seria professora. Deixando de lado as discussões do assistencialismo por meio de políticas neoliberais, o fato concretizou-se no ano de 2002, quando Lula<sup>2</sup> foi eleito Presidente da República. Juntamente com as políticas de redistribuição de renda, foram implantadas ações afirmativas nas universidades brasileiras pelo sistema de cotas raciais e sociais, possibilitando, assim, o acesso ao ensino superior para uma parcela da população antes marginalizada do meio universitário – na qual está incluída a população favelada.

Valladares (2005) afirma que os estudos sobre favelas, pobreza, segregação urbana e as consequências seriam influenciadas pelo surgimento de um novo tipo de ator: o universitário favelado.

A trajetória, certamente atípica, desses indivíduos apresenta uma nova questão às ciências sociais brasileiras: a sociologia da mobilidade social. (VALLADARES, 2005)

Para Goulart e Calvet (2017), a universidade enquanto produtora e difusora de conhecimento sempre foi um espaço da elite que cria narrativas a partir de seus espaços de privilégios.

**A possibilidade de ter o objeto de pesquisa como detentor do conhecimento e de lugar de fala pode ser capaz de criar uma nova perspectiva para o ensino e para a pesquisa sobre favelas, o que certamente impactaria os processos de intervenção.**

Segundo Couture (2001) apud Goulart e Calvet (2017), “muitas pesquisas acabam vampirizando os saberes e as vidas das pessoas que são pesquisadas sem dar nenhum retorno para os mesmos”. Diante disso, a descolonização do conhecimento se faz necessária dentro das Universidades.

Fanon nos dizia que precisamos criticar a epistemologia branca eurocêntrica que nos colocava na condição de sujeitos coisificados pela ciência, para nos afirmarmos como sujeitos produtores de conhecimento, reivindicando representação acadêmica para a descolonização. (GOULART; CALVET, 2017)

Na visão colonialista, denunciada por Fanon e Sartre, o “centro” pensa, fala e escreve. A “periferia” consome e reproduz a palavra do centro. É a “cultura do silêncio”, tantas vezes verberada por Freire. (ANDREOLA, 2007)

Para isso, é necessário

democratizar o acesso às Universidades, a reorganização do currículo e bibliografias, as construções arquitetônicas em si, as dinâmicas nas salas de aula (como o encorajamento aos estudantes a livre busca do conhecimento e as relações professores e estudantes), a estrutura organizativa da instituição, a mania de avaliações tanto de estudantes como de professores e trabalhadores da Universidade, e o fato de que estudantes não são consumidores (dada a atual expansão e aprofundamento do capitalismo nas Universidades a partir de suas privatizações, aumento das mensalidades, e sua lógica mercadológica onde estudantes não privilegiados tendem a priorizar estudos que possam lhes inserir no mercado de trabalho, ao invés de explorar seus desejos, interesses e potenciais criativos mais intensos). (GOULART; CALVET, 2017)

2. Luiz Inácio Lula da Silva foi o 35º Presidente da República e cumpriu dois mandatos de 2003 a 2011.

**A possibilidade de o estudante se enxergar enquanto produtor e disseminador de conhecimento, aliada às narrativas da própria vivência, nos traz novas perspectivas para a atuação profissional dentro e fora das favelas.**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se pode verificar no relato acima, as pesquisas sobre favelas, assim como os processos de intervenção, vêm sendo promovidas por agentes pertencentes à elite intelectual e social. Descolonizar o conhecimento e a prática profissional é tema urgente e caro para a construção de novas perspectivas.

A produção de pesquisas que qualifiquem e quantifiquem os impactos das ações afirmativas nesse cenário é de extrema importância para que possamos criar novos ideais para a prática do ensino sobre favelas.



## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Vagner de. **Cidade do Paraíso**: há vida na maior favela de São Paulo. São Paulo: Primavera Editorial, 2013.
- ANDREOLA, Balduino Antonio. A Universidade e o colonialismo denunciado por Fanon, Freire e Sartre. In **Cadernos de Educação**, Pelotas: v. 29, p. 45 – 72, jul – dez 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/1780/1658>>. Acesso em 02 nov 2018
- D' ANDREA, Tiarajú. O real panorama da polis: conflitos na produção do espaço em favelas localizadas em bairros de elite de São Paulo. In **Revista Pós**, São Paulo, v. 19, n. 31, p. 44-65, 2012.
- D'ANDREA, Tiarajú Pablo. **Formação dos Sujeitos Periféricos**: Cultura e Política na Periferia de São Paulo. 2013. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-18062013-095304/publico/2013\\_TiarajuPabloDAndrea\\_VCorr.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-18062013-095304/publico/2013_TiarajuPabloDAndrea_VCorr.pdf)>. Acesso em 10 out 2018
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- GOULART, Fransérgio; CALVET, Rodrigo. **Para que e para quem servem as pesquisas acadêmicas sobre favelas?** – Uma nova epistemologia possível. Canal Ibase, 21 mar 2017. Disponível em <<http://www.canalibase.org.br/para-que-e-para-quem-servem-pesquisas-academicas-sobre-favelas-uma-nova-epistemologia-e-possivel/>>. Acesso em 10 out 2018
- KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.
- JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.
- RACIONAIS MC'S. Expresso da meia noite. In: RACIONAIS MC'S. **Nada como um dia após o outro**: Ri Depois. São Paulo: Boogie Naípe, 2002. Faixa 8. Compact Disc.
- VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

# PARTE II

Formar, Favela/cidade:  
desafios e perspectivas de formação



**Formar: “Criar, dando forma.  
Dar certa configuração a;  
fabricar, fazer: formar letras. [...]  
Conceber: formar um projeto.  
Instruir: formar o espírito. [...]  
Ir-se desenvolvendo; progredir.  
Educar-se, instruir-se, preparar-se.”  
(Dicionário Aurélio, 2019b).**

218 1. AURÉLIO. Dicionário Aurélio Online 2019b. “Formar”. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/formar/>>. Acesso em: 05 abril 2019.

Como construção de cidade, produção coletiva, a favela apresenta desafios constantes aos construtores, moradores, pensadores, ou seja, todos que se preocupam, de algum modo, com os rumos da cidade e da sociedade. Como apre(e)nder com esse universo tão rico e dinâmico? Quais são suas perspectivas, seus desafios, suas necessidades?

Um caminho inicial, em andamento, é começar a pagar a dívida histórica que o saber científico-universitário tem com o saber popular, como disse Sandra Teixeira (Teixeira et al); dar voz e vez às narrativas e à descolonização do conhecimento favelado (Teves). Tentar ver a favela de modo diferente, por olhares diferentes: a favela vista e entendida pelas crianças e estudantes (Dias et al).

O papel não só técnico, mas também político e educativo da assessoria e assistência técnicas, para habitação, urbanização, estudos urbanísticos e demográficos; a favela como formação urbana e social (Santo Amore, Horigoshi e Pereira). Os diversos papéis sociais, posições e implicações da universidade nos espaços favelados; possibilidades diversas de construir ação e pensamento social diverso a partir da base (Mello et al). Incertezas e provocações da extensão universitária, no campo da arquitetura, urbanismo, planejamento urbano, na precariedade da “cidade real” da favela e da universidade-na-favela (Morado).

Como construir, explorar lugares reais, além do imaginário social estereotipado, das favelas-nas-universidades, das universidades-nas-favelas? Experiências, experimentos e ensaios: estamos há alguns anos nos aventurando a “bater nossa laje” imaginária cidades, favelas e país(es) afora.

Boa leitura!

# DE AFETO E DE ESCOLA

formação em assessoria e assistência técnica

219

Caio Santo Amore<sup>1</sup>

Maria Rita Horigoshi<sup>2</sup>

Rafael Borges Pereira<sup>3</sup>

## EDUCAÇÃO NÃO FORMAL E FORMAÇÃO NUMA ORGANIZAÇÃO DE ACESSORIA TÉCNICA

A Peabiru é uma assessoria técnica em habitação de interesse social. Na tradição das assessorias de São Paulo, que nasceram do programa de mutirão com autogestão na virada dos 1980/90, estruturou-se para prestar serviços de planejamento, estudos, projetos, acompanhamento de obras, de trabalho social, em relação dialógica com movimentos e organizações populares, com prefeituras e órgãos públicos, buscando sempre a participação das famílias que habitam ou que vão habitar esses lugares em todo o processo. Internamente, procura manter um ambiente de trabalho com relações bastante horizontais, estimulando a participação de toda a equipe nos processos de projeto e obra. Como uma associação, tem na assembleia de membros o órgão máximo de deliberação e sempre procurou promover rodízios nas funções de diretoria ou no conselho fiscal. Mais do que uma apresentação burocrática, essa descrição de funcionamento (princípios), aponta para um esforço permanente – não pouco conflituoso – de “formação” interna no cotidiano de trabalho, nas equipes e entre as equipes, e também na relação com os nossos parceiros, clientes, ou famílias abarcadas pelos programas ou projetos em que atuamos.

1. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr. do Depto. de Tecnologia (AUT) e do Programa de Pós-graduação (PPG) da FAUUSP. Membro da Peabiru TCA.
2. Arquiteta-Urbanista (FAUUSP). Membro da Peabiru TCA.
3. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP). Membro da Peabiru TCA.

4. “Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade de libertação? Libertação a que não chegarão pelo acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela. Luta que, pela finalidade que lhe derem os oprimidos, será um ato de amor, com o qual se oporão ao desamor contido na violência dos opressores, até mesmo quando esta se revista de falsa generosidade...” (FREIRE, 1987, p. 31-32).

Pode-se dizer que a forma de trabalho das assessorias técnicas de São Paulo, com suas diferenças de funcionamento, está ancorada no campo da educação popular de inspiração freireana como forma de superação de opressões e desigualdades,<sup>4</sup> ou de “educação não formal”, que “aborda processos educativos que ocorrem fora das escolas, em processos organizativos da sociedade civil, ao redor de ações coletivas” (GOHN, 2001, p. 7).

Seja em ações políticas sobre direitos da cidadania, de capacitação para o trabalho, em práticas de organização comunitária ou de aprendizagem de conteúdos da escolarização formal, mas em ambientes não escolares (GOHN, 2001, p. 98-99), “na educação não formal a cidadania é o objetivo principal e ela é pensada em termos coletivos”, já que a “aprendizagem se dá por meio da prática social. É a experiência das pessoas em trabalhos coletivos que gera um aprendizado” (GOHN, 2001, p. 102-103).

No entanto, ao tratar de ações recentes empreendidas pela Peabiru no sentido de “formação”, o assunto que pretendemos abordar é outro. Não são apenas práticas de planos, projetos ou obras; também não são ações junto a movimentos ou grupos de moradores com os quais já tínhamos relação, para tratar de temas específicos e associados a políticas públicas ou programas aos quais esses grupos estão vinculados. São processos específicos, que não têm planos, projetos, obras, ou programas habitacionais pré-determinados como objetivo primordial, tampouco têm a equipe da organização como “autora” dessas peças técnicas ou “operadora” dos programas.

## A “formação” aqui é parte de processos voltados à construção e à disputa do sentido de um campo de trabalho em assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS).

Inclui-se aí a “capacitação profissional”, utilizando métodos pedagógicos, também dialógicos, atravessados pela dimensão prática, concentrados, voltados a grupos de pessoas que não serão “beneficiárias” de ações concretas e em realidades urbanas e habitacionais desconhecidas em um primeiro momento, tomadas como “objeto” de compreensão e apreensão coletiva. Também se considera a sensibilização para o tema da precariedade habitacional (na sua diversidade), como um “problema” que diz respeito a toda a sociedade e da assessoria técnica como parte de um conjunto de ações para efetivar o direito à moradia adequada e à melhoria das condições de vida.

São três experiências selecionadas para discutir o tema da formação: as Oficinas ATHIS, realizadas entre 2015 e 2016 em seis cidades-polo do estado de São Paulo; o documentário curta-metragem “É o que eu penso e é o que eu vejo”, sobre precariedades habitacionais, lutas urbanas e o campo da assistência técnica, de 2017; e o Curso de Prática Profissionalizante em ATHIS, de 2019, viabilizado junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

## TRÊS EXPERIÊNCIAS: PROCESSOS DE FORMAÇÃO EM ATHIS

Havia um interesse crescente pela natureza e pelos produtos do nosso trabalho, particularmente nos cursos de arquitetura e urbanismo, possivelmente impulsionado pela nacionalização das políticas habitacionais que operamos. Eram (e são) muito frequentes as visitas ao escritório, as conversas informais, convites de professores para apresentação de projetos em disciplinas ou eventos acadêmicos. Respondendo à demanda, cumpríamos os objetivos do nosso Estatuto e dos nossos programas de Política e Crítica,<sup>5</sup> enquanto trabalhávamos como prestadores de serviços de projeto para prefeituras e movimentos sociais, em programas habitacionais do período lulista: PAC e PMCMV.<sup>6</sup> Nessas atividades, estávamos afinados com o nosso programa de Produção do Espaço e cumprindo as funções de um escritório convencional de arquitetura e urbanismo.

Reconhecíamos os limites dos programas, da nossa prática e entendíamos a importância da ampliação do diálogo e estruturação da formação como trabalho sistemático. Participamos de editais de patrocínio e buscamos outras fontes de recursos para viabilizar uma equipe para fomentar um debate em torno da Assessoria e da Assistência Técnica que escapasse à frustração com a “não implementação da lei federal”<sup>7</sup> de 2008.<sup>8</sup> Oficinas, filme e curso de prática profissionalizante foram três diferentes estratégias com o objetivo comum de problematizar a realidade urbana e política e construir outras leituras do mundo e das possibilidades de intervenção nesse mundo. Necessidades habitacionais, violações de direitos, campos profissionais possíveis, formatos de políticas públicas são objetos privilegiados dessa leitura crítica que evidenciam os moradores e suas organizações como interlocutores na possibilidade de transformação dessas realidades.

Nas Oficinas ATHIS,<sup>9</sup> a metodologia buscou reunir técnicos, estudantes, pesquisadores e movimentos sociais; mobilizar suas experiências, repertórios e saberes; apresentar de forma crítica e provocativa, do ponto de vista da assessoria técnica, questionamentos/posicionamento político definido e explícito e construir leituras-síntese da realidade e propostas de caminhos estratégicos a serem pavimentados para atingir os objetivos definidos a partir do diálogo. Em três dias intensos de trabalho, nos aproximávamos da realidade regional e conhecíamos as experiências locais de extensão universitária, ações comunitárias, práticas de movimentos populares, os projetos participativos. Visitávamos duas áreas (favelas, ocupações, loteamentos, cortiços, conjuntos habitacionais) previamente selecionadas com acadêmicos, poderes públicos e lideranças locais e, pelas realidades das pessoas que viviam nessas áreas – também presentes na formação –, organizávamos os problemas e formulávamos breves ensaios de projeto e arranjos institucionais capazes de enfrentar aquela realidade.

5. A Peabiru organiza suas ações em torno de 3 programas: Produção do espaço (estudos, planos, projetos e obras), Crítica (estudos, pesquisas e reflexões críticas) e Política (ação política em espaços institucionais, participação e criação de redes).

6. PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, particularmente na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, particularmente na modalidade entidades.

7. Lei Federal da assistência técnica 11.888/2008

8. As oficinas foram custeadas com recursos do CAU/SP, acessados por meio de aplicação de um projeto em um edital de patrocínio, com apoios de outras entidades, entre as quais, o mais significativo foi da Caixa Econômica Federal. O curta-metragem também foi resultado de um projeto apresentado a outro edital de parceria de fomento do CAU/SP e contou com recursos de financiamento coletivo na plataforma *benfiteira* para que viabilizássemos exposições e debates nas três localidades onde foi filmado. Nenhum dos dois editais do CAU/SP eram específicos de Assistência Técnica. O curso está sendo realizado por meio da participação de professores com horas dedicadas à extensão universitária e parcialmente dentro das instalações da FAUUSP. Conta com recursos operacionais das Pró-reitorias de Cultura e Extensão Universitária e de Graduação da USP. A equipe da Peabiru vem buscando outros apoios para viabilizar a sua participação, que, até o momento, acontece de forma voluntária.

9. Ver SANTO AMORE et. al, 2016



Figura 1. Oficina ATHIS Ribeirão Preto, grupo de projeto.

Peabiru TCA

Figura 2. Oficina ATHIS Campinas, visita ao assentamento Parque Oziel.

Peabiru TCA



## **Eram as próprias pessoas e instituições presentes que assumiam a tarefa de dar continuidade ao enfrentamento dos problemas levantados na oficina.**

No ano seguinte, o documentário curta-metragem “É o que eu penso e é o que eu vejo”<sup>10</sup> pretendeu criar uma ferramenta de comunicação com um público mais amplo e não especializado por meio de uma linguagem audiovisual e não acadêmica. Partimos dos campos de trabalho que tínhamos construído durante as oficinas e filmamos algumas horas de depoimentos com pessoas e nas localidades que tínhamos visitado. O filme nunca teve o intuito de apresentar a Peabiru ou suas experiências de trabalho, mas de, por meio de histórias de pessoas reais e da apresentação de realidades urbanas e precariedades habitacionais diversas, não específicas de um contexto metropolitano, trazer a temática da moradia digna e da assistência técnica como direito.

10. Disponível em: <<https://vimeo.com/227310814>>

Figura 3. Making-of do documentário, gravação na comunidade do Banhado em São José dos Campos.

Foto: João Ricardo Leoci

Figura 4. Making-of do documentário, gravação em Diadema.

Foto: João Ricardo Leoci



O Curso de Prática Profissionalizante busca aprofundar o processo formativo para além das vivências curtas das Oficinas ATHÍS, ou de sensibilização de público mais amplo. Idealizado pela Peabiru, o desenho acadêmico do curso foi construído junto com professores da FAUUSP ligados ao LABHAB e foi aprovado nos órgãos colegiados da FAU e da USP. É voltado para 25 profissionais de arquitetura e urbanismo graduados há até cinco anos, selecionados entre 177 inscritos de todo o Brasil. Seu formato permite a participação de profissionais com atuação no mercado: as atividades foram organizadas nas sextas-feiras e finais de semana, de janeiro a maio de 2019. As sextas-feiras são dedicadas às atividades de sala de aula e ateliê na FAUUSP e os sábados e domingos a “praticar” a assistência e a assessoria técnica em uma ocupação na Zona Sul de São Paulo.

A Ocupação Jardim da União é o campo de trabalho e aprendizado prático do curso. Existe desde 2013, num terreno de propriedade da CDHU. A Peabiru já tinha desenvolvido, em 2017, um Plano Popular Urbanístico como ferramenta para regularização e urbanização da área e alternativa à remoção pretendida pela companhia estadual, em decorrência da reintegração da posse.

O plano vem sendo paulatinamente executado pelas famílias em um processo de “autourbanização” e autoconstrução: lotes foram demarcados, trechos de ruas foram abertos, barracos de madeira foram remanejados dentro da gleba e algumas casas estão se consolidando nos lotes. As negociações para regularização estão bloqueadas e um recente apoio da Defensoria Pública do Estado aparece como uma possibilidade de diálogo com os poderes públicos. Estes, por enquanto, baseiam seus argumentos nas leis de proteção dos mananciais para defender a reintegração de posse para construção de um (outro) empreendimento habitacional de promoção pública no local. Ou seja, a área de estudo e prática formativa se encontra em conflito e, nesse contexto, o curso objetiva fortalecer a luta e contribuir com a mobilização das próprias famílias e de técnicos em torno do tema.

223



Figura 5. Primeiro dia do CPPATHIS na FAUUSP.

Foto: Marilisa Müller

Figura 6. Visita à ocupação Jardim da União.

Foto: Ana Maria Haddad



## CONCEITOS EM DISPUTA E A MILITÂNCIA POR UM CAMPO DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL

A construção coletiva e progressiva desses entendimentos sobre o campo de atuação profissional e militante da assistência e da assessoria técnica dialoga e interage com a própria história recente da política urbana e habitacional no Brasil. Os programas habitacionais federais (PAC-UAP e PMCMV) dominaram a agenda de debates e projetos implantados país a fora, a partir de 2007. Não era incomum que a assistência técnica fosse apresentada como uma lacuna para a qualificação da produção habitacional e urbanística – na urbanização de assentamentos precários, na regularização fundiária, na provisão de habitações, por construtoras ou por modelos autogestionários. A assistência técnica salvaria a política pública, se pudesse ser realizada nos termos da Lei Federal ou dentro de alguns programas relacionados no PlanHab (Plano Nacional de Habitação) que respeitavam a diversidade de necessidades habitacionais e das tipologias de municípios brasileiros. Mas, via de regra, aparecia como parte de um debate corporativo, restrito à categoria profissional e à academia – descontentes e bastante críticas da qualidade da produção. Assistência técnica não aparece como um problema em si, mas como parte dos problemas de programas e políticas públicas urbanas já consolidadas.

Desde as Oficinas, organizamos três campos de atuação que podem se combinar de muitas maneiras, mas que têm em comum a revelação de lacunas estruturais dos programas. Na **produção habitacional em autogestão**, definida como

ações junto a movimentos de luta por moradia organizados ou grupos de moradores ainda não institucionalizados para participar de programas públicos de financiamento à produção habitacional, que envolvem a mobilização comunitária, realização de pesquisas de terrenos, levantamentos e laudos técnicos, estudos de viabilidade, projetos completos, acompanhamento e apoio ao gerenciamento de obra e trabalho social,

apontamos para baixa eficácia na viabilização de empreendimentos e para os longos períodos de trabalho, mesmo em localidades com um tecido associativo bem estruturado e com apoios de outras esferas de governo.

Das **melhorias habitacionais**, definidas como

ações em processos de urbanização ou regularização fundiária de assentamentos precários, com interesse particular nos setores e moradias 'consolidados' ou 'consolidáveis' (onde não há previsão de intervenção física que implique em remoções), visando qualificar a autoconstrução ou o autoempreendimento habitacional, enfrentar patologias construtivas e precariedades e envolvendo pesquisas e levantamentos sobre precariedades, sobre a cadeia produtiva da reforma nas periferias,

elaboração de projetos em diálogo com moradores, acompanhamento de obras,

destacamos a dimensão coletiva, a escala da produção por autoconstrução e as especificidades dos problemas e das soluções casa a casa em assentamentos precários cuja maioria das moradias não é afetada diretamente pelas urbanizações.

Das ações de **resistência e defesa de direitos**, tomadas como

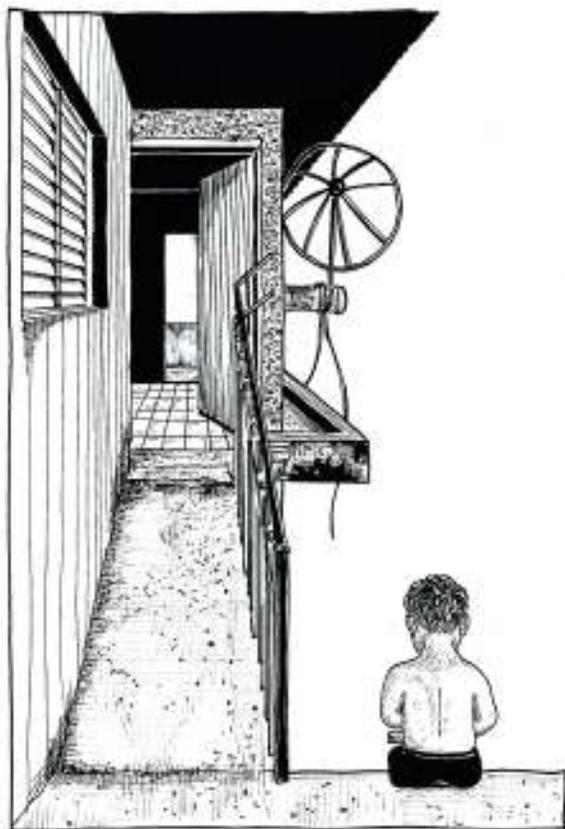
ações junto a movimentos de luta por moradia, associações ou grupos de moradores e comunidades ameaçados de remoção, visando apoiar a realização de planos de ocupação de terrenos ou edifícios vazios/subutilizados; produzir planos populares, propostas e contralaudos que demonstrem alternativas às remoções, como parte do suporte à luta pela permanência ou atendimento habitacional adequado às necessidades dos moradores,

reconhecemos a necessidade de ações contra violações promovidas pelo próprio Estado e/ou pela iniciativa privada. Compreendemos que esse é um campo que está no centro dos conflitos urbanos e fundiários – que escapa à institucionalidade, no sentido da prestação de um serviço de assessoria técnica com escopo, prazos, objetivos, programa, recursos – mas que tem a maior abertura para invenção política. Afinal, foi como resistência que as urbanizações de favelas se opuseram à prática do remocionismo, ainda nos anos de 1960, ou que os mutirões com autogestão criaram uma forma de produção habitacional que não seguia a lógica exclusiva das empreiteiras.

Os três campos têm em comum a leitura e interpretação dos problemas e a proposição das soluções, bem como a indissociabilidade da participação das pessoas que vivem ou vão viver nesses espaços construídos. São campos em que se afirma o direito à moradia adequada e o papel do Estado e das políticas públicas em universalizar esse direito pela redução de desigualdades.

## ***Direito e políticas públicas; participação e especificidades dos projetos e soluções que “abraçam” o conflito: esses são princípios que julgamos fundamentais na discussão do que é assistência e assessoria técnica.***

A demarcação desses princípios é necessária em um momento em que a reforma de habitações precárias e a regularização fundiária por meio de negociações diretas entre moradores e proprietários se tornam um nicho de mercado lucrativo. Baseado no microcrédito ou nas poupanças das famílias, algumas iniciativas de “empreendedorismo social” visualizam nessas condições de precariedade urbana e habitacional oportunidades de negócio, mesmo que as ações não enfrentem os problemas estruturais ou vinculem as condições básicas do direito à capacidade de pagamento. Ao lado disso, ações de filantropia e voluntariado tornam-se mais visíveis e capazes de “agregar valor a marcas”, no indefectível sistema capitalista, enquanto as políticas públicas indicam investimentos absolutamente insuficientes para viabilizar reformas com subsídio.



### **O QUE FAZER NO CONTEXTO ATUAL?**

Num período de austeridade fiscal e redução do investimento público em políticas urbanas e habitacionais, voltam a aparecer algumas “soluções” de políticas cada vez mais focalizadas, que abandonam o enfrentamento de questões estruturais (DWECK, OLIVEIRA, ROSSI, 2018). A crise de investimentos já era evidente desde 2014, quando o modelo de crescimento econômico do país baseado na venda de commodities de produtos primários e em crédito abundante para formação de um mercado popular entra em crise. O golpe parlamentar de 2016, a eleição de um governo ultraliberal e conservador em 2018 e os sucessivos contingenciamentos nos investimentos públicos apontam para um aprofundamento da crise urbana e provável aprofundamento das precariedades habitacionais.

Os níveis de investimentos e de subsídios daqueles programas – que na faixa 1 do PMCMV chegou a 95% do custo de produção das casas – estão longe do horizonte (SANTO AMORE e LEITÃO, 2018). Da mesma forma, a criminalização da pobreza, dos ativismos e das ações dos movimentos sociais vão exigir, muito provavelmente, que os setores da sociedade tomem lado, redefinindo as próprias noções e visibilidade dos direitos. E a assistência técnica, na tradição sobre a qual foi construída desde os anos de 1960, 1970, não pode se furtar a ter um lado e qualificar os processos formativos como processos técnicos-políticos, no melhor sentido do termo.

O descolamento da habitação e da cidade da esfera do direito não ocorre sem consequências. Por isso a importância de espaços formativos que utilizem estratégias e métodos diversos, que se proponham a vivências mais curtas, a sensibilizações sobre as condições precárias de moradia da maior parte da nossa população, a ações mais estruturadas em um ambiente escolar, também modificado. É por meio dessa formação (de afeto e de escola) que poderemos disputar a narrativa desse campo e ajudar a construir políticas de assistência técnica dentro da chave da universalização do direito à moradia como um serviço público permanente e que buscam soluções específicas para problemas específicos, em conjunto com os grupos e famílias atendidos.

## REFERÊNCIAS

- DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos; e ROSSI, Pedro (coords.). **Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 17<sup>ª</sup> ed.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SANTOAMORE, Caio; LEITÃO, Karina. "O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas". In ROSSI, P.; DWECK, E. e OLIVEIRA, A.L.M. **Economia para poucos: impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. Cap. 10, p. 215-241.
- SANTO AMORE, Caio; PEREIRA, Rafael Borges; PEREIRA, Marina Barrio; JULIÃO, Daniela. Construindo redes para políticas de assistência técnica em HIS: a experiência das oficinas ATHIS em São Paulo. In: **Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas**, 2016, Rio de Janeiro. II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016.

# TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO DA FAVELA PELAS CRIANÇAS<sup>1</sup>

Gabriela Bispo Dias<sup>2</sup>  
Gustavo Henrique Castro<sup>3</sup>  
Heloisa Bergamin Retamero<sup>4</sup>  
Juliana Yoshida<sup>5</sup>  
Leticia Lotufo<sup>6</sup>  
Luana Lyê Terada<sup>7</sup>  
Paulo Emilio Buarque Ferreira<sup>8</sup>

*A favela é um território de irregularidade. Irregularidade na rua, nas casas e na vida das pessoas. Para mim, sair do conforto das calçadas arborizadas e dos edifícios tombados para adentrar um território onde a história é feita a cada dia e de cada luta, se revelaria um choque de grandes proporções.*

*Acordei cedo naquele dia. O café da manhã tomado às pressas tinha um motivo. Era dia de visitar as crianças da Dona Heliópolis<sup>9</sup>. Coloquei-me a caminho do metrô para não atrasar. Apesar de saber que não ia tão longe, chegar até a casa de Dona Heliópolis demandava um bom tempo no transporte público.*

*Para quem está acostumado às agradáveis caminhadas no centro de São Paulo, ter de pegar 30 minutos no metrô e aguardar por um ônibus que demora 15 minutos até o local de encontro pode parecer uma eternidade. Afinal, a vida no centro pode deixar qualquer um mal-acostumado, e até esses 45 minutos podem parecer demais, quando perdidos dentro do transporte público. O mais surpreendente é saber que esse tempo me deslocou apenas 11km do lugar onde acordei.*

1. Texto desenvolvido a partir de atividade realizada em Heliópolis, em 2017, pelo GT Unas/ Mosaico (Escritório Modelo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie), com estudantes de graduação do curso e em parceria com o coletivo LabLaje. O GT Unas trabalha em parceria com a União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (Unas), realizando levantamentos técnicos dos espaços da Associação e, em parceria com seus usuários, projetos de melhoria dos espaços. São desenvolvidas, ainda, atividades nos espaços dos CCAs (Centro para Crianças e Adolescentes), e nos espaços livres da comunidade, em que as crianças e educadores debatem questões urbanas e arquitetônicas relacionadas ao dia a dia em Heliópolis. Além dos levantamentos e projetos, o GT tem como proposta de realizar formações com os moradores de Heliópolis, de forma que assuntos de Arquitetura e Urbanismo possam ganhar espaços para discussão dentro da comunidade.

2. Estudante de graduação na FAU Mackenzie. Membro do Mosaico (EMAU).

3. Idem.

4. Idem.

5. Idem.

6. Idem.

7. Idem.

8. Arquiteto-Urbanista, Prof. Dr. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie.

A favela de Heliópolis pode ser vista por muitos como um bairro comum, pois apresenta características típicas de qualquer bairro periférico da cidade de São Paulo: autoconstruções em terrenos irregulares, com água e luz, assim como ruas asfaltadas. Porém nada parece muito planejado, é tudo aparentemente espontâneo. Uma periferia tão próxima do centro da cidade.

***Quando me dei conta, estava sob um escaldante sol da tarde andando com as 20 crianças de Dona Heliópolis pelos caminhos labirínticos de seu bairro. Uma caminhada longa em busca de um espaço público que não fosse a rua para parar e observar.***

O que estava à nossa volta era resultado de um processo que atinge as cidades brasileiras como um todo, reflexo de fatores que afetaram o país, porém particularizam-se segundo demandas de cada cidade. No geral, as favelas se constituíram devido a uma combinação de diversos fatores, como a industrialização, a urbanização de baixos salários<sup>10</sup> e a espoliação urbana<sup>11</sup>, através da transição para um novo modelo de produção, sem que houvesse necessariamente uma troca dos detentores de poder (uma vez que os foram os grandes cafeicultores que investiram na criação de indústrias).

A classe trabalhadora restaria condenada a uma nova forma de exploração que independente da terra e passa ao poder público a garantia de bens comuns como moradia, transporte e educação. Uma vez que este não dá conta do contingente, cabe aos trabalhadores construir a sua própria moradia, a sua cidade.<sup>12</sup>

***Parávamos de um ponto a outro de vez em quando, quando Dona Heliópolis tomava um ar. Nesses momentos, o bairro respirava, e se podia ver um pouco de verde e áreas de lazer naquela outra cidade dentro de São Paulo. As crianças dela brincavam durante o trajeto e eu lhes fazia perguntas que eram respondidas timidamente. Porém, havia horas em que minha atenção se voltava para o ambiente ao redor, as lojas que viravam casas pelo torcer de uma escada caracol e pelas frestas das janelas de ferro.***

Essa paisagem é consequência da produção doméstica dos espaços, que, em sua maioria, busca a ampliação constante para atender às necessidades do dia-a-dia. Com as restritas dimensões dos lotes, tem-se a verticalização como principal possibilidade de adensamento. O resultado da alta verticalização nesses bairros é a multiplicação de cômodos sem aberturas para iluminação e ventilação natural, condições que agravam suas condições de insalubridade.<sup>13</sup> Além disso, essa verticalização pode levantar dúvidas sobre as condições estruturais das construções, principalmente de suas fundações.<sup>14</sup>

*Dona Heliópolis* é filha do desadensamento da favela Vila Prudente em 1971. Promovido pela Secretaria do Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (SEBES), sob o comando do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, a ação transferiu 153 famílias para as Vilas de Habitação Provisória (VHP) nas proximidades do bairro Sacomã. Em 1978, novos alojamentos foram construídos para abrigar 60 famílias removidas da favela Vergueiro.

Esse território, até então, era pouco habitado e pertencia, desde 1966, ao Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social. O Instituto construiu, em 1969, o Hospital Heliópolis e o Posto de Assistência Médica (PAM). A instalação desses alojamentos foi um incentivo para a ocupação de novos moradores, que autoconstruíram suas casas próximas às áreas dos alojamentos.

Inclusive os operários que trabalharam na construção do Hospital e do PAM se instalaram por ali. Estes foram os precursores do primeiro núcleo da gleba que passou a se chamar Heliópolis.<sup>15</sup>

9. No texto em negrito e itálico, que se caracteriza por uma narrativa lúdica coletiva das experiências vividas pelos integrantes do Mosaico durante uma atividade na favela de Heliópolis, tratamos a favela Heliópolis por "Dona Heliópolis", o que se justifica dado o caráter narrativo adotado.

10. MARICATO, 1996.

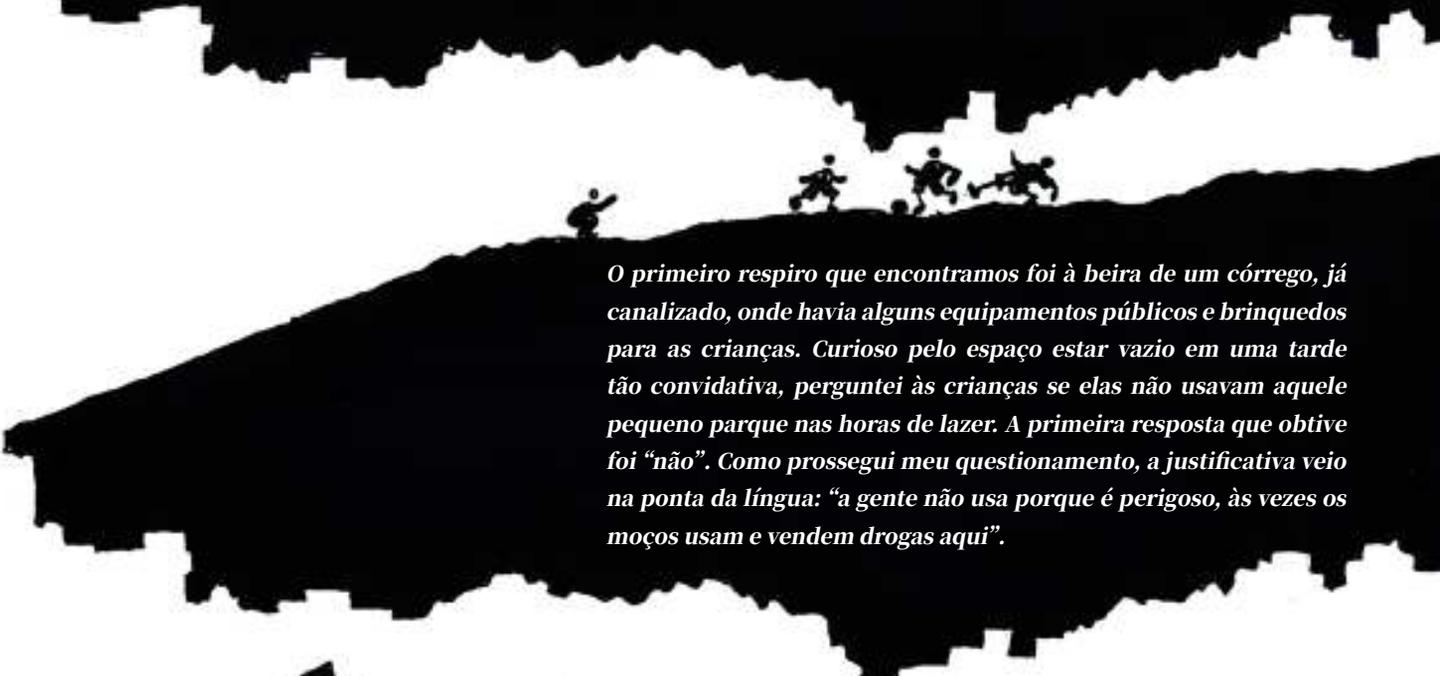
11. KOWARICK, 1979.

12. MOREIRA, 2017.

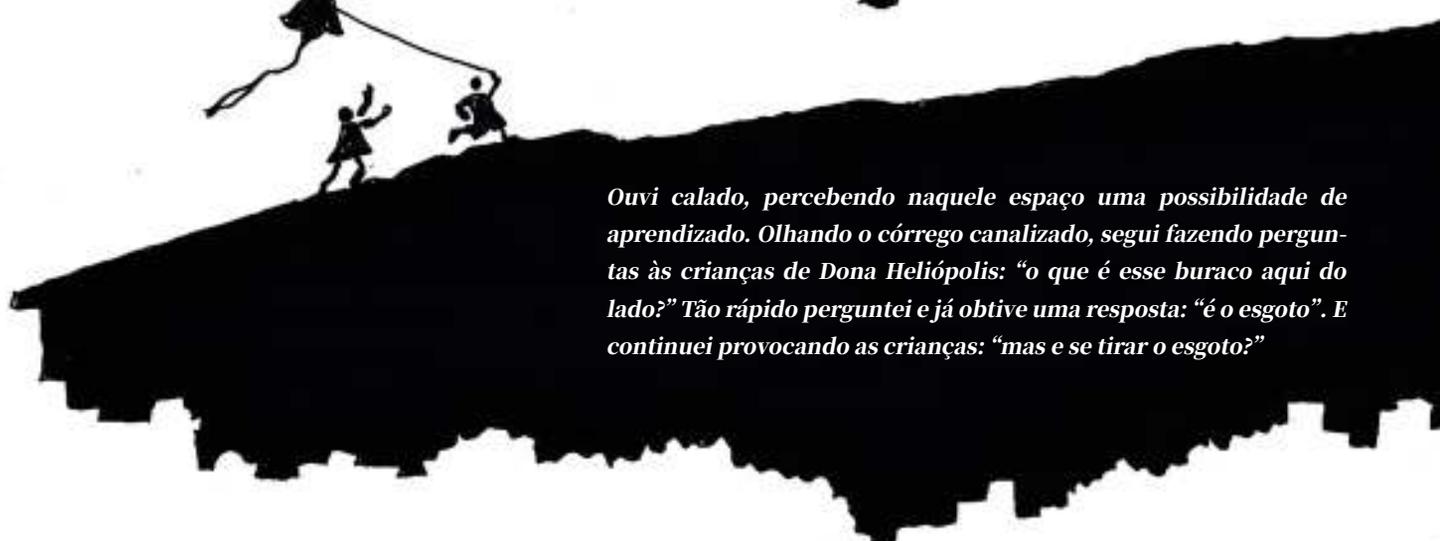
13. COELHO, 2017.

14. NAKAMURA, 2014.

15. MOREIRA, 2017.

A black silhouette of a hill with several small figures of children playing on top. The figures are scattered across the ridge, some appearing to be running or playing a game.

*O primeiro respiro que encontramos foi à beira de um córrego, já canalizado, onde havia alguns equipamentos públicos e brinquedos para as crianças. Curioso pelo espaço estar vazio em uma tarde tão convidativa, perguntei às crianças se elas não usavam aquele pequeno parque nas horas de lazer. A primeira resposta que obtive foi “não”. Como prossegui meu questionamento, a justificativa veio na ponta da língua: “a gente não usa porque é perigoso, às vezes os moços usam e vendem drogas aqui”.*

A black silhouette of a hill with two small figures of children. One child is holding a string attached to a kite that is flying in the air. The other child is running towards them.

*Ouvi calado, percebendo naquele espaço uma possibilidade de aprendizado. Olhando o córrego canalizado, segui fazendo perguntas às crianças de Dona Heliópolis: “o que é esse buraco aqui do lado?” Tão rápido perguntei e já obtive uma resposta: “é o esgoto”. E continuei provocando as crianças: “mas e se tirar o esgoto?”*

A black silhouette of a hill with several small figures of children playing on top. The figures are scattered across the ridge, some appearing to be running or playing a game.

*A resposta veio como se fosse óbvia: “ué, aí não vai ter nada”. Percebi que as crianças nunca imaginaram que o espaço público em torno delas pode ser limpo e bem tratado. Dessa forma concluí “ué, e se tirar o esgoto não fica o rio?” As crianças fizeram uma cara de dúvida e surpresa, talvez imaginando que as coisas poderiam ser mais do que elas viam à sua volta.*

A black silhouette of a hill with a single small figure of a child sitting on the ridge. The child is positioned towards the right side of the frame.

As ocupações urbanas espontâneas com finalidade de moradia, em função do próprio processo de formação, raramente dispõem de áreas livres.<sup>16</sup> Dessa forma, os espaços de uso comum são exíguos, surgem precariamente e de forma improvisada, coexistindo com a circulação de veículos, o comércio, o lançamento de lixos e esgotos. A presença de equipamentos públicos é inevitável para um bom funcionamento das atividades urbanas, principalmente em um território onde a rua é o principal espaço comunitário de lazer. No bairro de *Dona Heliópolis* existe uma associação de bairro, a UNAS, que gerencia grande parte dos equipamentos públicos comunitários.<sup>17</sup>

16. GROSBAUM, 2012.

17. UNAS (São Paulo). União dos Núcleos Associados de Heliópolis e Região. Sobre Nós. Disponível em: <<https://www.unas.org.br/sobre-nos>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

*As crianças de Dona Heliópolis não andam pela calçada, mas no meio da rua, junto com motos, carros, mulheres e homens indo e vindo do seu dia-a-dia. Essas passagens serpenteiam as construções como um espaço que brigou para estar lá, uma sobra, ladeada pelas soleiras das casas que se transformam em escadas, portões, portas. Nesse bairro, a vida privada encosta na vida pública. As roupas no varal expõem a intimidade das casas e de quem não está nela. Confesso que não entendia bem o que estava acontecendo ali.*

*Andar durante um dia com as crianças de Dona Heliópolis me fez pensar se o futuro daquele bairro tinha pernas pequenas e às vezes era um pouco duvidoso. Mas, ao instigá-las, percebi que esse futuro podia ser astuto e curioso, cheio de ansiedades para poder mudar e melhorar o espaço à sua volta. Poder estar lado a lado e conversar com essas crianças, me fez entender como elas enxergam a cidade. E ver que, a duras penas, Dona Heliópolis tenta investir na educação delas, com uma perspectiva positiva do retorno que a cidade pode receber.*

A educação cumpriu um papel importante na transformação de Heliópolis, de um bairro dominado pela violência do tráfico em um bairro educador. A comunidade aprendeu a respeitar e valorizar a escola, conquistando melhorias, novas possibilidades e esperança para os jovens de lá. O grande diferencial é que o ensino não fica mais represado somente na escola, ele está presente em toda a área da favela, por meio dos pequenos projetos geridos pelos moradores e para os moradores.<sup>18</sup>

*Estavam à minha volta naquele dia grandes agentes de mudança, cheios de energia para retribuir o que é oferecido por Dona Heliópolis. Isso com certeza é o que me motivou e motiva a continuar visitando e vez ou outra passeando com as crianças, que tanto me ensinam.*

O processo de estar dentro de uma universidade é mais do que estar dentro da sala de aula, é também pesquisar e sair da sala com aquele conhecimento para lidar com a realidade. O grande objetivo da extensão é criar a possibilidade de diálogo entre os conhecimentos acadêmicos e os saberes cotidianos e populares, trazendo embates sobre questões sociais e refutando a relação excludente e de superioridade que domina nosso cotidiano.<sup>19</sup>

18. HELIÓPOLIS Bairro Educador, 2008.

19. FREIRE, 1983.



## REFERÊNCIAS

- COELHO, Cláudia Bastos. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas**. 2017. 230 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.
- D'OTTAVIANO, Camila; ROVATI, João (Org.). **Para além da sala de aula: Extensão universitária e planejamento urbano e regional**. São Paulo: Fauusp, 2017. 146 p.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 7<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983 93 p. (O Mundo, Hoje, v. 24).
- GROSBAUM, Marcia. **O espaço público no processo de urbanização de favelas**. 2012. 189 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- HELIÓPOLIS **Bairro Educador**. Documentário. Direção de André Ferezini. Realização de Fundação Padre Anchieta. São Paulo: Maria Bonita Filmes, 2008. (52 min.), son., color. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=11&v=YFZmtO7Z2Y0](https://www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=YFZmtO7Z2Y0)>. Acesso em: 21 jul. 2018.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996
- MOREIRA, Felipe de Freitas. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real**. 2017. 195 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- NAKAMURA, M. S. **O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa em Pós Graduação em Planejamento e Gestão do território, Universidade Federal do Abc, Santo André, 2014.
- SOARES, Cláudia Cruz. **Heliópolis: práticas educativas na paisagem**. 2010. 237 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- UNAS (São Paulo). **União dos Núcleos Associados de Heliópolis e Região**. Sobre Nós. Disponível em: <<https://www.unas.org.br/sobre-nos>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

# DEFENSOR MEDIADOR CONSULTOR

posicionando a universidade

Bruno César Euphrasio de Mello<sup>1</sup>

Gabriela Rosa Nodari<sup>2</sup>

Inês Martina Lersch<sup>3</sup>

João Farias Rovati<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

Desde 2001, com a sanção do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), os planos diretores passaram a ser adjetivados como *participativos*. De desejável, a participação “popular” passou a ser exigência na elaboração da política urbana. Se, por um lado, a decisão comunitária ganha cada vez mais espaço, por outro lado, o saber técnico-especializado, forjado sobretudo nas universidades, continua reivindicando sua importância. Reavivar esse enlace é particularmente importante em um país eminentemente urbano e com numerosas áreas metropolitanas plenas de dilemas e conflitos que precisam ser considerados. É o que faremos neste texto a partir de nosso lugar, a universidade, apoiados em três metáforas: a do *defensor* (DAVÍDOFF, 1965), do *mediador* (SANTOS, 1988) e do *consultor* (SOUZA; RODRÍGUES, 2004).

Iniciamos nosso argumento refletindo sobre a legitimidade do saber técnico-científico (ALVES, 1999), particularmente quando associado a contextos de intervenção em favelas ou de elaboração de planos urbanos.

1. Arquiteto-Urbanista, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS, Prof<sup>o</sup> Adj. do Depto. de Urbanismo FA-UFRGS e integrante do Cidade em Projeto - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão.
2. Graduada em Arquitetura e Urbanismo (FA-UFRGS).
3. Arquiteta-Urbanista, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS, Prof<sup>a</sup> Adj. do Depto. De Urbanismo da FA-UFRGS e integrante do Cidade em Projeto - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão.
4. Arquiteto-Urbanista, Doutor em Projeto Arquitetônico e Urbanístico pela Université Paris 8, Prof<sup>o</sup> Titular do Depto. de Urbanismo da FA-UFRGS e integrante do Cidade em Projeto - Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Em geral, quando um sujeito portador de qualquer saber técnico-científico se pronuncia, o que o senso comum imagina? “Lá vem uma opinião correta, verdadeira”. Os especialistas devem ser ouvidos e obedecidos, pensa-se comumente, pois sabem o que dizem. Essa é uma imagem poderosa. Basta lembrar como programas de rádio ou TV se utilizam do “saber técnico”: em debates há sempre um “cientista” que, com autoridade, dá sua opinião isenta e objetiva, não contagiada por paixões político-ideológicas que “distorcem” a realidade.

**Entretanto, há um problema subjacente a essa percepção do senso comum: a ideia de que as outras pessoas (as que não são “especialistas”) estão dispensadas da tarefa de decidir por conta própria. Ou, ainda, que há ciência livre das “influências ideológicas” presentes na vida social.**

É difícil para os cientistas – e para a universidade, particularmente – abrir mão desse capital intelectual (BOURDIEU, 2004; 2012), espécie de poder simbólico, em favor daqueles que não investiram, como eles, tempo e esforço nas salas de aula e nos laboratórios de pesquisa. Esse é o desafio que a universidade deve superar quando, ao sair de seus muros, dialoga com a população das vilas populares: desconstruir essa “hierarquia de saberes” e admitir o protagonismo popular, sem desconhecer que a universidade é (e deve ser) uma das vozes presentes na polifonia urbana.

Mas, afinal, nesse contexto, qual pode ser realmente o papel da universidade, de seus professores e estudantes? Não pretendemos, evidentemente, apresentar aqui respostas definitivas a essa questão, uma tarefa impossível; apresentaremos apenas diferentes pontos de vista sobre o tema.

## RELAÇÃO ENTRE SABER TÉCNICO-ESPECIALIZADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Sobre a relação entre o saber técnico-especializado e a participação popular no planejamento urbano, comentaremos três definições que julgamos relevantes. Elas abrigam pontos de vista convergentes e, em certa medida, complementares. A primeira é de Paul Davidoff (1965), relativa ao chamado *planejamento advocatício*. As outras duas são de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1988) e Marcelo Lopes de Souza e Glauro Bruce Rodrigues (2004). A diferença temporal da publicação de cada um dos textos é de aproximadamente duas décadas, o que revela a recorrência desse debate.

Paul Davidoff (1965) rejeita a posição do planejador como “especialista imparcial”. Para ele, as ações de planejamento não podem ser prescritas a partir da neutralidade de valores. Os valores, segundo Davidoff, são inevitáveis – e, nos momentos de definição do futuro da vida urbana, devem ser explicitados. Para esse autor, os interesses dos agentes que atuam na cidade são diversos e recorrentemente conflitantes. As controvérsias são parte do processo de planejamento urbano. Nessa circunstância, o planejador deveria abandonar a intenção de ser técnico “isento” e posicionar-se claramente como defensor da causa que julga adequada dentre outras colocadas em disputa, que envolvem interesses e visões as mais diversas – do governo, de diferentes organizações sociais, sindicatos, associações de moradores, comunidades, grupos empresariais:

A recomendação de que os planejadores da cidade representem e defendam os planos de muitos grupos de interesse é fundada sobre a necessidade de estabelecer uma democracia urbana eficaz, em que os cidadãos podem ser capazes de desempenhar um papel ativo no processo de decisão de políticas públicas. A política adequada em uma democracia é determinada por meio de um processo de debate político. A forma correta de ação é sempre uma questão de escolha, nunca de fato. Em uma era burocrática, deve-se tomar grande cuidado para que as escolhas permaneçam visíveis ao público e permitam sua participação. (DAVIDOFF, 1965, p. 332, tradução livre dos autores)

Segundo essa definição, o técnico planejador “defensor” age como o advogado que se manifesta em favor da causa de seu “cliente”. A partir das demandas do grupo social que representa, bem como dos estudos e das informações que detém, ele constrói seus argumentos, apresenta suas evidências, faz deduções a partir de indícios, sempre procurando convencer os administradores e gestores públicos, através da persuasão de seu raciocínio, da pertinência da sua causa.

Davidoff propõe que os diferentes interesses políticos, sociais e econômicos presentes nas cidades concebiam seus planos diretores e que estes sejam colocados em disputa. Dessa forma, o planejamento poderia se tornar realmente democrático e de fato incluir a participação de todos os grupos sociais em seu processo. Os diferentes grupos de interesse estariam intimamente vinculados a cada proposta, que representaria verdadeira e profundamente suas convicções.

Nesse caso, obviamente, não haveria espaço para uma visão unitária. Não há um grupo (seja ele o governo, o dos burocratas ou dos consultores) que produza um plano “único” produto de “necessidades sociais medianas”. O que deve haver, na visão de Davidoff, são propostas alternativas. O poder público perderia, assim, o monopólio da proposição dos planos. Isso não minimiza a prerrogativa do poder público de decidir sobre os rumos mais apropriados para a comunidade que representa. Contudo, seus planos deveriam ser colocados em franco diálogo com a sociedade. Afinal de contas, como afirma Davidoff, “em um sistema democrático, a oposição a um órgão público deve ser tão normal e apropriada como o apoio” (DAVIDOFF, 1965, p. 332, tradução livre dos autores).

A ideia é generosa, mas talvez ingênua. Como construir instâncias de debate dessa pluralidade de propostas? É logisticamente viável? Como os diversos grupos financiariam as equipes técnicas para desenvolver tantos planos e pareceres? Será que essas sugestões teriam realmente o poder de pressionar os tomadores de decisão, como as câmaras de vereadores e os prefeitos? Haveria espaço para a construção de alianças políticas em torno de propostas mais amplas, que não considerem apenas as demandas circunscritas a pequenos grupos?

Contudo, há uma dimensão no que aponta Davidoff que, a nosso ver, merece ser ressaltada, porque permanece no tempo: sua compreensão do *especialista* como *defensor* de uma causa social.

Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1988) corrobora a ideia de planejador que toma partido. Dentro de sua analogia, que usa o jogo de cartas para compreender a cidade, o técnico deve ser aquele que “segue a partida com interesse, procura esclarecer dúvidas e pontos obscuros e funciona como mediador, aconselhando a atualização de estatutos e modos de agir, à medida que verifique sua superação” (SANTOS, 1988: 55). Ele não é “o que sabe como deve ser feito”, mas aquele que auxilia o desenrolar de um “jogo” que sempre implica em disputa. Ele é o *mediador* que subsidia as escolhas da população; e que, assim, também participa dos conflitos, pois deixa de ser um ente presumidamente neutro. O quadro técnico-especializado poderia e mesmo deveria fazer o contraponto, por exemplo, às pressões especulativas ou empresariais que requerem dos administradores públicos respostas imediatas para o atendimento de suas demandas. A proposta de Santos implica na construção de um ambiente propício ao debate fundamentado sobre a cidade, onde se dê especial

atenção às demandas populares. Dois pontos-chaves da democracia estariam ali contemplados, relativos à equidade e à ampla difusão de conhecimento, como condições para um protagonismo popular efetivo e consciente num quadro de disputa minimamente justa.

Mais recentemente, Marcelo Lopes de Souza e Glauro Rodrigues (2004) atualizaram a questão colocando-a em termos bastante similares a Santos. Para eles, “do ponto de vista intelectual, o planejamento não é algo que deva ser visto como vinculado a apenas uma profissão, muito menos do ponto de vista político” (SOUZA; RODRIGUES, 2004: 34). A compreensão desses autores é de que os especialistas que trabalham com planejamento urbano devem atuar como *consultores* populares, assessorando a sociedade civil organizada.

## **O conhecimento deve contribuir para a definição dos meios adequados à concretização dos fins politicamente definidos. O saber técnico-especializado não substitui a experiência, os sentimentos e as vontades dos cidadãos.**

Pelo contrário, o especialista deve trabalhar com eles cooperativamente. A tomada de decisões relativas às perspectivas de futuro da cidade não é coisa exclusivamente para técnicos. É responsabilidade de todos. E o protagonismo deve estar nas mãos dos cidadãos:

(...) do ponto de vista político, o desejável é que os cidadãos tenham a oportunidade de decidir, eles próprios, sobre os destinos de seus espaços e de suas cidades, situação em que os técnicos e estudiosos terão um papel, a um só tempo, relevante e modesto: o papel de consultores do conjunto dos cidadãos organizados, e não o de conselheiros e funcionários a serviço de estruturas de poder nebulosas e autoritárias (SOUZA; RODRIGUES, 2004: 35).

## VILA NAZARÉ

Mas, em que medida estes papéis – defensor, mediador, consultor – podem ser incorporados ao cotidiano da vida universitária? Em que espaços? Acreditamos que a extensão tem aí um importante potencial transformador, não apenas pedagógico, mas também como oportunidade para repensar o cotidiano universitário.

Para refletir sobre o papel da universidade a partir das concepções de Davidoff, de Santos, e de Souza e Rodrigues, recuperaremos uma experiência do projeto de extensão *Práticas Urbanas Emergentes*, liderado por professores do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. Mais especificamente, a ação realizada junto à Vila Nazaré.

Figura 1. Casas na Vila Nazaré, no bairro do Sarandi, Porto Alegre/RS.  
Foto: Inês Martina Lersch.



O projeto prevê, em linhas gerais, *vivências e oficinas*. Por meio das vivências, os integrantes do projeto, professores e estudantes, realizam ação organizada em parceria com os sujeitos do processo abordado. Nas oficinas, esses sujeitos são convidados a visitar a universidade para ali refletirem sobre a vivência realizada.

A Vila Nazaré localiza-se no bairro Sarandi, zona norte de Porto Alegre. As famílias que residem naquela comunidade correm o risco de serem removidas do local que ocupam há décadas – em 2017, o grupo alemão Flaport venceu o leilão de concessão do Aeroporto Salgado Filho e, dentre as obrigações do contrato, está a ampliação da pista do aeroporto, o que arrasará a Vila, localizada junto à sua cabeceira. A disputa que está posta pode ser assim resumida: de um lado, estão as indústrias e empresas de logística aeroportuária (“condomínios empresariais”) que reconhecem a área como uma das mais acessíveis e conectadas, por conta de sua proximidade com o aeroporto e com importantes eixos viários; de outro lado, estão as famílias da Vila Nazaré, que querem permanecer no local, mas são pressionadas a abandoná-lo pela retirada paulatina, por parte da prefeitura, dos serviços públicos e da infraestrutura urbana.

Essa realidade foi vivenciada na visita à Vila Nazaré realizada pelos integrantes do projeto de extensão. Guiados pelas lideranças comunitárias, alunos e professores realizaram um demorado percurso a pé pelo local, praticaram a observação direta, escutaram a comunidade, aprenderam sobre o cotidiano e a realidade da vila. Em meio à chuva (e ao recorrente sobrevoos de aviões) foi possível compreender melhor a dimensão da disputa do lugar – não através de mapas ou relatórios de pesquisa, mas de maneira sensível. Tornou-se claro, então, o papel atribuído pela comunidade à universidade, que dela espera solidariedade na defesa de suas demandas, aliás, diretamente associadas ao planejamento urbano – ao longo dessa vivência, a defesa da causa dos moradores da Vila Nazaré logo tornou-se consensual entre os estudantes e professores integrantes do projeto de extensão.

Figuras 2-4. Visita dos integrantes do projeto de extensão à Vila Nazaré, em um dia de chuva.

Fotos: Andressa Mueller (FIGURA 2);  
Bruno Mello (FIGURA 3 e 4).





Figura 5. Visita dos integrantes do projeto de extensão à Vila Nazaré, em um dia de chuva.

Foto: Bruno Mello.

Entretanto, entre a *vivência* e a *oficina* (e para preparar essa última), realizou-se uma aula (espécie de “consultoria”) ministrada por Carlos André Bulhões Mendes, Professor e Diretor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS. A pedido dos coordenadores do projeto, foram, então, abordadas questões referentes à situação ambiental do local, principalmente relativas aos riscos de permanência da população em uma região passível de alagamento, dada sua proximidade com a extensa várzea do rio Gravataí. Com essa aula, ocorre uma mudança no papel antes “naturalmente” incorporado por professores e estudantes: se antes eles se viam como defensores de uma causa que lhes parecia pertinente e justa, agora eram chamados a se manifestar em nome do “conhecimento”. Um novo desafio se apresentou: a partir daquela aula, estudantes e professores passaram da condição de defensores de uma causa à de consultores e mediadores. E outros questionamentos se somaram a esse novo protagonismo. Como agir diante do “novo conhecimento” adquirido? De que forma o

disseminar, para que moradores e lideranças comunitárias tomassem conscientemente suas próprias decisões? Qual seria a melhor maneira de abordar a questão, de forma a não ditar uma sentença “científica” e a fim de contribuir para a definição dos meios adequados à concretização da causa política já abraçada por professores e estudantes?

Com essas perguntas em mente realizou-se a *oficina*. A universidade abriu, então, suas portas àqueles que antes haviam aberto as de suas casas, recebendo-os com um café coletivo e um *tour* pelo *campus*. Alunos e professores apresentaram estudos sobre a Vila Nazaré e, ao final, realizou-se uma roda de conversa envolvendo todos os que participaram da *vivência*. Nesse momento, após os relatos dos convidados da Nazaré, a universidade assumiu a sua última e talvez mais relevante posição: a de lugar de *escuta*. Os papéis de defensor, mediador e consultor mesclaram-se, então, em uma única figura, que tentou, junto aos visitantes e em patamar de igualdade, entender a situação.

**Assim, ao promover uma ação de *escuta*, e de maneira antagônica à prefeitura, que já não os ouve porque “não pertencem” à cidade nem à cidadania, a universidade talvez tenha dado sua contribuição mais relevante à causa dos moradores da Vila Nazaré: acolhê-los e ouvi-los, de forma digna e humana, como cidadãos.**



Figura 6. Oficina realizada na Vila Nazaré. Foto: Bruno Mello.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação de extensão aqui sumariamente relatada nos mostrou que os papéis de defensor, mediador e consultor quase sempre ali se mesclam. São papéis que devem ser reconhecidos, por sua importância e também por seu modesto alcance. Isso não é nenhuma novidade, mas, a nosso ver, é um aspecto que precisa ser melhor compreendido porque há muitos limites para a atuação da universidade por meio da extensão. Por exemplo, quando comparados às áreas de ensino e pesquisa, são modestíssimos os recursos financeiros e humanos destinados à extensão. De outra parte, nem a extensão nem a universidade podem substituir o Estado em seu papel de provedor dos serviços públicos e de infraestrutura urbana – aspecto que, para muitos sujeitos dos projetos de extensão, por vezes, é fonte de enormes frustrações.

Por fim, embora reconheçamos que o conhecimento técnico-científico não é neutro, nem por isso ele é irrelevante. Precisamos compreender melhor a relação entre as causas sociais e as “do conhecimento” para que a universidade defina com mais clareza seus compromissos com a sociedade e os realize de maneira mais efetiva.



Figura 7. Participantes da Oficina do Projeto de Extensão - Práticas Urbanas Emergentes.

Foto: Gabriela Nodari.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Rubem. **Entre a ciência e a sapiência**: o dilema da educação. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- DAVIDOFF, Paul. Advocacy and Pluralism in Planning. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 31, n. 4, 1965. p. 331-338.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universitária, 1988
- SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

# O QUE É EXTENSÃO?

Incertezas e provocações

Denise Morado Nascimento<sup>1</sup>

241

## PONTO DE PARTIDA

A reflexão e os argumentos deste artigo baseiam-se na apresentação feita em novembro de 2018, no III Urbãvelas (UCSAL, Salvador), sobre as atividades de extensão das universidades.

Apresento, portanto, a discussão em torno do que seja extensão dividida em quatro partes: (i) a universidade, a extensão e a pesquisa; (ii) a chamada decolonialidade; (iii) assistência técnica *versus* assessoria técnica; e (iv) o que define os territórios aqui tratados – favelas, ocupações e assentamentos. São temas que se pretende apresentar muito mais como provocações do que certezas a serem compartilhadas. Quero mais conversar do que relatar minhas experiências de pesquisa e extensão. Começo por perguntas nada confortáveis, feitas em razão de três momentos: (i) as atividades de pesquisa e de extensão do grupo PRAXIS-EA/UFMG;<sup>2</sup> (ii) os desdobramentos do meu pós-doutorado sobre o “sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira”;<sup>3</sup> e (iii) o debate sobre *decolonizing*, alicerçado, principalmente, pelos trabalhos de Sanín-Restrepo (2018) e Rodríguez (2018).

Pergunto a todos os pesquisadores das questões da cidade: por que e em nome de que ou de quem vamos às favelas e às ocupações? Em nome da academia e das nossas nobres metas da pesquisa ou da extensão? É possível conhecer e viver esses territórios a partir do nosso olhar? Quem se beneficia do que? O que fazemos com opiniões, dados, histórias e lutas cotidianas dos moradores desses territórios que, ao fim, dão forma às nossas análises e ao nosso sucesso acadêmico? Qual é a nossa postura diante de territórios imersos pela história da escravidão, da domesticação, da subordinação e da servidão?

1. Arquiteta-Urbanista Prof<sup>a</sup> Associada da Escola de Arquitetura da UFMG, coordenadora do grupo de pesquisa PRAXIS-EA/UFMG.
2. PRAXIS-EA/UFMG é um grupo de pesquisa do CNPq coordenado pela Profa. Dra. Denise Morado Nascimento, sediado pelo Departamento de Projetos (PRJ) e pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG) da Escola de Arquitetura da UFMG.
3. Estágio pós-doutoral realizado no Instituto de Geociências, UFMG.

## A UNIVERSIDADE, A EXTENSÃO E A PESQUISA

Precisamos conversar sobre nossa prática, nossas ações e nossas escolhas, que são, sempre, inevitavelmente, políticas. Essa proposta de diálogo parte não só de minha experiência – longos anos de vivências, frustrações e reconstruções como professora/pesquisadora – como também do atual cenário político, que acena para diversas restrições não só orçamentárias à pesquisa e extensão, mas também ao pensamento e à ação.

O que é extensão? Uma palavra que, superficialmente, pode significar ações ou movimentos da universidade em direção à sociedade. De forma geral, significa a universidade como ponto de partida e a sociedade como ponto de chegada. A UFMG incentiva a extensão como espaço marcado por uma interação transformadora entre a universidade e diversos setores da sociedade, com o objetivo de promover o diálogo e a troca de saberes.

*Diálogo*, para Fteire (2007, p.93), refere-se ao “encontro dos homens para a tarefa comum de saber agir.” Isso quer dizer que, em vez de “transmitir” um conhecimento construído na ausência dos atores sociais que vão conviver com os efeitos desse mesmo conhecimento, é preciso considerar que a informação que se deve construir é consequência de processos coletivos, de estruturas de conhecimento e de instituições de memória de todos.

**Trata-se, portanto, de processo compartilhado, do lugar da prática social, que pretende desfazer qualquer hierarquia existente entre os saberes científicos e não científicos.**

Portanto, podemos pensar na ação do arquiteto, do professor, do pesquisador, do estudante para compartilhar informações sobre a cidade, sobre o espaço e sobre as técnicas construtivas com os moradores, de forma a torná-los protagonistas e capazes de elaborar ou construir possibilidades baseadas em princípios norteadores estabelecidos por eles mesmos.

Essa proposta carrega: (i) a construção de uma relação desejada, compartilhada e adequada entre universidade e moradores; (ii) a transformação dos sistemas de conhecimento dos moradores, dos pesquisadores e dos professores; (iii) o incentivo à efetiva e verdadeira participação de todos os atores envolvidos na produção da cidade, públicos e privados; e (iv) o fortalecimento de processos solidários.

Pergunto: as universidades estão formando profissionais capazes de trocar saberes? Como professores, conhecemos os saberes dos moradores dos territórios autoconstruídos? O campo de conhecimento da arquitetura e do planejamento urbano legitima esses saberes? A quem interessa (ou não) a construção de processos compartilhados?

## A CHAMADA DECOLONIALIDADE

Em distintos congressos e seminários onde estive recentemente, escutei o uso de vários termos: decolonialidade, decolonialismo, pós-colonialismo, colonialidade, colonização, e outras variações, presentes genericamente em torno da ideia de que precisamos nos livrar das práticas colonizadoras e imperialistas. A questão é que, em grande medida, as propostas são feitas por pessoas que não apenas operam sob essas mesmas práticas mas recebem amplos benefícios financeiros e privilégios simbólicos dessas mesmas práticas (RODRÍGUEZ, 2018).

As críticas em relação à universidade, em particular, à arquitetura e ao planejamento urbano, de onde falo, voltam-se ao fato de a academia não saber lidar com práticas contemporâneas que envolvam realidades espaciais, políticas, sociais e econômicas. Em parte, esse argumento é verdadeiro. As estruturas curriculares não foram completamente transformadas nos últimos anos, apesar das importantes transformações ocorridas em razão da globalização, das novas tecnologias e da cultura informacional. Ao contrário, as escolas ou as faculdades estão mergulhadas na profissionalização e na imposição burocrática de processos, sufocando as possibilidades de práticas experimentais que podem e devem ser acompanhadas de eventuais fracassos.

Nesse cenário, surgem rankings de avaliação que colocam a universidade como uma entidade competitiva imersa na realidade empresarial. Esse aspecto da competitividade permeia a atuação dos estudantes e dos professores, avaliados por sistemas internos, por relatórios de atividades, por currículos disponíveis em plataformas públicas como o *Lattes*, por banco de dados para agências de fomento que apoiam pesquisas e programas de pós-graduação. Um círculo vicioso de produtividade, continuamente retroalimentado. Os conflitos entre professores e o cansaço diante da burocracia colocam o debate pedagógico em segundo plano, reduzindo as possibilidades de colaboração efetiva em torno das questões dadas pela sociedade.

O que seria o ato de decolonizar? A colonialidade refere-se a um padrão de poder que emerge como resultado do colonialismo, mas, para além das práticas administrativas, define a cultura, o trabalho e, de forma importante, a produção do conhecimento e as relações intersubjetivas (SANÍN-RESTREPO, 2018). Decolonizar significa desvelar contradições e aberrações da lógica vigente e criar possibilidades da potência do novo. Significa desaprender, negar para recriar – e, eventualmente,

fracassar. O que proponho é a extensão da sociedade para a universidade. A sociedade como ponto de partida e a universidade como ponto de chegada. Criar outra lógica da prática embebida pelo decolonizar.

Estamos dispostos a criar outras práticas? Vejamos em relação à atuação do arquiteto na produção da moradia autoconstruída pela população de baixa renda, meu ponto seguinte da conversa.

## ASSISTÊNCIA TÉCNICA OU ASSESSORIA TÉCNICA?<sup>4</sup>

Experiências de assessorias técnicas pelo Brasil mostram que as que mais recebem investimento privado mais se distanciam do compartilhamento de processos (e do diálogo *freiriano*). Apesar de desenvolverem metodologias e proporem formas de representação nas quais o morador participa das intervenções, as experiências sempre demandam recursos financeiros, seja para projeto e obra, seja para o pagamento dos profissionais. No caso das propostas provenientes de associações sem fins lucrativos, existem iniciativas nas quais o arquiteto participa como voluntário. Aquelas que custeiam o serviço do profissional usam recursos provindos de financiamentos coletivos ou de investidores privados. As propostas advindas das universidades, como são as assessorias técnicas realizadas pelo PRAXIS-EA-UFMG, não financiam o exercício profissional. Os arquitetos/pesquisadores e estudantes atuam enquanto propositores, criando práticas compartilhadas e ampliando sua formação profissional.

Quando as assessorias técnicas são financiadas pelo mercado privado, elas não são realizadas por meio de metodologias e instrumentos capazes de estabelecer o efetivo diálogo ou a troca de saberes com o autoconstrutor. O vínculo entre arquiteto e autoconstrutor se dá por relações mercantis; a prática torna-se *assistência* técnica, reproduzindo-se enquanto prestação de serviços.

4. Os argumentos apresentados nessa seção são fruto da dissertação de mestrado de Juliana de Faria Linhares, intitulada "Atuação do arquiteto na produção do espaço urbano autoconstruído pela população de baixa renda", sob a orientação da Prof. Dra. Denise Morado Nascimento, apresentada ao NPGAU/UFMG em outubro de 2018, e do projeto "Diálogos: a mediação da informação na produção e no uso da moradia". Ver <<http://praxis.arq.ufmg.br/blog/dialogos/dialogos.html>>.

Entendemos que a assessoria técnica é aquela onde o arquiteto, proponente e mediador da informação técnica, assessora os moradores no processo de projetar e de construir, preservando o seu poder de tomada de decisão. As duas práticas são, portanto, distintas, requerendo a necessária e justa clareza de seus objetivos.

A assistência técnica não garante o protagonismo do morador se o vínculo entre arquiteto e autoconstrutor acontece de forma hierárquica e impositiva e, sem dúvida, assistencialista. A oferta da assistência técnica para a população de baixa renda como parte do ofício do arquiteto emerge como produto privado – há uma profusão significativa de empresas privadas prestando serviços à população de baixa renda, com propostas vinculadas a específicas lojas de materiais, eventuais endividamentos etc. Não pretendo desqualificar tais práticas e tampouco considerar que o problema seja a cobrança pelo serviço de arquitetura dos pobres.

Questiono a reprodução de desigualdades pela imposição desses padrões, normas, técnicas e saberes – em nome de uma política pretensamente decolonizadora, sob o risco de ampliar a crítica generalizada e superficial à autoconstrução. Se a população de baixa renda é incorporada como consumidora do produto-arquitetura, o discurso utilizado para justificar a contratação do arquiteto se baseia na insegurança estrutural, na inexistência de esgotamento sanitário, dos riscos geológicos, da má localização, entre outros, sempre sob o ponto de vista exclusivamente técnico de alguns.

**Decolonizar significa dissociar a precariedade genericamente e amplamente atribuída às casas autoconstruídas das reais situações enfrentadas pelos mais pobres e dos conhecimentos técnicos impostos pela academia, pelo Estado e pelo mercado.**

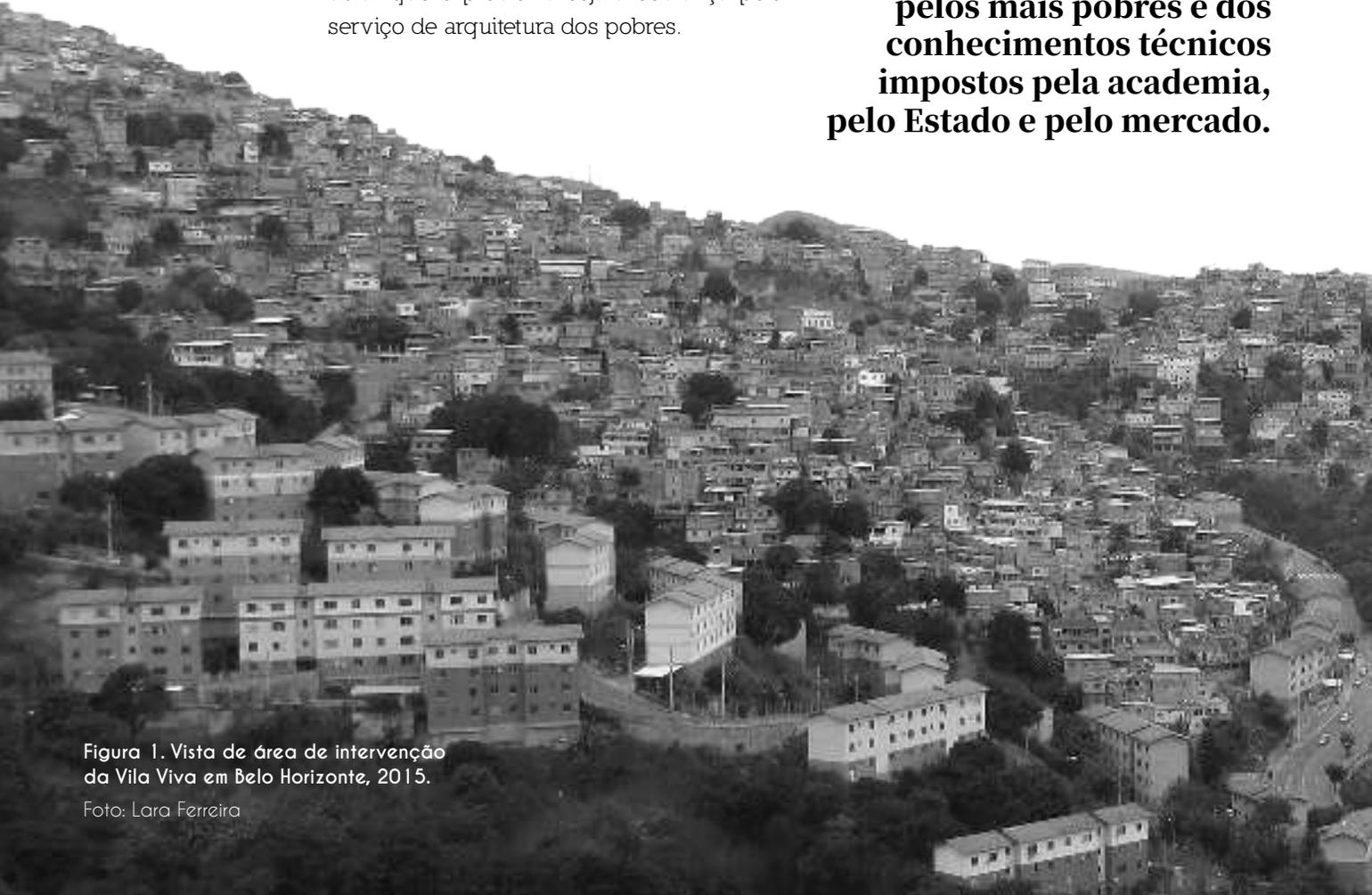


Figura 1. Vista de área de intervenção da Vila Viva em Belo Horizonte, 2015.

Foto: Lara Ferreira

Essa dissociação perpassa a redefinição do que seja moradia digna, pelo entendimento das necessidades habitacionais da população (e não déficit habitacional), pela distinção do modo de morar em favelas, ocupações urbanas e loteamentos periféricos, pela premissa de que padrões “mínimos”, técnicos ou “ideais” não são universais.

## O QUE DEFINE OS TERRITÓRIOS FAVELAS, OCUPAÇÕES E ASSENTAMENTOS?

A Prefeitura de Belo Horizonte define assentamentos de interesse social como aqueles que apresentam predominância de população de baixa renda e algum tipo de precariedades tais como irregularidade fundiária; deficiência de infraestrutura; presença de situações de risco físico-ambiental; predominância de padrão construtivo baixo, sendo:

- Vilas/favelas: assentamentos originados por ocupação espontânea em terreno de terceiros por população de baixa renda.
- Loteamentos Privados Irregulares: assentamentos originados por parcelamento irregular de terreno particular, por iniciativa de seu proprietário ou grileiro,

imobiliária ou cooperativa habitacional, a partir de planta de referência, com comercialização informal das frações resultantes.

- Ocupações Organizadas: assentamentos originados de ocupações em terrenos ou edificações de propriedade de terceiros, públicas ou privadas. (PBH, 2010, p.24)

## **Esses territórios têm sido historicamente definidos pelo que não são ou pelo que não tem – ou seja, pela ausência.**

Se incorporarmos esse ponto de vista, as regras de formação de parte da cidade podem ser evidenciadas: a tipificação da forma – irregular; o legalismo jurídico – informal e ilegal; a homogeneização da aparência – baixo padrão; a personificação da pobreza – baixa renda; a negatividade da ausência – falta; a ampliação do perigo – risco. Não importa a autoria das definições institucionais, mas sim as evidências dessas representações que regem as intervenções do Estado, das organizações internacionais e do setor privado sobre esses espaços, incluindo a pesquisa e a extensão da academia.

As favelas, vilas, ocupações urbanas, os aglomerados, loteamentos periféricos etc., são nomeados, circunscritos, descritos, analisados, definidos e mapeados como formação discursiva estruturada sob a exclusão. Essas categorias geram novas categorias de excluídos: favelados, invasores, da periferia, compulsoriamente pobres. Esses diagnósticos territoriais mostram a inequidade dos serviços urbanos, a vulnerabilidade e a exclusão da população como situações específicas a serem modificadas por interesses, pontos de vista e



abordagens de grupos detentores do saber e do capital (pesquisadores, técnicos, gestores, especialistas, universidades, entidades, Estado, empresários, investidores) diante da finalidade: melhor desempenho do território e dos que ali estão. Nada mais colonizador. Esse não deve ser o ponto de partida.

A palavra “diagnóstico”, de uso corrente em arquitetura, urbanismo e planejamento urbano, associa-se ao reconhecimento de *problemas* (doenças), à observação de *sintomas* (manifestações, conflitos) e à determinação de *soluções* (tratamentos) universais, sempre associados a valores exclusivamente técnico-científicos.

A quem interessa o diagnóstico? É possível avaliar qualidade de vida urbana pelo olhar de alguns sem a percepção subjetiva do outro? Seria possível abandonarmos a meta de atingir qualidade de vida urbana determinada por nós e pensarmos em vida urbana qualificada por eles? Seria possível entendermos as favelas e as ocupações como ponto de partida e a universidade como ponto de chegada?

**Proponho *ler* os territórios (e não diagnosticar o território), sob o olhar de quem mora e ocupa (e não sob o olhar de quem desenha, planeja ou regula – o arquiteto, o urbanista, o Estado ou as entidades) e sobre o que o território é (e não o que parece mostrar). Creio ser possível construir outras práticas de pesquisa e extensão que tenham a cidade como lugar da prática social. Por fim, espero contribuir para o debate sobre o *direito de existir* na cidade**

## REFERÊNCIAS

- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE [PBH]. *Plano Local de Habitação de Interesse Social - Diagnóstico do setor habitacional*. Volume I. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2010.
- RODRÍGUEZ, C. O. *Decolonizing academia: poverty, oppression, and pain*. Nova Scotia: Fernwood Publishing, 2018.
- SANÍN-RESTREPO, R. *Decolonizing democracy*. England: Rowman & Littlefield International, 2018.

# “BATENDO A LAJE” PARA ALÉM DA UNIVERSIDADE

ações e reflexões do LabLaje

247

Victor Iacovini<sup>1</sup>  
Paula Custódio de Oliveira<sup>2</sup>  
Lara Isa Costa Ferreira<sup>3</sup>  
Felipe de Freitas Moreira<sup>4</sup>  
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini<sup>5</sup>  
Vitor Coelho Nisido<sup>6</sup>  
Henrique Botelho Frota<sup>7</sup>

1. Geógrafo; Mestre em Ciência & doutorando (FAUUSP), Membro do LabLaje
2. Arquiteta-Urbanista, Mestre em planejamento urbano (FAUUSP), Membro do LabLaje.
3. Arquiteta-Urbanista, Mestre em Habitat & doutoranda (FAUUSP), Membro do LabLaje.
4. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.
5. Advogado, mestre e doutor em planejamento urbano (FAUUSP), assessor de relações internacionais do Instituto Pólis, coordenador executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e membro do LabLaje
6. Arquiteto-Urbanista, Mestre em Habitat (FAUUSP), Arquiteto Sênior do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.
7. Advogado, Mestre em Direito Urbanístico (PUC-SP), Diretor Executivo do Instituto Pólis, Membro do LabLaje.

## INTRODUÇÃO

Antes de mais nada, é preciso anunciar nosso lugar de fala: somos um conjunto de urbanistas formados em diferentes cursos e cidades e que, a partir de lugares com maior ou menor grau de privilégio, identificaram nas universidades a ausência – e, por vezes, a negação – de disciplinas e estudos aprofundados sobre o território autopromovido e popular das cidades brasileiras, as favelas. Para superar essa ausência, cada um de nós se engajou em pesquisas, escritórios modelos, ONGs, assessorias técnicas e afins que, de alguma maneira, abordassem esse tema tão estrutural.

Além do interesse em comum, nosso ponto de contato foi a pós-graduação. A grande maioria de nós ingressou no mestrado ou doutorado da FAUUSP em 2015 com pesquisas sobre diferentes formas de intervir e olhar para as favelas. Entre uma disciplina e outra, entre conversas de corredor e mesas de bar, percebemos que tínhamos uma leitura em comum sobre a ausência das favelas e demais territórios populares nos cursos universitários. Foi a partir dessas inquietações e do olhar acadêmico que formamos nosso coletivo com a difícil tarefa de enfrentar o muro que separa os territórios populares da universidade.

## **Se não era possível destruir esse muro, que ele ao menos fosse uma escora para a laje imaginária que construiríamos para comunicar as favelas com a universidade.**

Portanto, nosso foco de ações está em promover conexões entre o mundo universitário e o universo das favelas a partir das nossas experiências nesses dois lugares. Neste texto, além de relatar o que fizemos desde a formação do nosso coletivo, em 2016, compartilhamos reflexões, contradições e questionamentos que nos acompanham ao longo de todo o nosso processo.

248

### **EXPERIMENTAÇÕES E DESAFIOS**

Se é verdade que há um muro que separa a favela dos cursos de graduação, como superá-lo? E mais, como evitar que essa aproximação transforme as favelas e seus residentes em objetos “coisificados” a serem estudados? Como fazer para que não apenas a academia vá até a favela, mas a favela vá à academia? Como operar de forma emancipatória e não colonizadora? Como criar espaços profícuos e horizontais de debate e troca entre os diferentes saberes e acúmulos?

Essas são apenas algumas das muitas perguntas que, evidentemente, não são exclusivas do nosso coletivo, mas que norteiam nossas ações. Nossa primeira atividade foi a organização da *1 Oficina Favelas* (LabLaje, 2016), que agregou momentos teóricos, de debate, com momentos de imersão empírica em uma favela da zona oeste de São Paulo, o Jardim Jaqueline.

A oficina, gratuita, contou com apoio do Instituto Pólis, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), da FAU Social e foi pensada prioritariamente para a graduação.

**Ao todo, 395 pessoas se inscreveram na oficina, a maior parte de estudantes de diferentes cursos. Ao conversarmos com as pessoas inscritas, confirmamos nosso pressuposto de que esse tema não está presente no currículo escolar e que seria necessário desenvolver mais ações dessa natureza.**

As mesas do evento congregaram diferentes agentes e olhares sobre as favelas: entre eles, funcionários públicos, militantes, pesquisadores, além de lideranças de movimentos de defesa dos favelados e do Jardim Jaqueline.

A escolha do Jardim Jaqueline não se deu ao acaso. Além de parte do coletivo já ter atuado no processo de regularização fundiária da área e conhecer o local e suas lideranças, a FAU Social estava projetando uma praça na comunidade. Desse modo, havia lastro nas relações e a oficina (e seus resultados) poderiam se somar a tudo aquilo que já estava sendo realizado. Esse cuidado nos pareceu fundamental para evitar que a oficina fosse descolada das questões locais e que resultasse em um material inócuo e de pouca serventia para as pessoas da comunidade.

Dentre todas as pessoas inscritas, selecionamos 31 estudantes para a oficina prática com base nos critérios que garantissem a diversidade de olhares e de formações. A seleção resultou em um grupo diverso, não só em termos de interesses e afinidades, mas também de renda, de vivência e de aproximação com o universo das favelas. Algumas pessoas nunca haviam entrado em uma favela, outras moravam em uma.



Figura 1. Seminário Teórico, 1 Oficina Favelas, 2016.

Foto: Acervo LabLaje

E foi com essa diversidade de interesses e olhares que fizemos a primeira atividade do momento empírico: conhecer o Jardim Jaqueline. E como entrar no território com cerca de 40 pessoas sem parecer um “safári” ou uma invasão? Como não gerar expectativas equivocadas? Mas, por outro lado, como não conhecer o lugar e as pessoas que vivem nele? Essas talvez sejam contradições centrais que nós, mesmo adotando alguns cuidados, como pactuar a ida com as lideranças, combinar as atividades e nos dividir em grupos menores, não conseguimos superar totalmente.

Adotamos como metodologia solicitar aos grupos que identificassem e problematizassem alguma questão que possa ter surgido nas idas a campo e nas conversas com os moradores, para depois definirem abordagens e propostas correspondentes. Em todo o processo, os participantes puderam contar com a monitoria de um quadro variado e escalado de monitores, além da proximidade com os moradores usuá-rios e/ou funcionários do CRSANS<sup>8</sup>.

No último dia da oficina prática, as equipes apresentaram suas leituras e propostas, que foram comentadas e avaliadas pelas lideranças locais e por convidados. Os problemas trabalhados foram: os usos dos espaços públicos existentes e suas possíveis articulações, compreendendo-os como espaços de extensão da moradia. Ainda discutiram alternativas para a gestão de resíduos

e do sistema de saneamento básico, assim como melhorias habitacionais e urbanas nas áreas mais adensadas e insalubres da favela.

De forma semelhante à da *I Oficina Favelas* e em um formato mais compacto, o LabLaje realizou outras três oficinas: uma das Oficinas de Práticas Urbanas do XVII ENANPUR, também no Jardim Jaqueline, para participantes do evento; e outras duas, em Heliópolis, como atividade do curso promovido pelo Instituto Pólis sobre trabalho social em Habitação de Interesse Social.

A *Oficina de Práticas Urbanas: urbanização de favelas*<sup>9</sup> (ENANPUR, 2017), no XVII ENANPUR, em 2017, foi realizada em parceria com o prof. Jonathas Magalhães e as atividades incluíram visita ao Jardim Jaqueline, com roda de conversa com as lideranças e ONGs locais com o tema *Academia na Favela*. No dia seguinte, propusemos uma reflexão dos oficinairos (de diversas regiões do país) sobre o lugar das favelas em suas universidades e sobre a ida ao Jaqueline (*Favela na Academia*).

As *Oficinas em Heliópolis* (Instituto Pólis, 2017; 2018) fizeram parte da programação do curso *Trabalho social em habitação de interesse social* promovido em duas edições pelo Instituto Pólis. Coube ao LabLaje facilitar duas visitas de campo com diferentes percursos em Heliópolis (Zona Sul de São Paulo) devido ao acúmulo de intervenções e à proximidade do coletivo com as lideranças locais.

8. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Butantã
9. Ver relato sobre todas as dez oficinas realizadas naquele final de semana: Extensão em prelúdio: Crônica das Oficinas de Práticas Urbanas do XVII ENANPUR, por Leitão e Santo Amore (D’Ottaviano & Rovati, 2017: 50-91).



Figura 2. Apresentação de trabalho na Oficina Prática, I Oficina Favelas, 2016.

Foto: Acervo LabLaje

Os percursos foram delineados junto às lideranças e tinham o objetivo de mostrar diferentes intervenções (urbanização, provisão, regularização) e temas (espaço público, habitação, mobilidade, remoção etc.) do conteúdo programático do curso. As pessoas foram divididas em grupos menores que, junto aos moradores e facilitadores, foram levantando questões históricas, locais e sobre as intervenções. Ao final da oficina, todas as pessoas presentes se reuniram e socializaram impressões, questões e aprendizados sobre o que viram.

250

Se a experiência da *1ª Oficina Favelas* nos permitiu um período de imersão no território, com aproximação significativa entre os participantes e moradores, a experiência de “oficinas compactas”, de dois ou um dia apenas, nos trouxe uma nova perspectiva de atuação. As atividades realizadas em períodos curtos contribuíram substancialmente para a aproximação do LabLaje das instituições parceiras e das lideranças e moradores do Jardim Jaqueline e de Heliópolis, abrindo diálogo e espaço para proposta de atividades futuras.

**É nesses espaços de discussão que consolidamos a percepção da importância da aproximação entre a academia, a categoria profissional e as favelas, desenvolvendo um processo simbiótico. Novas práticas de formação sobre urbanização de favelas, desenvolvidas no âmbito acadêmico, devem estar diretamente relacionadas aos espaços e às pessoas que se propõem a essa aproximação.**



Durante a *Oficina de Práticas Urbanas*, a liderança do Jardim Jaqueline, Nivia Santos, destacou como a união do conhecimento da academia, agregado ao longo dos anos com o dos moradores do Jaqueline, deram a eles ferramentas necessárias para reivindicação de seus direitos perante o poder público: “quando vamos pleitear nossos direitos, a gente vai com outro olhar, com conhecimento de causa, (...) agora eu sei o que é uma ZEIS, sei reconhecer a minha comunidade em um mapa”.

Outra forma de atuação em que o LabLaje tem adotado desde 2017 é a proposta de cursos para estudantes de diversas formações. Em agosto de 2017, ministramos o curso *A Favela no Imaginário e no contexto das cidades brasileiras* (LabLaje, 2017a), que buscou traçar um panorama histórico e teórico sobre o lugar

Figura 3. Vila Jardim Jaqueline. Oficina de Práticas Urbanas: urbanização de favelas, 2017.

Foto: Acervo LabLaje

que as favelas ocupam na política e no imaginário social brasileiro, abordando o processo de urbanização e os contextos sociocultural, político e econômico em diferentes períodos históricos. Marcos legais, representações sociais e alterações do imaginário cultural das favelas ao longo do tempo constituíram o conteúdo do curso, dividido em quatro blocos; a finalidade foi de construir uma leitura crítica sobre políticas, padrões e estratégias de intervenção em favelas.

Ao oferecer um panorama introdutório sobre o tema, pretendíamos instrumentalizar e fomentar que os inscritos desdobrassem os assuntos discutidos durante o curso em grupos de pesquisa, iniciação científica e grupos de extensão universitária de que fazem parte. Como proposta final, os 54 participantes identificaram temas que ainda necessitam de maior aprofundamento no âmbito de pesquisas sobre favelas, conformando agendas futuras de investigação, tais como: espaços públicos nas favelas; comércio e desenvolvimento econômico local; pós-urbanização; mercado imobiliário informal; estudos de conforto ambiental; visão dos moradores e participação local; visibilidade para minorias; criminalidade e crime organizado; até a compilação de bibliografia “básica” para introdução ao tema (LabLaje, 2017b).



Em março de 2018, realizamos o curso *Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas* (LabLaje, 2018). Estruturado em oito módulos temáticos, discutia as diferentes dimensões que caracterizam as intervenções em favelas, abordando desde aspectos da autoprodução do espaço, da política e do projeto, até o papel político e militante dos profissionais envolvidos. Cada módulo foi facilitado por um membro ou convidado, de acordo com sua especialização e área/objeto de pesquisa, os quais compreendiam: a provisão habitacional; regras da autoconstrução; espaço público em favelas; produção de equipamentos públicos; vulnerabilidade, áreas de risco e intervenções; remoções forçadas em perspectiva institucional e crítica; elementos do direito à moradia para intervenções em favelas; e a militância em intervenção em favelas.

As temáticas que estruturaram a abordagem do curso apresentam parte da complexidade que a intervenção nesses territórios representa, ao mesmo tempo que possibilitaram a sua problematização com maior profundidade a partir das experiências práticas e acadêmicas dos integrantes do LabLaje. A versão completa do curso representou a visão (técnica e política) do coletivo e permitiu uma discussão densa e abrangente sobre algumas das muitas formas de se olhar para as favelas. Foram ministradas aulas e atividades práticas e dinâmicas em grupo aos 56 participantes, entre alunos de graduação, pós-graduação e profissionais atuantes na área.

Figura 4. Discussões em grupo. Curso *A favela no Imaginário*.

Foto: Acervo LabLaje

Figura 5. Aluna participa da aula. Curso *A favela no Imaginário*.

Foto: Acervo LabLaje

Percebemos nessa trajetória alguns desafios como olhar as favelas de forma plural para consolidar metodologias de pesquisa, planejamento, projeto e gestão mais alinhadas aos arranjos sociais e espaciais existentes. Consideramos necessário também encarar os campos disciplinares e profissionais como “serviço público”, uma atividade conjunta – e coletiva – de construção do conhecimento.

252 Ampliar o espaço dedicado às favelas nas Instituições de Ensino Superior, de Pesquisa, Associações etc. e integrá-las ampliando as possibilidades de produção de saberes, informações e instrumentos técnico-científicos com a comunidades que ainda se encontram majoritariamente fora dos círculos acadêmicos; garantir que a “universidade” esteja na “favela”, assim como a “favela” esteja na “universidade”, contribuindo para que a população passe de “objeto” a “sujeito” de conhecimento.

**A discussão passa por “desalienar” o conhecimento universitário na busca de práticas mais orgânicas, coletivas e horizontais de construção da prática tecnocientífica como forma de romper a distância que ainda separa a universidade dos territórios populares, sobretudo das áreas de favela.**



Repensar a educação universitária visando novas formas de se refletir e intervir criticamente na cidade passa, necessariamente, pela inclusão da favela como conteúdo básico na formação acadêmica. Entretanto, abrir espaço da universidade para a favela significa mais do que incluí-la em suas pesquisas e disciplinas, porque se trata de um processo que também pressupõe a democratização da universidade pública. O acesso a ela, mais incluyente e plural, deve permitir que outras vivências sejam incorporadas pela produção acadêmica, através de estudantes capazes de problematizar o espaço urbano por perspectivas próprias, olhares diferentes e contribuições que quem produz e mora na cidade das favelas e na cidade das periferias pode dar. Enquanto não se transpuser essa barreira, através da diversificação do corpo discente, cabe a nós - pesquisadores estudantes e professores desse espaço privilegiado na sociedade - reafirmarmos nosso compromisso, como agentes políticos, de questionar suas prioridades e abordagens e tensionar para que a universidade assuma sua responsabilidade na transformação das cidades brasileiras (Lablaje, 2017: 64).

O caminho para a consolidação de uma agenda pública de garantia de direitos, sobretudo para a população residente em favelas, em sua maioria negra e com pouca renda, continua longo e difícil. Neste artigo, aprofundamos algumas reflexões e desafios que temos identificado para a formação de profissionais capazes de olhar e intervir na cidade a partir das diferentes lógicas de cada lugar. Afinal, pensar e compartilhar informações sobre as intervenções em favelas com diversos agentes – aproximando a academia dos territórios populares, e vice-versa – tem sido um dos grandes objetivos do Lablaje. Lutamos por essa aproximação, tão necessária quanto conflituosa, para enfrentar o modelo racista e hegemônico de construção das cidades brasileiras. É nesse lugar que armamos nossa trincheira.

## REFERÊNCIAS

- D'OTTAVIANO, M. C. L.; ROVATI, J. (Org.). **Para além da sala de aula: Extensão universitária e planejamento urbano e regional**. 1 ed. São Paulo: FAUUSP, ANPUR, 2017, v. 1, p. 112-119.
- FERREIRA, L. I. C. **Arquitetos militantes em urbanização de favelas**. Uma exploração a partir dos casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.
- FERREIRA, L. I. C.; OLIVEIRA, P. C.; MOREIRA, F. F.; IACOVINI, V.; NISIDA, V. C.; IACOVINI, R. F. G.; FROTA, H.B. [LabLaje] **Ações de formação e reflexão sobre favelas**. In: PNUM2018: A produção do território: Formas, Processos, Designios, 2018, Porto, Portugal. Anais PNUM 2018, 2018.
- FROTA, H. B. **Acesso à terra em Fortaleza/CE na perspectiva da justiça ambiental: a constituição de áreas socioambientalmente vulneráveis na Bacia do Rio Maranguapinho**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2009.
- \_\_\_\_\_. **Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do Município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2017.
- IACOVINI, R. F. G. **A política que alimenta e a violência que mata: Elementos para uma economia política da urbanização de favelas em cidades do Brasil e da Colômbia**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2019.
- IACOVINI, V. **Economia Política das Remoções Forçadas Urbanas: expropriação, espoliação e exploração na produção do espaço urbano (o caso da Comunidade Aldaci Barbosa, Fortaleza/CE)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.
- KLINTOWITZ, D. C. **A (re)invenção da praça: a experiência da rocinha e suas fronteiras**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas: 2008.
- LABLAJE. **I Oficina Favelas**. 2016. Disponível em: <https://www.lablaje.org/ioficinafavelas>. Acesso em: 21 março 2019.
- \_\_\_\_\_. **A favela no imaginário e no contexto das cidades brasileiras**. 2017a. Disponível em: <https://www.lablaje.org/a-favela-no-imaginario>. Acesso em: 23 março 2019.
- \_\_\_\_\_. **Bibliografia indicada [novos temas de pesquisa]**. 2017b. Disponível em: <https://www.lablaje.org/bibliografia-curso-a-favela>. Acesso em: 14 fev. 2019.

- \_\_\_\_\_. **Dimensões do intervir em favelas:** desafios e perspectivas. 2018. Disponível em: <<https://www.lablaje.org/dimensoes-do-intervir>>. Acesso em: 23 março 2019.
- LEITÃO, K. O.; SANTO AMORE, C. Extensão em prelúdio: Crônica das Oficinas de Práticas Urbanas do XVII ENANPUR. In: D'OTTAVIANO, M. C. L.; ROVATI, J. (Org.). **Para além da sala de aula** Extensão universitária e planejamento urbano e regional. 1 ed. São Paulo: FAUUSP, ANPUR, 2017, v. 1, p. 112-119.
- MOREIRA, F. F. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.
- MOREIRA, F. F.; FROTA, H.B.; FERREIRA, L. I. C.; OLIVEIRA, P. C.; IACOVINI, R. F. G.; IACOVINI, V.; NISIDA, V. C. [LabLaje] A extensão na pós-graduação: construindo um diálogo entre favela e academia. In: D'Ottaviano, Camila.; Rovati, João. (Org.). **Para além da sala de aula** Extensão universitária e planejamento urbano e regional. 1 ed. São Paulo: FAUUSP, ANPUR, 2017, v. 1, p. 112-119.
- MOREIRA, F. F.; FERREIRA, L. I. C.; OLIVEIRA, P. C.; IACOVINI, V.; NISIDA, V. C.; IACOVINI, R. F. G. [LabLaje] **Oficina favelas:** o lugar da favela na educação universitária. Revista Contraste, v. nr 5, p. 54-61, 2017.
- NISIDA, V. C. **Desafios da regulação urbanística no território das favelas.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.
- OLIVEIRA, P. C. **O CEU na integração da periferia.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.
- POLIS. **Trabalho Social em Habitação de Interesse Social.** Disponível em: <<https://histrabalhosocial.wixsite.com/histrabalhosocial>>. Acesso em: 23 março 2019.

## Favelas, um espaço em disputa

Camila D'Ottaviano<sup>1</sup>

*Numa vasta extensão  
Onde não há plantação  
Nem ninguém morando lá  
Cada pobre que passa por ali  
Só pensa em construir seu lar*

*E quando o primeiro começa  
Os outros depressa procuram marcar  
Seu pedacinho de terra pra morar  
E assim a região  
sofre modificação  
Fica sendo chamada de a nova aquarela*

*E é aí que o lugar  
Então passa a se chamar favela*

Favela,  
Pandeirinho & Jorginho Pessanha (1966)

Há mais de um século, no Morro da Providência, na cidade do Rio de Janeiro, aconteceu a primeira ocupação conhecida como *favela*. Desde então, os nomes podem variar: *favelas*, *baixadas*, *mocambos* ou *vilas*. Porém esses são sempre espaços entendidos, inevitavelmente, como territórios informais, ilegais, irregulares, precários ou, pior, “subnormais”<sup>2</sup>.

Já se passaram mais de setenta anos das primeiras intervenções pontuais para “melhoria” nas favelas cariocas e, nesse período, muitas foram integralmente removidas.

1. Arquiteta-Urbanista, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> de Depto de Tecnologia e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da FAUUSP.

2. Essa é a nomenclatura dada pelo Censo Demográfico/IBGE, desde 1991, para as favelas brasileiras.

Já se passaram mais de trinta anos do primeiro plano integral de intervenção em áreas de favela, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) de Recife.

Há três décadas, foi aprovada a nossa Constituição Federal, dita *cidadã*, que trouxe avanços como a definição da função social da propriedade da terra urbana.

**Foi justamente naquele momento, nos anos 1980, que as favelas e a cidade ilegal ou irregular passaram a ser entendidas como parte integrante da cidade real – só então as favelas (antes, apenas grandes manchas verdes ou áreas “vazias”) começaram, finalmente, a aparecer nos mapas cadastrais e a fazer parte das estatísticas oficiais.**

Programas pontuais, como o paulistano URBANCOM (gestão Luiza Erundina, 1989-1992), são paradigmáticos da mudança de atuação do poder público em áreas faveladas ou assentamentos irregulares.

Desde então, programas, projetos e políticas de intervenção em favelas têm sido implementados e viabilizados por várias esferas de governo, de várias formas, com maior ou menor sucesso. Porém, as remoções e a eliminação integral de favelas têm sido também mantidas como prática corrente.

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade. O Estatuto, entre outros avanços, reconheceu o direito à permanência das famílias moradoras em favelas e assentamentos irregulares. Sua aprovação gerou uma expectativa positiva de que os avanços legais, como a aplicação dos instrumentos urbanísticos recém-regulamentados e a definição da função social da propriedade, fossem alterar a estrutura de acesso à moradia para a população de baixa renda no país.

Este livro procura refletir sobre essa história, reunindo artigos de gestores (ou ex-gestores), técnicos, pesquisadores, docentes e ativistas.

Os artigos tratam de questões distintas, mas são absolutamente complementares: assessoria técnica, formação e urbanização de favela (Leitão, Santo Amore, Peabiru TCA & Coletivo LabLaje), condições políticas e sociais da agenda pública de urbanização de favelas (Iacovini), Zonas Especiais de Interesse Social (Moreira, Klintowitz, Uemura & Nisida), atuação do poder público (Gardés, Cabral, Nascimento, Fontes, Breves & Zago), regularização e remoção (Iacovini & Flota), balanço das intervenções (Pequeno), projetos especiais na integração da periferia (Oliveira), urbanização de favelas na RMBelém (Ponte), saneamento (Ferrara, Furigo, Moretti & Samora), autorregulação (Nisida), regularização fundiária (Zamoner), provisão habitacional (Moreira), precariedade da unidade habitacional (Pinto & Denaldi), melhorias habitacionais (Mendonça & Borel), objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas (Reis, Hodapp, Pereira & Santo Amore), quantificação e mapeamento (de Paula, Besen & Zacarias), arquitetos militantes (Ferreira), narrativas e descolonização do conhecimento (Teves), formação em assessoria e assistência técnica (Santo Amore, Horigoshi & Pereira), transformações no espaço da favela pelas crianças (Dias, Castro, Retamero, Yáhida, Carvalho, Terada & Ferreira), o papel da universidade (Mello, Nodari, Lersch & Rovati) e da extensão universitária (Morado), experiências e reflexões do Coletivo LabLaje (Moreira, Flota, Ferreira, Oliveira, Iacovini, Nisida & Iacovini), além de projetos e entrevistas com moradores.

**Congregando autores de todas as macrorregiões do País – Sul, Sudeste, Nordeste, Centro-oeste e Norte – o livro desenha um amplo panorama do que vem sendo feito e pensado sobre intervenção em favelas no Brasil.**

Este livro surge em um momento muito especial da história do Brasil. Após treze anos de governos do Partido dos Trabalhadores, o golpe parlamentar de 2016, que destituiu a presidente Dilma Rousseff (2011-2016), colocou no poder um governo de centro-direita. A gestão que se seguiu (Michel Temer, 2016-2018) paralisou diversos programas e linhas de investimento, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e finalizou definitivamente programas que já vinham sendo esvaziados, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). E, desde janeiro de 2019, o país é dirigido por um presidente de extrema direita, que não tem em seu plano de governo qualquer proposta de política urbana ou habitacional – e que extinguiu o Ministério das Cidades (criado em 2003) logo que tomou posse. Talvez ainda mais grave, ameaça criminalizar os movimentos sociais que tratam dessas questões, sejam eles do campo ou da cidade.

A euforia e as expectativas pós-aprovação do Estatuto da Cidade, quando se acreditou que os instrumentos ali definidos levariam à produção de espaços urbanos mais justos e democráticos, transformaram-se, agora, em profunda desilusão. Vivemos um momento em que, de modo geral, o poder judiciário tem desconsiderado os avanços legais do Estatuto da Cidade, seja em relação ao entendimento sobre a noção de função social da propriedade, seja em relação ao direito de permanência das famílias em seus territórios e moradias consolidadas, valorizando sobretudo o “direito à propriedade” e deliberando, quase sempre, por despejos e reintegrações de posse, muitas vezes marcados pela violência.

Em meio a isso tudo, este livro é idealizado pela ONG Peabiru, em parceria com o Coletivo LabLaje. Não é pouca coisa.

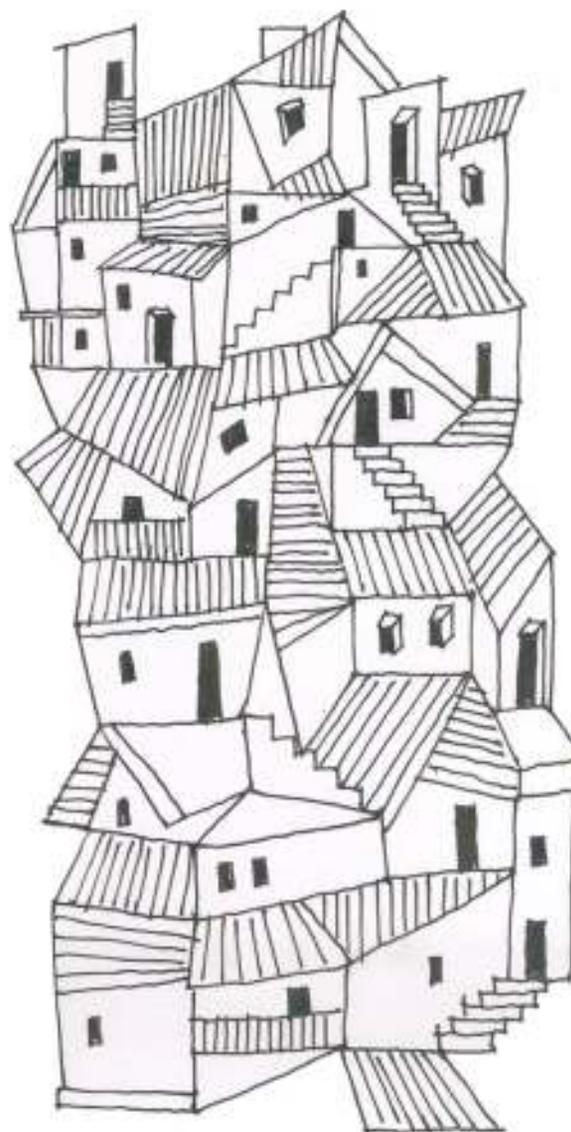
O LabLaje reúne um grupo de jovens e competentes pesquisadores – arquitetos e urbanistas, advogados e geógrafo. Jovens que desde sua graduação militam pelo direito à cidade, mobilizando uma cultura de valorização de intervenções de qualidade em favelas e áreas “irregulares” das cidades brasileiras. Jovens que, com seus cursos, promovem a formação de quadros técnicos para a atuação em projetos, programas e políticas de intervenção em favelas.

**O direito à moradia e à cidade para a população de baixa renda é, atualmente, um espaço em disputa. Por isso, discutir os *desafios* e as *perspectivas* da intervenção em favelas é, mais do que nunca, necessário. Defender políticas públicas inclusivas, destinadas aos mais pobres e às áreas precárias, irregulares, ilegais de nossas cidades, é absolutamente indispensável.**

É isso justamente o que este livro faz, de forma competente e singela: defende programas de intervenção em favelas que respeitem a cidade real, que trabalhem de forma conjunta e participativa com a população atendida e que apontem caminhos possíveis para a construção de cidades mais justas e democráticas.

Ver esses jovens organizando este livro é, sem dúvida, sinal de que há esperança.

Seguimos, portanto, guiados por nossos jovens militantes, na luta por cidades mais justas e democráticas. Juntos!



ILUSTRAÇÕES **capa, 2ª, 3ª e 4ª capas** [William Chinem];  
**p. 15** [William Chinem]; **pp. 16-17** [Bruna Martins]; **p. 21** [Ben Gonçalves];  
**pp. 26-35** [William Chinem]; **p. 66** [William Chinem]; **p. 74** [Hulda Wehmann];  
**p. 108** [William Chinem]; **p. 123** [Ben Gonçalves]; **p. 132** [William Chinem];  
**pp. 214-215** [William Chinem]; **p. 217** [Bruna Martins];  
**p. 225** [William Chinem]; **p. 229** [William Chinem]; **p. 231** [William Chinem];  
**p. 252** [Felipe Moreira]; **p. 257** [Bruna Martins].

FOTOGRAFIAS **p. 5** [morro da Favela do Metrô, Rio de Janeiro-RJ, 2016; Vitor Nisida]; **p. 6** [Favela do Gazuza, Diadema-SP, 2016; Vitor Nisida]; **p. 7** [Favela Sacadura Cabral, Santo André-SP, 2016; Vitor Nisida]; **p. 8** [Favela Jardim Jaqueline, São Paulo-SP, 2016; Felipe Moreira]; **p. 36** [Salvador - BA, 2018; Vitor Nisida]; **p. 78** [Favela do Vietnã, São Paulo-SP, 2016; Vitor Nisida]; **p. 104** [Vila da Barca, Belém-PA, 2017; Karina Leitão]; **p. 186** [Favela Capelinha, São Bernardo do Campo-SP, 2019; Peabiru TCA]; **pp. 208-209** [casas em bairro de Mauá-SP, 2013; Vitor Nisida]; **p. 210** [Favela Paraisópolis, São Paulo-SP, 2015; Victor Iacovini].

MAPAS do Brasil e FOTOGRAFIAS de Satélite de ÁREAS DE INTERVENÇÃO dos projetos **p. 53; p. 57; p. 79; p. 91; p. 137; p. 141; p. 145; p. 173; p. 187; p. 199;** [Lara Ferreira].

**miolo** Avena 80g/m<sup>2</sup>  
**capa** Ningbo Star C2S LD 300g/m<sup>2</sup>  
**tiragem** 4.000 exemplares

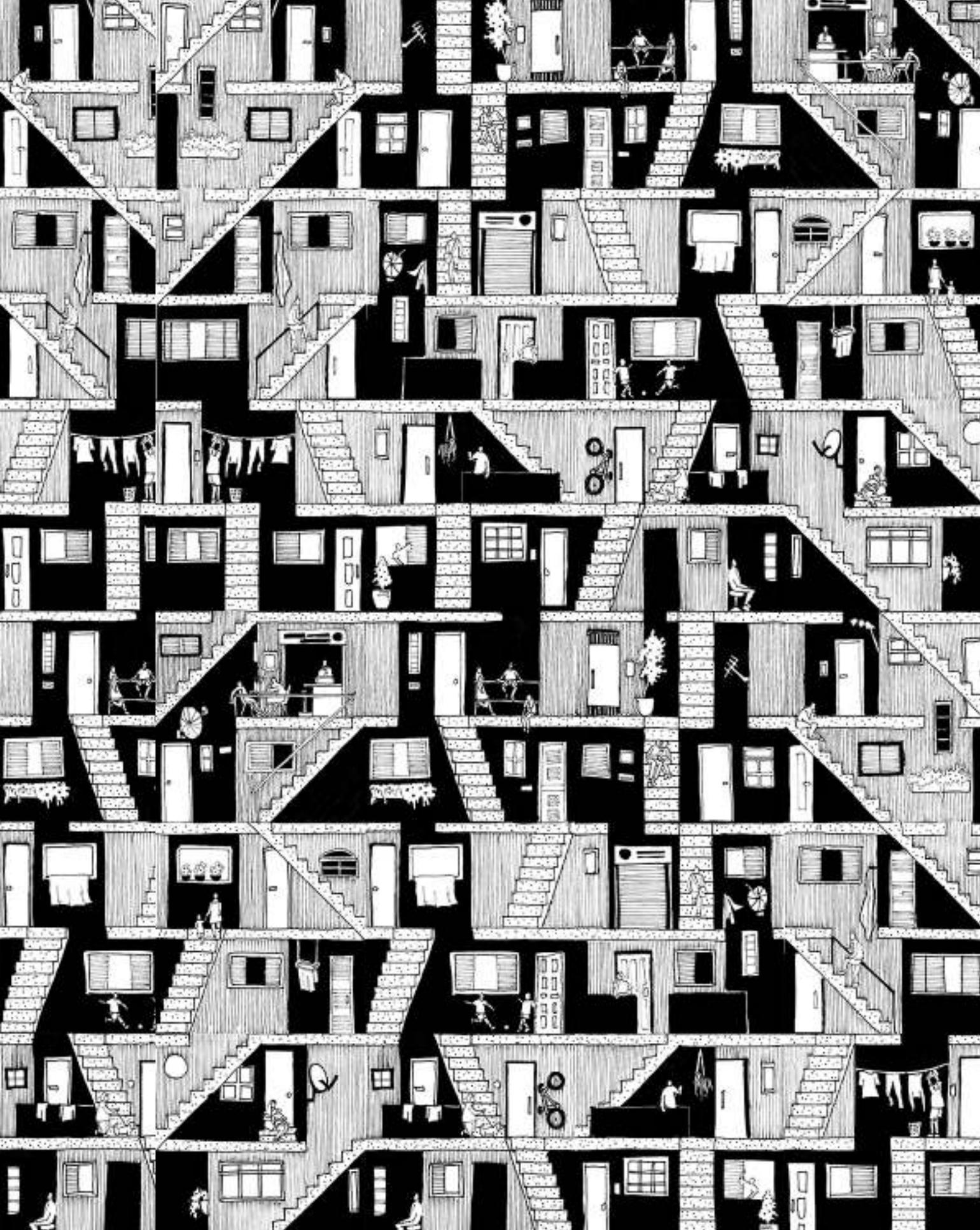
**corpo texto** Nilland  
**títulos / número de página / legendas** Caviar Dreams  
**texto em destaque** Noto Serif

realização



parceria de fomento





Este livro parte de um esforço coletivo com o objetivo de consolidar um panorama crítico sobre a diversidade de olhares, temas e formas de intervir em favelas no Brasil. Esta complexidade de olhares e de narrativas sustenta o argumento central do livro, que perpassa todas as contribuições: o de que urbanizar (intervir) em favelas, tanto para contribuir com sua consolidação como para a formação e empoderamento de todos enquanto cidadãos e sujeitos de direito, é tarefa complexa e multidisciplinar, multidimensional.

Entendemos como projeto ou intervenção para urbanização, processos coletivos e emancipatórios que buscam ampliar e legitimar direitos, contribuir à emancipação e dignidade humana por meio de uma leitura sensível e criteriosa dos lugares de vivência e dinâmicas locais, evitando modelos, parâmetros e instrumentos pressupostos. O valor deste livro está justamente em reunir reflexões atuais, coletivas e variadas (embora não livre de contradições) para não só construir um acervo do lugar que a urbanização de favelas ocupa hoje, mas também daquele que pode vir a ocupar, do que pode vir a ser.



realização



parceria de fomento



Agência Brasileira de PBS  
RUA STRECH 830/11, 3000

