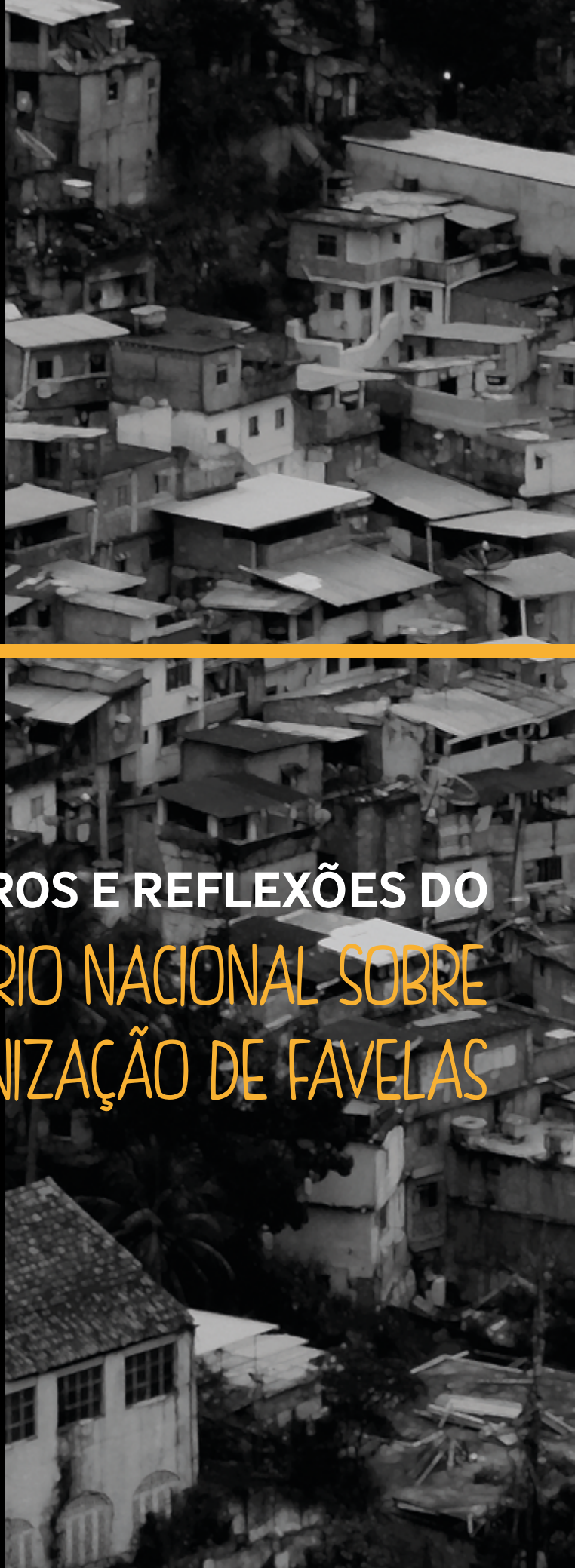


# URB

favelas

REGISTROS E REFLEXÕES DO  
II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE  
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS



apoio: **Cities Alliance**  
Cities Without Slums



# URB favelas

---

**REGISTROS E REFLEXÕES DO**  
II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE  
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

### **Coordenação editorial**

Alex Magalhães

Anaclaudia Rossbach

Luis Carlos Soares Madeira Domingues

Pablo Benetti

### **Suporte técnico**

Gabriela Mercurio

*As opiniões emitidas nesta publicação não correspondem necessariamente à posição institucional da Cities Alliance e dos demais apoiadores, mas sim dos palestrantes que compuseram as mesas do evento.*

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

U72 UrbFavelas : registros e reflexões do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. — São Paulo : Publisher Brasil, 2017.

56 p. : il. ; 28 cm.

ISBN 978-85-85938-88-8

1. Favelas - Urbanização - Brasil. 2. Assentamentos.  
3. Política urbana. I. Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas..

CDU 711.13(81)

CDD 711.13

#### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Favelas : Urbanização : Brasil 711.13(81)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Produção editorial

**Publisher Brasil Editora**

Edição

**Adriana Delorenzo**

Redação

**Ivan Longo, Julinho Bittencourt e Matheus Moreira**

Revisão

**Maurício Ayer**

Projeto gráfico

**Marcos Guinoza**



## SUMÁRIO

- 06** APRESENTAÇÃO  
II SEMINÁRIO NACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
- 08** CONFERÊNCIA DE ABERTURA - RAQUEL ROLNIK  
AS FAVELAS COMO ESPAÇOS DE RESISTÊNCIA
- 12** MESA 1  
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E AS CIDADES QUE QUEREMOS
- 16** MESA 2  
OBRAS, IMPACTOS E CONTRADIÇÕES
- 20** MESA 3  
O BRASIL SEM ENDEREÇO POSTAL
- 24** MESA 4  
DIMENSÕES EMERGENTES NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E SEUS DESDOBRAMENTOS
- 28** MESA 5  
COMO SERÁ O AMANHÃ
- 32** SÍNTESE DOS PARTICIPANTES
- 36** O SEMINÁRIO EM IMAGENS
- 38** VISITAS DE CAMPO  
POR DENTRO DOS TERRITÓRIOS
- 42** CARTA MANIFESTO
- 44** III URBEFAVELAS - 2018  
RUMO A SALVADOR



# II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Alex Ferreira Magalhães, Luis Carlos Soares Madeira Domingues e Pablo Cesar Benetti  
*Pela Comissão Organizadora do II UrbFavelas*

O II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (ou II UrbFavelas) teve por objetivo debater as características, alcances e limitações das intervenções recentes em urbanização de assentamentos precários e, em especial, renovar a reflexão acerca dos avanços e desafios da urbanização de favelas e do conjunto de medidas a ela associadas.

O I UrbFavelas aconteceu de 13 a 15/11/2014, em São Bernardo do Campo, no campus da UFABC. Teve como objetivo específico refletir sobre os resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu componente Urbanização de Assentamentos Precários. Especial atenção recaiu sobre os aspectos de recuperação ambiental e urbana dos assentamentos e do tratamento e eliminação de situações de risco. Buscou-se contribuir com a elevação da qualidade das intervenções em favelas e ampliar sua escala, num cenário de ampliação dos investimentos na área habitacional.

No II UrbFavelas, realizado entre 23 e 26 de novembro de 2016, mantém-se a preocupação com o permanente aprimoramento das intervenções, buscando-se pensar a nova conjuntura em que passam a estar colocadas, o que se reflete no conjunto de questões propostas a figurar como eixos de reflexão, que vão desde a concepção dos planos e projetos de urbanização, até as preocupações relacionadas ao momento pós-urbanização, passando pelos aspectos relacionados à regularização fundiária dos assentamentos. Num contexto de apresentação iminente de proposta do governo federal modificadora do marco legal da regularização fundiária, com rebatimentos no processo de urbanização, aumentam os desafios emergentes à gestão das políticas voltadas aos assentamentos de baixa renda, tais como aqueles relacionados ao chamado “trabalho social”, a questões como paisagem e cultura, juventude, empreendedorismo, segurança pública, assistência técnica e à relação da saúde com os determinantes sociais nesse contexto. Nessa segunda edição do Seminário, portanto, buscou-se avançar na direção de uma concepção “integral” ou “plena” de

urbanização, considerando todo o ciclo de desenvolvimento territorial e social dos assentamentos abrangidos por intervenções dessa natureza.

De outro lado, um apelo forte do II UrbFavelas reside na intenção de reunir pesquisadores, técnicos e dirigentes do setor público e privado, movimentos sociais e outros agentes que trabalhem com os temas de planejamento e gestão de políticas, programas, projetos e ações de urbanização e regularização de favelas, a fim de colocar em diálogo a multiplicidade de agentes e perspectivas envolvidas nessa problemática. Buscou-se garantir essa multiplicidade nas cinco mesas de conferências nas quais o Seminário se estruturou, além da diversidade regional e o equilíbrio de gênero. Uma das conquistas que foram logradas nesse II UrbFavelas foi a de dar visibilidade e voz a diversos movimentos, organizações e lideranças oriundas diretamente das favelas, na condição de autores dos trabalhos apresentados, o que ocorreu em várias das atividades que compuseram a programação do evento (mesas, sessões temáticas, sessões especiais, programação de vídeos), e na condição de protagonistas na organização das visitas de campo. Também foram realizadas mostra de filmes, exposição de fotografias, rodas de conversa sobre livros, sessões especiais e atividades culturais diversas, enriquecendo o debate e a confraternização entre os participantes, bem como procurando inovar em relação aos eventos acadêmicos tradicionais, no sentido de trazer para o evento uma multiplicidade de linguagens, de saberes e de olhares a respeito das favelas e dos caminhos para o seu desenvolvimento integral.

Em suma, o II UrbFavelas reafirma a importância de manter a urbanização de favelas na pauta da política urbana em todos os níveis, do local ao internacional, dando continuidade à senda aberta pelo I UrbFavelas, mantendo a qualidade dos debates e expressividade de público que o marcaram, deixando um legado de grande importância para as políticas de urbanização de favelas no próximo biênio, assim como um conjunto de referências que podem orientar a realização do III UrbFavelas, que almejamos venha efetivamente a ocorrer em 2018.



FOTO MARTIN HUNTER

# AS FAVELAS COMO ESPAÇOS DE RESISTÊNCIA

A arquiteta e urbanista Raquel Rolnik explica a hegemonia da propriedade individual da terra como uma das características da organização social e política da sociedade moderna, e defende a existência e permanência das favelas como resistência à submissão da totalidade do território urbano unicamente à lógica de seu uso como extração de renda, afirmando que outras lógicas de organizar o território são possíveis. Raquel foi conferencista na abertura do II UrbFavelas. Confira a seguir os principais trechos de sua fala



### **Terra: propriedade individual**

A crise que vivemos hoje, e que tem dimensões econômicas, políticas, morais e culturais, não é apenas do nosso país. É a crise de um modelo, de um paradigma, que nos levou a poder vivenciar situações de supressão de direitos básicos, como ocorre nos territórios de nossas favelas.

Nos últimos 250 anos, talvez até um pouco mais do que isso, na história da relação entre a humanidade e o território ocupado por ela, uma forma específica de vínculo ganhou total hegemonia sobre todos os demais tipos de vínculos existentes entre pessoas, o território e o espaço no mundo urbano e no mundo rural. Essa forma é a propriedade individual registrada.

Isso começou com o processo de cercamento das terras comunais na Europa, as enclosures, que significaram não apenas a introdução de uma nova forma de vínculo, mas sobretudo a separação entre a terra e o trabalho, ou seja, entre o lugar que é ocupado e a forma de relação de trabalho com o espaço. Isso evoluiu até a consagração jurídica da propriedade individual. É uma forma de organização social e política da sociedade, a partir da utopia do livre mercado, da livre circulação. A base dessa economia acabou sendo fundamental para que se estruturasse exatamente a noção de propriedade individual, da liberdade entendida então como liberdade de comprar e vender a terra, assim como a liberdade de comprar e vender a força de trabalho. Mas trouxe com ela, como elemento essencial, a terra como possibilidade de extração de renda nesse processo de circulação e de competição entre as mercadorias e os mercados. Essa liberdade de comprar e vender a terra e o trabalho se mimetizou como um elemento único com as chamadas liberdades individuais. Nas próprias ideias de direitos humanos, baseadas na liberdade individual, a propriedade individual também se substancia com a noção de cidadania. É uma utopia de uma sociedade e política organizadas a partir de cidadãos que são também proprietários ou de proprietários que são cidadãos.

Em pelo menos 140 anos, a prática urbanística, no sentido de regulação, de intervenção desse estado liberal sobre o território urbano para organizá-lo, esteve completamente atada, submetida e enquadrada nessa utopia e baseada nessa lógica da proteção da propriedade individual como modelo e fundamento.

As práticas de planejamento urbano baseiam-se na noção de espaço público, que se define a partir da contraposição ou da complementaridade em relação ao espaço privado. Esse é um elemento constituinte do urbanismo. Não é por acaso que, na maior parte das regulações urbanísticas do planeta, a gênese da existência do espaço urbano é o parcelamento do solo, que define o que é lote privado e o que é rua pública. Isso marca, para o urbanismo, o nascimento do território. Não estou falando do processo real da gênese do território, porque esse é muito mais amplo e muito mais complexo do que este modelo que, na verdade, se impõe como único e hegemônico pelo conjunto de organização do território do planeta.

### **Cidade industrial**

Principalmente a partir do século 19, uma utopia nasce nos países do Norte, como prática, ideia e modelo de organização de sociedade. A constituição da dimensão pública de cidade, cuja ideia é o Estado compensar a mão de obra industrial destituída de qualquer propriedade, a não ser de seu próprio corpo. O Estado passa a prover esses não proprietários de bens e serviços públicos, constituindo o que viemos a chamar de proletários. Essa utopia se espalha e se impõe para outros territórios na medida em que há a ocupação colonial por esses poderes centrais, mas também a partir da hegemonia cultural estabelecida pelo Estado liberal. Nesse contexto, o Estado também tem como função a constituição de um espaço, de uma intervenção no território daqueles proletários. Temos o nascimento de espaços disciplinares, da ideia de classes perigosas a serem organizadas, a serem

ordenadas, e as regulações: de um lado, os equipamentos escolares, institucionais, reformatórios, asilos, prisões; do outro, a habitação social ordenada, o espaço organizado para as classes populares. Tem-se os espaços de intervenção sobre os proletários garantindo o espaço produtivo da indústria. Essa reflexão trata do modelo fordista, uma cidade industrial. De um lado, há a paisagem da produção e, do outro lado, a paisagem da reprodução – dos equipamentos sociais, da habitação social, dos distritos sociais. Se fosse possível imaginar um Estado de bem-estar social perfeito, na sua versão capitalista ou comunista, ele estaria organizado por meio desses espaços, de produção e de reprodução.

Na realidade do Brasil, da América Latina, das cidades do Sul, não é bem assim, entretanto, o espaço de vida desses trabalhadores nunca entrou totalmente na esfera pública do Estado de bem-estar social, com provisão habitacional para todos, com políticas públicas de saúde, educação etc. A moradia foi historicamente sendo autoproduzida pelas próprias pessoas, com os recursos que tinham disponíveis: ou seja, nada. Salários baixíssimos, sem assistência técnica, sem acesso a solo urbanizado ou infraestrutura. O povo se virou ocupando o que estava disponível e da forma como conseguiu ocupar, com seus recursos financeiros, técnicos e seu saber-fazer exercido de forma individual, familiar e, muitas vezes, comunitária.

A literatura latino-americana sobre urbanismo foi muito importante para mostrar nos anos 1980 essa forma de produção das cidades, as favelas, os assentamentos informais, os loteamentos irregulares, as casas autoconstruídas, que são chamadas genericamente de assentamentos informais – ou aglomerado subnormal. É preciso retirar esses termos de uma vez por todas dos territórios populares do nosso país. São territórios cuja origem é muito distinta e há uma diversidade das formas de vínculo das pessoas com o território. Foram fundamentais para que pudesse ocorrer um processo de industrialização na periferia do capitalismo, com salários deprimidos, sem nunca a habitação ter entrado no custo de reprodução da força de trabalho, nem no salário direto, nem indiretamente, por meio de políticas de bem-estar social.

### **A terra como ativo financeiro**

Agora estamos num outro momento de organização do capitalismo e no processo de desenvolvimento dessa utopia. É a égide da colonização das finanças, ou do império, a hegemonia do capital financeiro sobre o capital em geral. A terra (o espaço, o lugar) se torna um título capitalizado para o capital financeiro, nada mais é que um título capitalizado, que vai garantir um fluxo de renda no tempo, uma remuneração para o capital financeiro investido, por meio dos juros. Uma das frentes mais importantes de atuação do capital financeiro é

sobre o espaço construído, porque o espaço na sua materialidade tem essa capacidade de gerar rentabilidade para o capital financeiro, além de ter se transformado na principal garantia para se obter novos investimentos. Se for ao banco pedir um empréstimo, a pergunta será: “tem alguma propriedade?”. Se tiver você imediatamente será “sujeito de crédito”. No portfólio das grandes empresas, existir ativos sob a forma de espaço construído alavanca a própria empresa e sua capacidade de fazer girar capital independentemente de qualquer tipo de uso que esses ativos possam ter. Assim vamos ter uma passagem na própria cidade de locus dessas paisagens de produção e reprodução, do modelo da cidade do capitalismo fordista, para as paisagens da política urbana como possibilidade para extração de renda.

O capital financeiro não tem nenhum vínculo com o lugar onde ele está, é por definição desenraizado, descomprometido com o lugar. E a condição essencial para que isso possa acontecer é que esse esteja organizado sob a forma da propriedade individual. Porque é a única que permite que o capital circule amplamente. Todas as outras formas de vínculo se transformam imediatamente em formas frágeis, vulneráveis e ambíguas. Isso é o mais importante para entendermos os processos que envolvem as remoções. As favelas se transformam numa espécie de reserva de terras para a expansão desse capital financeiro global que procura permanentemente novos espaços. Os grandes projetos urbanos buscam e transformam exatamente esses novos espaços. São poucos os lugares onde o capital não submeteu e organizou o território, onde o território ainda está organizado sobre outras formas, sobre outros vínculos. O capital financeiro global atua na expansão interna dentro da cidade, transformando e capturando espaços já existentes na cidade, organizados e estruturados sob uma outra lógica. A cidade se transforma de locus do exército industrial dos anos 1970, em reserva de terra para expansão do capital financeiro global. Aqui no Rio de Janeiro é só olhar para o Porto Maravilha e se percebe claramente como esse complexo imobiliário-financeiro captura o território e passa a organizá-lo sob a sua lógica.

A propriedade privada é essencial para esse modelo, para que o espaço possa se descolar de sua base material e circular amplamente, ser transferido e trocado numa esfera contratual entre anônimos. Nada de espaços coletivos ou comunitários, que é o caso, por exemplo, das terras indígenas, onde é preciso negociar com a aldeia inteira para ver se pode ou não vender ou passar aquele lugar adiante. Nada de espaços que constituem as favelas, que são marcados, no mínimo, por uma enorme ambiguidade, sobreposição de juridicidades, complexidade do ponto de vista das relações de propriedade e posse entre indivíduos, grupos etc. Por isso que no mundo inteiro se promoveu programas massivos de

titulação desses espaços e, ao mesmo tempo, programas de reforma fundiária que fragilizam todo e qualquer tipo de vínculo com a terra que não a propriedade, e promovem a propriedade como único modelo, único paradigma. Por outro lado, espaços que eram ocupados (territórios populares) por formas não necessariamente organizadas pela propriedade individual registrada, são o locus preferencial de remoções, de reassentamentos, de limpeza e sobre ele avança o complexo imobiliário-financeiro.

### Assentamentos informais?

E o que são os territórios que contradizem essa lógica, que na falta de termos melhores são chamados de “assentamentos informais” – como se não tivessem formas? Evidentemente que têm formas e lógicas de organização espacial. Estão presentes lógicas estruturadoras, inclusive formais, mas não apenas da própria forma de funcionamento dos mercados, como também dos vínculos jurídicos, dos direitos, tudo ali está presente, mas como vão definir? Pela precariedade habitacional, pela ambiguidade que esses territórios têm em relação à ordem urbanística em que estão inseridos. Aqui se trata de mais da metade dos territórios das cidades do Sul global, que são organizados e ocupados dessa forma. No Norte também estão presentes. Não é um fenômeno apenas da América Latina, da África, dos países asiáticos.

Os ciganos na Europa vivem exatamente essa situação. Assim como os beduínos em Israel. É exatamente esse tipo de tensão e de conflito entre uma forma de ocupar e viver o território a partir de uma outra matriz versus essa forma hegemônica dominante.

E o que define essa forma? Ela é definida por uma espécie de zona de indeterminação entre o ilegal e o legal, constituída por camadas de legalidade, por aquilo que vários já mostraram, por um pluralismo jurídico, pela existência e sobreposição de várias normas, inclusive da própria norma urbanística formal e escrita nos códigos urbanos das nossas cidades.

A Constituição afirma que os assentamentos informais podem ter direito de permanecer. O Estatuto da Cidade tem dispositivos para regulamentar esse reconhecimento de permanecer, mas pode haver uma colisão direta sobre o mesmo território, com uma legislação ambiental igualmente inscrita na ordem jurídica, e isso pode estar colidindo, ainda, com o Código Civil. São várias ordens dentro da ordem estatal e isso é fruto das lutas e das organizações dos próprios moradores dos assentamentos para continuar a manter aquele lugar como lugar de vida, de sobrevivência, de existência, como lugar para permanecer ali.

Essa situação de ambiguidade, de não definição, tem sido uma tática fundamental de manutenção de poder excludente na cidade, um poder que jamais abre o acesso para

integração definitiva daqueles territórios na cidade, mas ao mesmo tempo colhe lá os trunfos eleitorais a cada eleição. Por que os programas de urbanização não vão até o fim? O estado de transitoriedade permanente a que estão sujeitos esses territórios permite que a ordem excludente continue plenamente em vigor, hegemônica, e consiga estabelecer com as populações desses lugares uma relação política eleitoral, de reprodução dos mandatos. É um pacto político que inclui sem incluir. Não estamos falando apenas de colisão entre formas diferentes de ocupar o território, mas de uma forma que funciona como um modelo. Como lugar da desordem, como lugar da anomia, que não identifica apenas o espaço como ilegal, mas identifica os sujeitos que constituem esses espaços como ilegais.

Não é só o lixo que não se coleta ou o sistema de drenagem sem manutenção, mesmo depois de ter sido feita a urbanização, é muito mais. Esse estado de suspensão da ordem urbana, sobretudo no comportamento policial, transforma esses sujeitos que estão nesses espaços em vida “matável”, não respeitável. É o poder da negação. É o poder de traçar uma cartografia que, de um lado, solidifica com lei só a morfologia dos produtos imobiliários do mercado chamado formal e do hoje complexo imobiliário financeiro, e do outro lado, discrimina com uma poderosa máquina étnico-cultural todas as outras formas de ser, de morar, de existir. Depois, evidentemente, no momento necessário, não em todo lugar, não sempre, as favelas são necessárias para a expansão do complexo imobiliário e financeiro, justificando a remoção forçada, a destruição desse lugar, abrindo espaço para a sua retomada, para que ali se estabeleça a ordem baseada na lógica da extração de renda.

Dai a importância da existência e da permanência das favelas como resistência à submissão da totalidade do território urbano unicamente à lógica do uso do território como extração de renda. E ao existir, simplesmente permanecer no lugar, lutar pelo seu reconhecimento, pela sua inserção, significa afirmar que outras lógicas possíveis de organizar o território podem acontecer. E que essas outras lógicas estão baseadas fundamentalmente na defesa da vida, da sobrevivência e do existir na cidade.

*Raquel Rolnik* é arquiteta, urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. É hoje uma das mais importantes autoridades mundiais em matéria urbana. Foi relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada por dois mandatos (2008-2011e 2011-2014). Foi diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992), coordenadora de Urbanismo do Instituto Pólis (1997-2002) e secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007), entre outras atividades profissionais e didáticas relacionadas à política urbana e habitacional. É autora dos livros *A Cidade e a Lei, O que é Cidade e Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*.

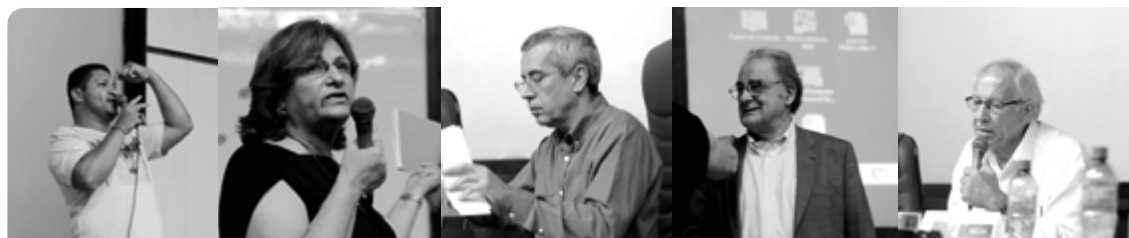
O desenho dos programas, projetos e ações de urbanização e suas várias dimensões



## URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E AS CIDADES QUE QUEREMOS

Primeira mesa do seminário UrbFavelas debateu as políticas, programas e projetos, um tripé que precisa andar junto para garantir que mudanças reais aconteçam nesses territórios. Para os palestrantes, é fundamental que haja transparência, participação popular e qualidade dos projetos, entre outros fatores. Infelizmente, o quadro para o futuro não é visto com otimismo

### ● PALESTRANTES



André Silva, Ângela Maria Gordilho Souza, Antônio Augusto Veríssimo, Héctor Vigliecca e Pablo Benetti

A primeira mesa do Seminário UrbFavelas abordou as políticas, programas e projetos de urbanização de favelas. De acordo com o professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Pablo Benetti, essas questões podem ser divididas em duas dimensões: de um lado, as políticas e programas; de outro, os projetos. “É evidente que será muito difícil ter projetos de urbanização sem políticas e programas permanentes e consistentes, com recursos alocados – sem favores políticos – atendendo ao direito à cidade consagrado na Constituição de 1988 e no Estatuto das Cidades”, afirmou. “A existência dos programas é fundamental, mas não garante *per se* a qualidade dos projetos. Sem programas não há projetos, mas também projetos midiáticos, feitos sem consulta à população, podem desvalorizar ou acabar mudando o sentido dos programas que lhes deram origem”, acrescentou.

Segundo o professor, um dos aspectos fundamentais para a qualidade dos programas é que estejam vinculados ao Plano Diretor Municipal. Além disso, precisam articular urbanização de favelas com a oferta de moradias novas e com assistência técnica e, principalmente, com fundos permanentes e acessíveis à população organizada.

O professor lembrou que projetos de baixa qualidade não apenas comprometem os programas, como desvirtuam totalmente a finalidade para o qual foram concebidos. Para ele, “não basta ter programas e projetos. Tem que ter qualidade”.

“Muitos destes programas pecam pela falta de continuidade, pelo fraco envolvimento das secretarias municipais e estaduais, pela não relação com o Plano Diretor e os instrumentos do Estatuto da Cidade, pela falta de política integrada e de articulação entre estes programas e outros complementares à urbanização de favelas, bem como pela dificuldade de acesso a estes recursos por

setores populares (associações, cooperativas, movimentos organizados)”, ressaltou.

Outro fator que deve ser levado em conta para avaliar a qualidade dos projetos é o protagonismo dos movimentos organizados e da população local na sua formulação, acompanhamento e decisão para além da mera e burocrática consulta nas fases de diagnóstico. “A contratação dos projetos executivos pelas empreiteiras com o beneplácito dos governos, muitas vezes deixa de lado os projetos inicialmente concebidos por equipes técnicas e pela população, e passa a priorizar as obras de maior faturamento sem relação com as reais necessidades locais.”

#### **Para os próximos anos o quadro “é o pior possível”**

Com vasta experiência na área, o ex-integrante do Instituto Pereira Passos e servidor aposentado, Antônio Augusto Veríssimo, lembrou que os “assentamentos informais” são a moradia de grande parte da população de baixa renda e representam a sua única inserção no meio urbano. De acordo com ele, no primeiro censo de favelas realizado no Brasil, em 1948, mais de 6% da população da cidade do Rio de Janeiro vivia em favelas e hoje chega a 22%. “O crescimento da população das favelas do Rio sempre foi maior do que o crescimento da população em geral, o que demonstra que a tendência à favelização é muito grande”, lembrou.

Veríssimo ressaltou que no Rio, até o final dos anos 1970, as políticas públicas para esses assentamentos foram muito diferenciadas. Variaram da total inércia frente ao tema habitacional até a realização de violentas ações de remoção, passando por experiências isoladas de assentamentos consentidos ou de urbanização.

“No início dos anos 1980, experiências institucionais pioneiras e bem-sucedidas foram realizadas em prefeituras como Belo Horizonte, com o ProFavela; em Recife, com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e, no Rio de Janeiro, com o Projeto Mutirão”, destacou.

Ele ainda apontou que o Rio de Janeiro é, provavelmente, o município brasileiro com o maior número de programas de urbanização de favelas. “Isso se dá porque esses assentamentos ocupam uma posição privilegiada na paisagem. E a favela não aparece só aí, mas também na identidade cultural, na música, na dança, na festa, no carnaval.”

Ao lembrar os vários programas de urbanização surgidos a partir da década de 1990, destacou o programa Favela Bairro, que profissionalizou o certo amadorismo e voluntarismo que havia no Mutirão. “O projeto foi responsável pela urbanização de 143 favelas e atendeu algo entre 500 e 700 mil pessoas. Este programa se estendeu até 2007, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das favelas. Em 2010, foi lançado pela prefeitura o programa Morar Carioca, mas foi muito aquém do planejado e parece ter sido abandonado”, comentou.

Antônio Augusto Veríssimo acredita que a situação econômica atual é responsável pelo crescimento da precarização da habitação e o quadro para os próximos anos “é o pior possível”. “Atualmente, os programas de urbanização sofrem com a situação caótica do governo do Estado do Rio e também com os cortes drásticos do governo federal e a implantação da sua política neoliberal”, finalizou.

#### Que tipo de cidade queremos construir?

Héctor Vigliecca nasceu no Uruguai, vive no Brasil desde 1975 e é naturalizado brasileiro. É arquiteto e urbanista e trabalha com reurbanização de favelas. Na sua fala, destacou a importância do projeto. “Eu vou falar de projeto. Estamos atrás de obras de arquitetura exemplares e de sabedoria. Nosso modelo de trabalho nega a interferência literal de um programa e afirma a interpretação do mesmo. Esta é a nossa prática.”

Para ele, uma cidadania não se constrói apenas pela interpretação das leis, das normativas ou por um *status* de propriedade. “A cidadania se constrói por um projeto que atende ao enraizamento ontológico e não a literalidade de uma lei ou uma normativa.”

Segundo Vigliecca, pouco adianta os arquitetos e urbanistas se debruçarem em diagnósticos se não houver de forma subjacente uma hipótese de cidade. “O diagnóstico tem que vir depois que nós decidirmos que tipo de cidade se quer construir. O urbanista é quem dá sentido a uma ação de projeto.”

O professor lembrou que a favela de Paraisópolis, em São Paulo, foi ocupada sobre uma estrutura viária que tinha sido construída anteriormente para ser um loteamento.

Retomando a teoria da visibilidade ressaltada por Antônio Augusto Veríssimo na fala anterior, Vigliecca chamou a atenção para as casas que estão sobre as ruas de Paraisópolis. “Elas são reconhecíveis, não parecem ser de uma favela. Elas têm calçadas, garagens, têm comércio, vários andares, acabamento. As pessoas colocam a ‘roupa de

domingo’ nas casas, pois estão em uma estrutura visível. E isso é resultado da autotransformação, que acontece inevitavelmente”, finalizou.

O projeto urbano em favelas superpõe uma estrutura nova sobre a existente criando um terceiro território que ressignifica a relação anterior com a cidade. O importante é encontrar uma via de transformar a favela sem destruí-la.

O palestrante ressaltou também que a autotransformação se fará inevitavelmente, a exemplo das praças que não têm um uso definido e são abertas à ocupação pela comunidade, dando valor aos processos de autoconstrução.

#### A “financeirização” da moradia popular

Ângela Maria Gordilho Souza, arquiteta e urbanista, doutora e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, apontou que vivemos hoje

“Nós temos que acreditar na construção coletiva. Os movimentos sociais estão cada vez mais fortes e nós temos que somar essas forças. Os movimentos da primavera de 2013 foram pelo direito à cidade. Temos que entender como dar retorno a isso. E não será nos escritórios de arquitetura. A resposta está nas instituições educacionais”

Ângela Maria Gordilho Souza

um momento de grande incerteza e perplexidade, no Brasil e no mundo. Uma redefinição de um modelo de capital que vai influenciar várias ações.

“As grandes corporações, os grandes capitais internacionais não têm raízes, mas querem os bens de raízes. O que importa é uma arquitetura e urbanismo de marketing, de grife. A partir disto, há um desmonte das políticas públicas. E como fica a outra metade da cidade, que precisa tanto do arquiteto, do urbanismo, junto com outras áreas correlatas? É nesse momento de crise que temos que pensar, sobretudo, no protagonismo da universidade.”

A partir da crise dos anos 1980, é gestado o que Ermínia Maricato chama de ciclo virtuoso. A partir daí, o movimento de reforma urbana cresceu e se esboçou, não só na Constituição cidadã, como na renovação das políticas urbanas e participativas, novas estruturas institucionais, como o Ministério das Cidades, Conferência das Cidades, o Conselho das Cidades, Política Nacional de Habitação. É um momento

em que os movimentos sociais passam a ser protagonistas das políticas públicas.

A professora lembra que, entre 2008 e 2010, o programa Minha Casa Minha Vida toma todos os espaços e redefina a política urbana com o fenômeno da “financeirização”, que ocorre em todo o mundo, com um modelo próprio brasileiro. A produção em grande escala, de construção de baixa qualidade, inserção urbana periférica, produto pronto, sem participação, mas um grande investimento.

“Foram investidos R\$ 278 bilhões em cinco anos e produzida uma quantidade habitacional igual à do BNH em 22 anos. Essa aceleração produz uma cidade ‘não cidade’. E o que é pior, vai produzir onde os terrenos são mais baratos, nas cidades médias e pequenas. Onde grande parte dessa produção de quatro milhões de unidades vai acontecer em cidades onde o déficit é menor do que o número do que foi produzido”, destacou.

Para Ângela Souza, há uma agenda urbana no Brasil em curso que é a do capital hegemônico, onde o principal é a gestão empresarial da cidade, a seletividade e essa questão das favelas na sua ilegalidade acaba sendo um campo de expansão para esses investimentos. E há outra agenda que precisa ser retomada, que é a do fim da segregação, da exclusão, de mais mobilidade, da retomada das questões ambientais, do direito à cidade.

“Nós temos que acreditar na construção coletiva. Os movimentos sociais estão cada vez mais fortes e nós temos que somar essas forças. Os movimentos da primavera de 2013 foram pelo direito à cidade. Temos que entender como dar retorno a isso. E não será nos escritórios de arquitetura. A resposta está nas instituições educacionais”, finalizou.

### Fazedores da História

André Silva, do Movimento de Defesa do Favelado de São Paulo, morador da favela de Vila Prudente, apresentou ao evento o sentimento dos moradores da favela. Falou como este morador reflete e reage dentro desse processo histórico do direito à cidade aos projetos que foram implementados. “É importante lembrar que o espaço deste seminário é um espaço que a gente sempre defende, que é o da troca de saberes. Os saberes da academia acumulados com os saberes da luta cotidiana das pessoas e das organizações que estão na base, que são alvos dessas metodologias, dessas experiências e dessas políticas.”

No início da sua fala, Silva leu uma notícia de 1955, que dizia que a favela da Vila Prudente seria “extinta”. Ao final da leitura, ressaltou que a favela da Vila Prudente “continua lá, graças a Deus”, mesmo com todas as ameaças. “Eu fiz questão de ler isso porque, no decorrer de todos esses anos, o nosso papel é de resistência a esse processo que é ideológico, cultural e econômico. É por isso que a gente é Movimento de Defesa do Favelado, porque se reconhecer

nessa condição não é sintoma de vergonha ou de ilusão sobre a realidade, mas de clareza da realidade como processo transformador dessa realidade que pode acontecer.”

André Silva recordou o processo de aprendizado com Paulo Freire que, no início do movimento, trabalhou com círculos culturais na Vila Prudente. “A primeira questão que a gente sempre trabalha no movimento é aprender a história. Como nos ensinou Paulo Freire, a gente aprende com a nossa história, pois a gente é fazedor da história. A gente constrói o nosso futuro fazendo a nossa história hoje.”

O MDF nasceu no final da década de 1970. É também uma entidade fundadora da União dos Movimentos de Moradia e durante esses anos passou por experiências de intervenções ou tentativas de intervenções de urbanização nas favelas onde atua, que são cerca de 35 na região da Zona Leste de São Paulo.

Sobre essas mudanças e projetos, André Silva destacou a importância dos diferentes saberes e das identidades na elaboração e execução dos projetos e que “os projetos necessitam de longas discussões e adaptações”. Segundo ele, “são modificados ou interrompidos por mudanças de gestão. Ao mesmo tempo, as favelas se modificam com muito mais rapidez do que a capacidade de realização desses projetos.”

O palestrante destacou que cada favela é um mundo, com realidades e disputas diferentes sobre a percepção da favela e como deve se dar a intervenção, afirmando que devemos lutar para garantir que a cidade construída ao redor da favela não seja fator de expulsão dela mesma.

Sobre as expectativas do movimento diante do quadro atual, Silva não poupou críticas: “O que nos parece que acontece agora em São Paulo, com mais essa mudança de gestão, com a eleição de João Doria, é que o desafio para as favelas vai ser maior mais uma vez. A gente vai reviver um período Maluf/Pitta, mais um período de falta de diálogo, de discussão sobre a concepção”, lamentou. “O que ocorre nesses períodos é que o processo chega pronto, sem a discussão e nem a participação dos moradores. E isto não garante a realização nem tampouco a preservação desses projetos”, concluiu.

#### Mil e um rumores. É o fim da mais imunda favela de São Paulo

*Vai ser extinta a favela de Vila Prudente. Da miséria à delinquência apenas um passo. Tristemente famosa. A mais perigosa, a mais sórdida, a mais imunda e a mais criminoso das favelas de São Paulo. A antiga propriedade da superintendência dos antigos serviços do café, transferida agora para uma grande firma industrial, não poderá mais ser ocupada por aqueles que ali se plantaram. Simplesmente porque ninguém impediu que o fizessem.*

*Folha da Manhã, 14 de maio de 1955.*

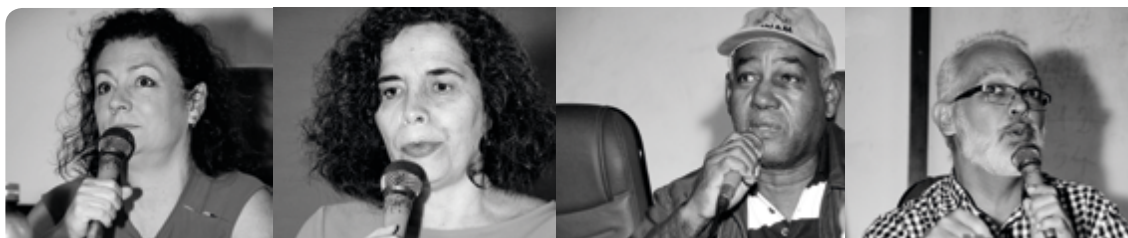
## Desafios colocados para a gestão dos assentamentos após a urbanização



## OBRAS, IMPACTOS E CONTRADIÇÕES

Para palestrantes da mesa, que debateu o desenvolvimento das intervenções em favelas e o pós-obra, ainda há muito a ser feito para que esses territórios estejam integrados à cidade. Embora tenham ocorrido avanços nos últimos anos, para eles há uma enorme demanda e desafios a serem enfrentados

- PALESTRANTES



Rosana Denaldi, Heloísa Moura Costa, Paulo César Oliveira e Alan Brum Pinheiro



A segunda mesa do Seminário UrbFavelas tratou das obras e do pós-obra de urbanização de favelas. Para falar sobre o tema, o debate contou com duas representantes de universidades federais que apresentaram as experiências da região do ABC, na Grande São Paulo, e de Belo Horizonte, além de lideranças da sociedade civil.

Rosana Denaldi, professora da Universidade Federal do ABC, abordou as especificidades da região, onde cinco cidades são banhadas pela Represa Billings, um importante reservatório de água.

“O ABC não é diferente da maior parte das regiões metropolitanas. São áreas de altíssima densidade, com alta declividade e com a presença de risco de gravame ambiental. No caso em questão, 32% são áreas de manancial, a represa Billings, onde se produz água para a metrópole. Cerca de 70% têm presença de córregos, rios, curso d’água. Grande parte desses assentamentos recebeu alguma intervenção pontual. Uma urbanização do jeito que era possível, que acabou melhorando as condições urbanas, mas consolidou situações que não eram adequadas”, destacou Rosana.

De acordo com ela, “trata-se de uma região com alto percentual de remoção”. Para Rosana, “não se consegue fazer um programa de requalificação sem fazer junto um programa grande de produção de moradias”, mas garantindo as moradias em áreas próximas ao local da intervenção.

Rosana lembrou que, na década de 1980, “havia uma questão emergencial, com esgoto a céu aberto, entre outros problemas. O foco estava na garantia à terra e na consolidação da moradia, na não remoção dos moradores e na execução do saneamento”. Agora, conforme explicou, isso mudou. “Hoje, o programa de reurbanização de favelas tem diversos componentes: qualificação habitacional, recuperação ambiental, mobilidade, produção de moradias, equipamento social, entre outros.”

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

criado em 2007, segundo Rosana, permitiu que o governo federal alocasse recursos volumosos nas obras de urbanização. No caso do ABC, foi feito um consórcio intermunicipal que permitiu ampliar a escala da realização das obras. “Mas, o que a gente percebe, olhando todas elas, é que elas são incompletas”, lamentou.

“Há morosidade na execução e a qualidade das obras ainda é muito baixa. Nós temos menos do que 5% dos assentamentos regularizados. O controle urbano não existe. Tem problemas de moradia. As pessoas continuam morando em 10 m<sup>2</sup> e as favelas não estão necessariamente integradas na cidade. Melhorou o grau de integração, mas não dá para dizer que estão integradas. E não se conseguiu promover a recuperação ambiental em todos os casos.”

Entre os desafios que permanecem, segundo Rosana, está o de dimensionar concretamente o que precisa ser feito numa visão de cidade e região, inserindo essa ação no planejamento, que articula a política urbana e a habitacional, com o objetivo de integrar assentamentos e cidade, diminuindo a vulnerabilidade existente nos reassentamentos, considerando a agenda ambiental e urbana, com foco na superação da desigualdade dos municípios. Para ela, compreender o que se quer e o que significam a integração e os outros desafios citados é determinante para se discutir obra e pós-obra.

#### **BH, pioneira na reurbanização de favelas**

Professora da Universidade Federal de Minas Gerais, Heloísa Moura Costa apresentou ao Seminário a experiência da capital mineira. De acordo com ela, a cidade “é reconhecida como pioneira na reurbanização de favelas”. “Belo Horizonte foi planejada na virada do século XIX para o XX e, naquela época, já tinha mais ou menos a mesma porcentagem de moradores informais que tem hoje, em torno de 20%. É uma proporção muito grande, entre as maiores do Brasil”, disse.

Heloísa explicou que, até o início dos anos 1980, “a

política de favelas em Belo Horizonte era política de remoção”. A história, segundo ela, começou a mudar em 1986, com a lei do Profavela (Programa Municipal de Regularização de Favelas, criado pela Lei nº 3.995/85). Nessa época, iniciou-se a delimitação de uma legislação para a urbanização e regularização fundiária.

“A partir de 1993, com o primeiro governo municipal progressista [mandato de Patrus Ananias], cria-se uma política municipal de habitação que incorpora a produção de novas moradias e a urbanização de favelas como um ponto muito importante. É criado um Conselho Municipal de Habitação, que administra um fundo e as fontes são do Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Neste momento também é criado o Programa Estrutural de Áreas de Risco, que diminuiu muito, principalmente, o risco geológico de desabamentos, inundações etc.”

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, Heloísa ressaltou que os programas habitacionais passaram a apoiar a regularização fundiária. A partir de 2005, e principalmente a partir de 2009, segundo ela, com o PAC, houve uma repaginação completa do Profavela, que foi rebatizado de Vila Viva, focando em intervenções maiores e mais estruturais.

Em 2009, no final do projeto, foi feito um manifesto por 22 organizações sociais questionando o Vila Viva e chamando-o de “Vila Morta”. As áreas que foram escolhidas para receber os recursos do PAC são áreas valorizadas da cidade e as obras viárias seccionaram a região, romperam laços afetivos e de sociabilidade pré-existentes.

“No projeto Vila Viva cresce muito a quantidade de remoções, com maior atenção ao sistema viário, prédios coloridos. As remoções são feitas de maneira traumática e a verticalização, em muitos casos, inviabiliza os negócios e a vida que as pessoas tinham antes.”

Os projetos foram muito mais voltados para a materialidade da urbanização do que para o modo de vida da população.

### Impactos das obras e suas contradições

Representando a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), entidade que existe desde 1982, Paulo César Oliveira alertou sobre os impactos das obras de urbanização de favelas. A Confederação existe e luta desde sua fundação contra os impactos das grandes obras nas cidades e pelos espaços de moradia.

Para ele, a forma como a questão habitacional vem sendo tratada no país há décadas, desde antes da ditadura militar, levou à “situação caótica no Brasil de hoje”. Por essa razão, contrapor o conceito patrimonialista de cidade com um conceito de uma cidade integradora é uma das principais lutas dos movimentos sociais urbanos atuais.

No entanto, Oliveira acredita que nos últimos governos

foram feitos investimentos nos processos de regularização fundiária: “Mesmo tímidos, mas foram feitos. Mas estes investimentos não conseguiram reparar essa demanda de muitos anos sem investimentos na área de regularização”.

O resultado, segundo ele, é que, como as obras foram sempre vistas como “produções de mercado” e não fruto da “luta pela reforma urbana”, “não foi garantida a função social da cidade”.

“Estas distorções geraram dois impactos. O primeiro é o financeiro, pois as taxas das cidades ficaram inviáveis para o pobre”, explicou. “O outro impacto é a questão das remoções. Um exemplo é a Vila Autódromo, na Barra da Ti-

“A partir de 1993, com o primeiro governo municipal progressista [mandato de Patrus Ananias], cria-se uma política municipal de habitação que incorpora a produção de novas moradias e a urbanização de favelas como um ponto muito importante. É criado um Conselho Municipal de Habitação, que administra um fundo e as fontes são do Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Neste momento também é criado o Programa Estrutural de Áreas de Risco, que diminuiu muito, principalmente, o risco geológico de desabamentos, inundações etc.”

Heloísa Moura Costa

juca, perto do Recreio”. Ela foi desapropriada e regularizada pelo Brizola. Quando foi necessário fazer uma intervenção urbana, o povo foi colocado fora daquele espaço. “O tipo de pessoa que vai morar ali é outro. O que acontece é a gentrificação”, sustentou.

De acordo com Oliveira, por conta das desapropriações, “o povo acaba sendo remanejado para locais onde não há estrutura urbana”. Ele alertou para a necessidade de lutar para que o trabalhador possa viver próximo ao seu local de trabalho. “Essa é uma agonia vivida pelos trabalhadores das grandes cidades.” Ele acrescenta que a mão de obra oferecida nos grandes projetos hoje está desempregada.

Outro aspecto observado pelo palestrante é em relação à participação social, que, em sua opinião, “vem sendo

coagida, colocada de lado”. “As administrações dialogam com o mercado imobiliário e não com a população.”

Por fim, a questão ambiental, conforme Oliveira, também vem sendo esquecida. “Todas as intervenções urbanas que foram feitas no Rio de Janeiro nos últimos anos não trataram dessa questão. O saneamento básico não foi tratado como problema central, por exemplo, os esgotos industriais, os córregos, a Baía de Guanabara”, apontou.

### Genocídio do favelado

Coordenador do Instituto Raízes em Movimento e Juntos pelo Complexo do Alemão, Alan Brum Pinheiro denunciou

“Os projetos de urbanização das favelas são feitos em total submissão às empreiteiras contratadas, e a gente sabe quais são os interesses espúrios. Ninguém ouve a população, apenas finge que ouve e faz de acordo com esses interesses. Hoje, a gente tem uma deterioração total das obras do Complexo do Alemão”

Alan Brum Pinheiro

que há “um processo de genocídio do favelado”. “A cidade do Rio de Janeiro sempre foi constituída a partir e para determinada parcela da população. Desde 1808, com a chegada da família real, a gente tem os lugares que eram valorizados e o que sobrava para o pobre e preto”, apontou.

Pinheiro falou sobre a realidade do Complexo do Alemão, na zona norte do Rio de Janeiro, considerada por anos uma das mais violentas da capital carioca. “Para pensar a cidade tem que se pensar a partir deste outro lugar, que é a favela”, disse.

Porém, segundo o palestrante, há uma grande precariedade dos dados a respeito das favelas, em especial quando se analisa o resultado do PAC das Favelas, lançado em 2008. “Os relatórios são absurdos. Chega ao cúmulo de você ir à Caixa Econômica Federal, que é a gestora dos recursos, e eles dizerem que o saneamento básico no Complexo do Alemão está quase todo realizado comprovadamente pelos governos do estado e do município. O que acontece é que, ao invés do esgoto passar sobre a terra ele agora corre sobre canaletas a céu aberto, e eles consideram isto, para efeito de estatística, como saneamento básico. Na hora de fazer análises, de questionar quais são os desafios, nós vamos usar esses dados. Nós temos que

coibir esse tipo de análise, que eu costumo chamar de análise do caos.”

Pinheiro critica a ideia de qualificar a forma do favelado de lidar com os novos conjuntos habitacionais, como um adestramento, ensinar como se vive, se convive. Para ele, a principal questão que impede o desenvolvimento das políticas urbanas nas favelas é a corrupção. “Os projetos de urbanização das favelas são feitos em total submissão às empreiteiras contratadas, e a gente sabe quais são os interesses espúrios. Ninguém ouve a população, apenas finge que ouve e faz de acordo com esses interesses. Hoje, a gente tem uma deterioração total das obras do Complexo do Alemão”.

Pinheiro conclui que precisamos avançar na interseccionalidade das políticas públicas, e que a política precisa vir principalmente na reforma urbana, no projeto urbanístico, para além das obras, para as pessoas. Para ele, devemos garantir que os favelados participem desses processos. “Favelado não fala só sobre favela, fala do mundo.”

## Regularização fundiária de favelas e outros assentamentos de baixa renda



## O BRASIL SEM ENDEREÇO POSTAL

Terceira mesa do Seminário UrbFavelas debateu a regularização fundiária de favelas e outras tipologias de assentamentos. Palestrantes apontaram os avanços trazidos pela lei federal de 2009, que criou instrumentos importantes, e as dificuldades enfrentadas por moradores, desde a falta de saneamento até a ameaça das remoções, além dos riscos recentes de retrocesso desse marco legal

### ● PALESTRANTES



Betânia de Moraes Alfonsin, Gustavo Azevedo, Patryck Araújo de Carvalho, Valério Silva e Regina Bienenstein

A política de regularização fundiária no Brasil é o legado da nossa geração, algo que nós construímos. Foi uma diretriz da política urbana que está muito bem colocada na nossa Constituição.” Esta é a avaliação de Betânia de Moraes Alfonsin, da ONG Acesso. Ela foi uma das palestrantes na terceira mesa do Seminário UrbFavelas. Segundo Betânia, “o Brasil é pioneiro na área de regularização fundiária na América Latina. Esse processo envolveu muito trabalho jurídico, físico, social e urbanístico”.

“Os instrumentos para refletir sobre esse tema no país foram amadurecidos ao longo do tempo. Superamos entraves importantes. Fizemos o usucapião coletivo, com muita resistência do Poder Judiciário, e finalmente, em 2009, colocamos os instrumentos da demarcação urbanística, da legitimação de posse, convertida em usucapião”, destacou Betânia.

De acordo com ela, o marco legal sobre regularização fundiária do país costuma ser elogiado por estrangeiros. No entanto, a questão foi “secundarizada” com o Minha Casa Minha Vida. “Em 2016, tivemos um descompasso grande entre esse marco legal e as políticas públicas que desenvolvemos”, comentou. “O programa apostou num modelo de construção na periferia, onde era mais barato, com modelos homogêneos e que repõem antigas políticas habitacionais, como o BNH”, explicou.

“No Peru, por exemplo, temos um programa que é baseado na titulação, na tentativa de incorporar esses imóveis ao mercado formal. Foram distribuídos lá mais de 2 milhões de propriedades para a população de baixa renda. Mas não tiveram nenhuma preocupação com a questão física. Isso não transformou em nada a qualidade de vida das pessoas. As pessoas são proprietárias, mas moram num local inóspito, onde só há saneamento quando é feito em sistema de mutirão. Temos, portanto, que resgatar a regularização fundiária plena e ela tem que promover o direito à cidade.”

Betânia chamou a atenção de que esse marco legal

está em risco. Segundo ela, o Ministério das Cidades criou em 2016 um grupo de trabalho para discutir a regularização fundiária, não constituído por atores que elaboraram a construção desse debate ao longo de anos, nem tendo a participação de instituições da sociedade civil. A ênfase do grupo é na participação de setores do empresariado. A preocupação é que se faça uma guinada reducionista, nos moldes peruanos, enfatizando apenas a titulação sem urbanização.

Representando o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Gustavo Azevedo criticou “a ganância do capital”, que mercantiliza áreas, passando por cima de instrumentos jurídicos. “É fundamental o uso dos instrumentos jurídicos para garantir a moradia e a luta pela reforma urbana, porém, eles não podem ser encarados como um fim em si. É necessário que a luta se mantenha viva para avançarmos mais juridicamente, com novos instrumentos contra a especulação imobiliária e a lógica mercantil de cidade”, argumentou.

Em sua opinião, hoje o Rio de Janeiro não possui uma política de regularização fundiária. “Temos até uma contrarreforma urbana. Observamos justamente o inverso, uma cidade segregada, com territórios criminalizados, militarizados pelas UPPs, e o extermínio da população jovem e negra, como no caso da Cidade de Deus.”

Azevedo criticou as remoções que ocorreram no Rio de Janeiro, como na Vila Autódromo e na Favela do Metrô-Manguieira. “Colocaram as famílias para morar em bairros periféricos, sem infraestrutura”, disse. “Isso foi possível porque a mobilização e pressão não foram feitas da mesma forma que o capital fez. A resposta a esse enfrentamento que o capital colocou na cidade do Rio de Janeiro não foi na mesma proporção, tivemos uma grande baixa contra o direito à moradia, o direito à cidade. Assim, aportou-se grande parte do dinheiro no sistema rodoviário, nos BRTs, na construção civil, nas empreiteiras, nos bairros periféricos para atender os removidos do centro, Zona Sul e Zona Norte.”

### Avanços importantes

Apesar das críticas, o secretário-adjunto da Secretaria do Patrimônio da União, Patryck Araújo de Carvalho, fez um balanço da regularização fundiária no país nos últimos anos. Segundo ele, desde 2003, no primeiro governo Lula, “houve a chance de regulamentar instrumentos que estavam sendo semeados no Estatuto da Cidade”.

“Tivemos uma série de normativas, de legislações, que contribuíram para chegarmos ao ponto em que estamos hoje”, afirmou. Ainda de acordo com Carvalho, há questões que permanecem “desafiadoras”, como a estrutura e o saneamento. “Somente 40% de esgoto, por exemplo, é coletado no país. Estamos falando de grandes parcelas da cidade que não garantem qualidade de vida e qualidade de cidade nos moldes que deveriam ser”, comentou. “Somente 41,65% do lixo, por exemplo, tem destino adequado. São dados importantes para colocarmos a regularização numa dimensão mais ampla, para além daquilo que é a regularização mais visível.”

Carvalho lembrou que quando o Ministério das Cidades foi criado, em 2003, estruturou-se com uma política de regularização fundiária. “Foi criado então o programa Papel Passado. Essa política nacional alcançou muitos resultados naquilo que se propôs inicialmente. Conseguimos enfrentar um cenário em que a regularização era uma atividade de pessoas heroicas, que trabalhavam nas interpretações criativas de uma legislação que estava estabelecida para pensar na cidade formal, na cidade ideal e na lógica da aprovação, e não na lógica do acolhimento e da intervenção.”

A atuação do judiciário, na época, conforme sustentou, era “desvinculada da realidade, interpretando a legislação urbanística apenas para garantir a propriedade privada”. “Com todos esses problemas, o Ministério das Cidades conseguiu colocar a regularização fundiária em pauta para todos os municípios. Aconteceu uma mobilização bastante grande dos municípios no país inteiro, atuando com a regularização, para garantir que aquela superposição de identificação ou mesmo aqueles vácuos legais fossem sanados, fossem equacionados, como as leis que foram aprovadas”, afirmou.

Para Patryck Carvalho, a Lei Federal nº 11.977/2009 estabeleceu alguns mecanismos “bastante importantes na destinação de terras da União para uso social pela primeira vez na história do país”. Ele ainda ressaltou que a “lei trouxe também uma importante alteração no regime geral da destinação de imóveis públicos”.

Outro aspecto da legislação apontado pelo palestrante foi a parte que se refere à regularização da região amazônica. “Havia municípios inteiros em terras da União, onde nem o prédio da prefeitura estava regularizado. Essa lei trouxe a possibilidade de regularização via doação aos municípios.”

Segundo Carvalho, a lei também passou para as ci-

dades a responsabilidade pela regularização. “É o município que dita as regras específicas, que é o responsável pela aprovação do licenciamento. Se não houver regras específicas no município, aplica-se a legislação federal. Não é necessário que o município tenha uma legislação própria para que possa gerar a regularização fundiária. Do ponto de vista dos aspectos registrais, quero destacar o aspecto da desjudicialização. Hoje, o registro da regularização fundiária é feito direto no cartório de imóveis. Antes disso, em muitos estados se processava na via judicial, o que demandava tempo.”

Outro aspecto importante é que a regularização hoje pode ser por etapas. Mesmo numa gleba única, numa única

“Quando o Ministério das Cidades foi criado, em 2003, estruturou-se com uma política de regularização fundiária. Foi criado então o programa Papel Passado. Essa política nacional alcançou muitos resultados naquilo que se propôs inicialmente. Conseguimos enfrentar um cenário em que a regularização era uma atividade de pessoas heroicas, que trabalhavam nas interpretações criativas de uma legislação que estava estabelecida para pensar na cidade formal, na cidade ideal e na lógica da aprovação, e não na lógica do acolhimento e da intervenção”

Patryck Araújo de Carvalho

matrícula, o projeto de regularização define se a gleba tem condições de ser regularizada inteira ou fatiada.

Com a lei, o contrato passou a ser em nome da mulher. “Quem trabalha com regularização fundiária sabe o quanto isso é importante”, apontou. Antes toda a família era titulada, menos a mulher, muitas vezes se gerava um impasse. Mulheres que eram casadas, por exemplo, não conseguiam regularizar o título sem a participação do marido, em muitos casos, desaparecido.

“Hoje, temos um novo marco legal de regularização fundiária. Tivemos investimentos significativos nesses últimos anos. Ainda que com uma mudança de paradigma, a regularização fundiária está hoje em vários planos de habitação municipais. O tema entrou na pauta.” Vale lembrar

que apenas o plano em si não garante o direito ao título do imóvel a um enorme número de famílias tituladas. Nesse sentido, Carvalho concluiu que vivemos ainda desafios muito antigos, com questões enfrentadas apenas parcialmente, sendo necessário conferir a escala da legislação e da intervenção, e verificar a sua efetividade.

### Experiência da Rocinha

Valério Silva, da Fundação Bento Rubião, apresentou ao seminário o trabalho realizado na Rocinha, favela localizada no bairro rico de São Conrado, que reúne mais de 100 mil habitantes, segundo estimativa de censo realizado em 2010, embora para a associação de moradores esse número seja de cerca de 200 mil. “Iniciamos nossa trajetória institucional, que tem muito a ver com a resistência, fazendo assessoria aos ameaçados de despejo na década de 1980 para apoiar a permanência das famílias nos locais de moradias”, disse.

A Fundação Bento Rubião atua há 30 anos na região. “De lá para cá, atendemos cerca de 100 áreas diferentes e tivemos sucesso em cerca de 90% dos casos. Mais de 90% das pessoas permaneceram em suas moradias.”

O sucesso da permanência, segundo ele, se deve a um conjunto de ações, como assistência jurídica e apoio técnico. “A partir de muita luta, conseguimos com que o Estado tenha hoje uma defensoria que cuida da posse da terra”, destacou. “Foram feitos muitos diálogos com vários atores que estavam aqui no Rio na época. Esses diálogos consolidaram o sistema nos municípios e tiveram um respaldo muito grande no início dos anos 2000, potencializado pelo governo Lula.”

Ele lembrou que, “em 2004, a política de habitação se abriu para o papel passado e então nós apresentamos ao governo federal a possibilidade de regularizar a Rocinha. A regularização fundiária deve acontecer sempre onde há a demanda, onde as famílias estão assentadas. Esta política tende a ser mais efetiva onde há a participação das pessoas, dos moradores, onde há a vontade de quem mora lá”.

Silva apontou que a mobilização é sempre maior na medida em que o risco da remoção está presente. “A gente entra com o instrumento da regularização fundiária para dar efetivação e segurança aos moradores.”

Ele lembrou que em todos esses anos de trabalho na Rocinha, houve casos em que foi necessário “trocar todos os atores, porque o processo durou tanto tempo que muitos deles já haviam morrido. Tivemos que explicar tudo para os filhos e os netos, e isso foi quase como começar do zero”.

“A Rocinha é uma das favelas mais complexas para fazer regularização. Lá você tem todos os riscos que ameaçam e dificultam a regularização fundiária. Tem pavimentos com mais de 10 andares, corredores enormes, vielas com quartos alugados, casas alugadas, há uma série de questões. Tem vários moradores ali que fizeram muitos investimentos,

que é preciso avaliar se são válidos ou não. São pessoas que estão lá há muitos anos. A Rocinha é oriunda de loteamento, não é uma favela em que houve uma ocupação. Cada um lá comprou seu lote e construiu da maneira que pôde, só que com uma grande informalidade”, explicou.

Segundo Silva, a regularização fundiária “é um aspecto que pode ajudar na luta pela permanência de moradores em favelas”. Esse é um tema fundamental para moradores de áreas que vivem a ameaça de remoções. “O programa Minha Casa Minha Vida, articulado ao PAC, ajudou muito para que as remoções voltassem a acontecer em grande escala no Rio de Janeiro e no Brasil”, lamentou. “Espero que

“A partir de muita luta, conseguimos com que o Estado tenha hoje uma defensoria que cuida da posse da terra. Foram feitos muitos diálogos com vários atores que estavam aqui no Rio na época. Esses diálogos consolidaram o sistema nos municípios e tiveram um respaldo muito grande no início dos anos 2000, potencializado pelo governo Lula”

Valério Silva

tenhamos capacidade de aglutinação para preservar o que conquistamos no passado, tendo em vista que tudo o que construímos corre um grande risco.”

Mediadora da mesa, Regina Bienenstein ressaltou que, se esse marco legal não foi capaz de garantir o direito à cidade, frente à visão mercantilista que passou a dominar a política urbana em muitos municípios, existe uma clara ameaça de retrocesso e desmonte desse marco legal. Para ela, isso somente poderá ser evitado a partir da organização e mobilização dos movimentos sociais, de sua permanente vigilância e firme resistência.



## DIMENSÕES EMERGENTES NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Direito à cidade, remoção de favelas, Jogos Olímpicos, sustentabilidade e, sobretudo, distanciamento. A tendência que a cidade tem de considerar a favela uma “não-cidade”, um estigma a ser superado. Estas e outras questões foram tratadas na quarta mesa do Seminário, que teve o seu próprio tema “urbanização de favelas” questionado, pois a favela não faz parte do urbano?

### ● PALESTRANTES



Laura Machado de Mello Bueno, Padre Luís Antônio, Jorge Barboza e João Pereira Oliveira Júnior



A favela, num primeiro momento, aparece como um problema de política pública. É o desabrigo em chuvas, saúde infantil, gatos nas redes elétricas, entre outros, que fazem o poder público aparecer por lá”, definiu a professora Laura Machado de Mello Bueno, da PUC de Campinas, palestrante na quarta mesa do Seminário UrbFavelas. “Chegam a prefeitura, a polícia, a justiça e então começam os diagnósticos, decisões de fazer alguma coisa, projetos, licenciamentos, recursos, contrapartidas, negociações entre secretarias e aí se dá a formalização da cidadania, saber se o sujeito é adimplente, a formalização da papelada, até a famosa regularização”, comentou.

Segundo ela, durante esse processo, são implantados programas socioambientais com as crianças, projetos com adolescentes, contra a violência, de cultura. “Quando um pedaço da favela chega num ponto mais adiantado do processo, o outro degrada, surge um conflito e temos um processo que não acaba.”

Laura reiterou que a discussão sobre favelas envolve pessoas que são moradoras de um determinado lugar com características sociais, culturais e econômicas específicas. E um lugar que também tem a sua especificidade, geralmente é o fundo de um vale, uma encosta, uma área de conflito fundiário. “Nesse local, muitas vezes, na discussão, se confundem as pessoas, suas regras, propostas e projetos, que causam muita confusão, especialmente com o poder público e com a justiça. Chega o promotor e tira a pessoa porque ela está em área de risco e a coloca numa área de maior risco ainda, que é a rua”, lamentou.

A professora destacou que, há 30 anos, quando se pensava no direito das pessoas de ficarem no lugar onde elas estavam, não se tinha tão forte a presença do aluguel e da venda na favela e do papel positivo e negativo que isso pode ter.

“Temos uma cidade partida. Isso não está resolvido,

apesar de estar no Estatuto da Cidade. Como deixaram para o Plano Diretor definir qual é o conceito de vazio, de terra ociosa na cidade, no Brasil temos 5 mil conceitos, pois temos mais de 5 mil municípios. E cada um pode definir o seu”, alertou.

Ela lembrou ainda que as Câmaras Municipais não regulamentam isso. O recurso para a regularização de favelas fica no âmbito local. Por mais que, durante o governo Lula especialmente e até o início do governo Dilma, existisse um fluxo de recursos para os municípios, para o PAC Urbanização de Favelas, essa questão era barrada e questionada nos municípios, segundo Laura.

“O que aconteceu nas favelas desde o início da reforma urbana foi um adensamento populacional enorme, a oferta de habitação continuou muito baixa e só melhorou um pouco no governo Lula. Este adensamento construtivo enorme piorou as condições de salubridade, saúde e convívio pessoal dentro desses núcleos.”

Para ela, um programa de regularização de favelas precisa ter recursos contínuos de sustentabilidade. E a favela proporciona muitas alternativas de renda para as pessoas. “Se a favela for longe de tudo, como fizeram muitas delas no programa Minha Casa, Minha Vida, ficam sem alternativas de sustentabilidade. As ações do poder público, como as grandes vias, metrô, adutoras, redes de esgoto, são momentos de conflito, mas também de negociação, de reconhecimento da favela”, disse.

A professora ressaltou ainda que “a população brasileira é desinformada, com baixa escolaridade, tem baixa formação para a cidadania, não acredita e não tem acesso aos órgãos públicos. Os lugares são heterogêneos, os serviços públicos são desiguais e as favelas, por pior que sejam, estão perto de oportunidades. Temos que criar um programa de propostas, intervenções, onde estão esses lugares. Há a necessidade de trabalhar toda a extensão, para que a integração de toda a cidade seja resolvida”, alertou.

Na sua conclusão, Laura Machado chamou a atenção para a existência de uma herança desse processo, que são as lideranças populares e os grupos comunitários. “Temos também uma grande quantidade de técnicos que se qualificaram em diversas áreas para atender a esta necessidade nas áreas do direito, da geologia, engenharia, arquitetura etc. Temos que articular esses profissionais com as entidades para pressionar o Estado e não através do Estado, como muitos de nós achávamos”, sustentou.

#### “Transtorno enorme na vida das pessoas”

O Padre Luís Antônio, da Pastoral das Favelas do Rio de Janeiro, apresentou no Seminário a situação das pessoas que sofreram despejos na cidade em função das Olimpíadas. Segundo ele, foram vários despejos e remoções em Madureira, Campinho, todas para o conjunto Minha Casa, Minha Vida, que ficava a 40 quilômetros de distância.

Padre Luís chamou a atenção para o fato de que ali ficava o segundo maior centro comercial do Rio de Janeiro, só perdendo para o centro da cidade. “Essas pessoas foram removidas e perderam o emprego, seu comércio, a escola das crianças, pois não havia tempo para transferência. Isso criou um transtorno enorme na vida delas. Várias pessoas morreram. Meu pai morreu do coração, pois morava naquele local há 30 anos. Eram pessoas que trabalhavam ali na Tijuca, no Recreio dos Bandeirantes, eram zeladores, jardineiros dos condomínios de luxo, porteiros e foram mandados para longe”, lamentou.

Padre Luís lembrou que a periferia de todos os bairros do Rio de Janeiro tem uma favela. “Enquanto nós pensarmos moradia como teto apenas, nós vamos ficar marcando o passo. Moradia é trabalho, convivência, endereço, abrigo, coisas que não se consideram na indenização das remoções.”

Ele chamou a atenção ainda para um despejo que acontecia no momento do Seminário no Vidigal. “Estão vendendo para os estrangeiros as moradias que os pais brigaram para manter. Estão fazendo flats, hotéis, pequenas pousadas, locais de turismo.”

Para encerrar, Padre Luís disse que o poder público só chega às periferias dos bairros do Rio de Janeiro com a polícia repressora e para se corromper com o tráfico de drogas. “As pequenas conquistas que tivemos esses anos todos foram com a participação e a mobilização das pessoas, dos moradores e de algumas instituições como a defensoria pública, a PUC, a UERJ, entre outras”, concluiu.

#### “Tirroteio no Vidigal, Leblon não consegue dormir”

Jorge Barboza, do Observatório de Favelas, falou sobre a informalidade urbana. Um termo, de acordo com ele, muito complexo e contraditório. “A gente não está falando de dualidade, de formal/informal, legal/ilegal. Esses espaços são muito mais dúbios. O que é informal de rico é fácil de

legalizar e o de pobre não passa. Eu queria entrar também nas práticas da informalidade, nas experiências de cidade, nas favelas e compreender isso muito mais na função social que ela representa. Eu não quero dizer aqui que a favela, de uma forma romântica, é a solução da cidade, mas muito pelo contrário, repetir que ela é um problema.”

De acordo com Barboza, a informalidade não é, absolutamente, a ausência de formalidades, mas entender que essas práticas estão centradas numa perspectiva funcional. Dialogam muito mais com a vida, com as práticas da vida, muito mais funcional do que institucional.

Nesta perspectiva, é importante tentar entender essa irregularidade não como um problema, mas que ela é,

“Enquanto nós pensarmos moradia como teto apenas, nós vamos ficar marcando o passo. Moradia é trabalho, convivência, endereço, abrigo, coisas que não se consideram na indenização das remoções”

Padre Luís Antônio

justamente, a chave analítica de compreensão dessas áreas. Para ele, é preciso perceber que não estamos diante de um problema, mas sim de soluções que nos foram oferecidas e cabe a nós dialogar com isso.

“A gente tem o hábito, com relação à favela, de certo ‘presentismo’. Que o que acontece agora nunca aconteceu antes. De uns 10, 15 anos para cá no Rio de Janeiro, a gente fala muito de aluguel em favelas. Isso existe desde o século XIX. Uma certa reflexão histórica pode nos levar a entender questões que não são tão novas assim.”

Na construção da favela como um problema, ele levantou três aspectos para o debate. Primeiro, o impacto que tiveram sobre as favelas, a partir dos anos 1940, 1950 e 1960, as teorias sobre a marginalidade. Associar esses espaços a espaços marginais. Esse discurso marca fortemente esses espaços como o receptáculo de todos os problemas. “Essa foi toda a pauta ideológica que conduziu toda a leva de remoção de favelas nas décadas de 1960 e 1970 no Rio de Janeiro. Ou seja, não caberia integrar esses espaços porque dali nada de bom poderia vir.”

Ele recordou que essa discussão na academia já é amplamente questionada há mais de 40 anos. Mas, ao mesmo tempo, ressaltou a importância de lembrar que, como uma fênix, isso se reproduz sistematicamente: “Basta a gente pegar os jornais. Se a gente tampar as datas, não tem ideia se está lendo sobre as décadas de 1920, 1940,

1960, 1980 ou se é o *Globo* de ontem. Por conta disso, a gente lê manchetes como: ‘Tiroteio no Vidigal, Leblon não consegue dormir’, ‘Tiroteio na Rocinha dá medo nos alunos da PUC’”.

O segundo aspecto abordado por Jorge Barboza é que todas as teorias urbanas do século XX vão definir um modelo de cidade. Neste modelo, segundo ele, vai se construir a perspectiva de que a favela é a ausência, é o que falta para se tornar cidade. E alguns termos ele considera absolutamente infelizes como, por exemplo, “aglomerado subnormal”. “Poderia, inclusive, fazer uma crítica ao termo ‘urbanização de favelas’, que é o termo do Seminário. A gente está repetindo a ideia de que, quando a gente urbaniza, a favela vai se tornar urbana”, comentou.

O terceiro ponto seriam todas as lógicas de desenvolvimento periférico. Muitos dos movimentos que vão construir essa regularização e urbanização podem cair no mesmo risco de homogeneizar esses espaços e de pensar uma intervenção de superação da favela, ou seja, a favela, mesmo em modelos progressistas, é uma realidade que tem que ser superada. “Às vezes nós temos a tendência de falar nós e eles.”

### **Não há moradia sem saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, emprego e renda**

João Pereira Oliveira Júnior lembrou que a Confederação Nacional da Associação de Moradores (Conam), de Salvador, atua no movimento de moradia com um conceito um pouco mais amplo, que é o de movimento comunitário. “A luta por moradias é fundamental, mas sem a ampliação para as lutas pela saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, emprego e renda, ela perde a sua força e substância. O direito à moradia se completa com o direito à cidade”, disse.

Ele contou que a sua experiência é de Salvador, e ressaltou a importância da discussão com a professora Ângela Gordilho à frente, como secretária de Habitação (2005 a 2008). Um momento em que se conseguiu reunir diversos segmentos da sociedade, como a igreja, movimentos sociais, organismos públicos.

“Tivemos nesse período a interferência de diversos setores. Trouxemos a atenção da sociedade no sentido de constituir um Plano Municipal, que estabelece políticas de 2008 a 2022. Lamentavelmente tivemos uma interrupção, mas essa é uma experiência que gostaria de ressaltar.”

Recentemente, dentro da perspectiva da articulação da sociedade, foi constituído, em 2013, o Fórum de Pós-Ocupação de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador, tendo a Caixa Econômica Federal como espaço de aglutinação, junto com os movimentos sociais, equipes técnicas de Salvador e da região metropolitana, governo do estado e Assembleia Legislativa.

Esse Fórum visa discutir os problemas advindos com

o Minha Casa, Minha Vida. Se por um lado este programa contribuiu, por outro lado trouxe problemas, com a sua lógica de construir unidades distantes da malha urbana. O desafio foi buscar alternativas para minimizar os conjuntos

“A luta por moradias é fundamental, mas sem a ampliação para as lutas pela saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, emprego e renda, ela perde a sua força e substância. O direito à moradia se completa com o direito à cidade”

João Pereira Oliveira Júnior

já implantados e indicar ao poder público que tenha a preocupação de entender se nesse projeto está inserida a ideia do direito à cidade. Se nos locais onde são implantados há escolas, saúde e a garantia da renda das famílias.

“Constatamos que muitas das famílias que acessaram essas unidades não conseguiram se manter ao se estabelecerem. Mesmo com as taxas de luz, água, condomínio, mesmo que simbólicas, elas não conseguiram se manter e acabaram abandonando os espaços”, lamentou.

## Urbanização de favelas: das lições das experiências às perspectivas de futuro



## “COMO SERÁ O AMANHÃ?”

A garantia de uma melhor qualidade de vida nas favelas, com espaços públicos e acesso a direitos, como a saúde, são algumas preocupações apontadas para o futuro. Por outro lado, a prevalência do capital financeiro nas cidades, para o professor Luiz Antonio Machado da Silva, deverá promover mais desigualdades

### ● PALESTRANTES



Itamar Silva, Luiz Antonio Machado da Silva, Claudio Acioly Jr., Valcler Rangel e Alex Magalhães (moderador)

“**N**a cidade que a gente quer cabem favelas? Que tipo de favelas estamos admitindo?” Estas questões foram lançadas por Itamar Silva, diretor do Ibase, na última mesa do seminário UrbFavelas, que debateu as perspectivas de futuro à luz dos temas tratados no evento.

Para Silva, há uma ideia de “provisoriedade da favela”. “Lá no fundo, todos nós achamos que a favela um dia vai desaparecer”, comentou. No entanto, ele ponderou: “Onde é que se completou o processo de urbanização? Falo dessa urbanização que incorpora e articula a favela como uma expressão morfológica e social da cidade sem uma distinção negativa, mas sim como um elemento da cidade”.

Silva afirmou que, em geral, nos projetos e propostas que vê no Rio de Janeiro, há “uma aposta de congelamento, de que a favela vai ser sempre aquilo”. “A possibilidade de crescimento não está dada nos projetos, mas de fato ele acontece. Isso é uma aposta no caos, porque não se pensa no amanhã. Você está apostando que o adensamento não coordenado vai provocar o caos”, disse.

No entanto, o palestrante lembrou como a lógica de mercado é evidente e forte nas favelas. “A necessidade de morar e a crise econômica fazem com que cada um tente criar mais um puxadinho, vender mais uma laje, para poder sobreviver. A mesma dinâmica que assola outras partes da cidade pela disputa da terra urbana também acontece na favela”, explicou.

Essa dinâmica nesses territórios faz com que em alguns locais não seja possível circular e não haja espaços públicos. “Em alguns becos no Santa Marta [*favela localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro*] você não sai com uma geladeira. O caminho foi fechado, ficou apertado. Isso vem se repetindo. No Alemão, começa a acontecer o mesmo. Um não pensar nesse bem coletivo que é a circulação. Espaço público em favela é fundamental nos projetos de urbanização, mas, como dizem, é para ser ocupado. Se você coloca uma praça,

ela vai ser ocupada, ali vão construir alguma coisa”, ressaltou. Para ele, esse é um problema que deve ser enfrentado junto com os moradores, não adianta um decreto. “Temos que discutir com eles quais são os espaços públicos de circulação, de lazer etc., e por que eles são necessários.”

Silva relatou um caso ocorrido em Santa Marta que revela a problemática de como garantir esses espaços. “No projeto de urbanização, construímos um prédio que era para ser a creche das crianças e estava ligado a uma área de lazer, com uma vista linda de 360°. Quando a UPP chegou lá, foi o primeiro espaço a ser ocupado e a população perdeu o prédio”, lamentou.

O palestrante dividiu no evento uma visão pessimista para o futuro. Ele, que atua no movimento de favelas desde 1976, disse que hoje há uma ausência de políticas públicas para favelas, especialmente, no Rio de Janeiro. E destacou a dificuldade dos ativistas em lidar com segurança pública nesses territórios e entender o papel da polícia. “Enquanto a gente pensar a favela como gueto, particularizada, não é possível ter uma polícia específica para a favela, a polícia que entra e mata, mostra o recibo para o entorno. Esse é um processo de violência que se retroalimenta. E é como um navio onde nós estamos. Se ele afundar, morreremos todos”, alertou.

### **A hegemonia do capital financeiro**

O professor Luiz Antonio Machado da Silva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, chamou atenção para o processo global de financeirização e hegemonia do capital financeiro. Para o professor, “ao mesmo tempo em que se reconhece a tendência de estabilização desse sistema, deve-se notar a refração representada pelas expressões nacionais, regionais e locais e a prevalência do capital financeiro”.

Segundo ele, isso produz, pelo mundo ocidental, um padrão fragmentado de integração social. “Essa situação global (mistura de global com local) das políticas econômicas,

dificulta a convergência de interesses e de movimentos amplos e de resistência à financeirização.”

O professor alertou para o que chamou de “fragmentação dos atores coletivos na evolução histórica da dominação financeira, que levam os movimentos populares a tenderem a se restringir às demandas e resistências utópicas e em muitos casos incompatíveis”. Para ele, em 2013, no Brasil e no Rio, em particular, houve um exemplo disso.

Machado mencionou a crise econômica, que, do ponto de vista interno, tem sido vivida pelos diferentes atores no Brasil como basicamente uma crise fiscal do Estado, abrindo espaço para propostas ultraliberais. Algumas, lamentou o professor, de fato implementadas, aprofundando não apenas a desigualdade socioeconômica, mas também a desigualdade política.

“Surge então a tão mencionada desconfiança quanto à própria existência das instituições, o que apenas expressa a percepção correta da enorme diferença da relação de forças entre os aparelhos institucionais, o capital financeiro e a capacidade de vocalização e resistência das demandas populares”, alertou.

O professor falou ainda sobre o processo secular de urbanização que nunca universalizou a moradia como parte do trabalho necessário, como elemento do salário dos trabalhadores, como foi o caso dos países de capitalismo originário, na Europa, sobretudo. “É claro que expulsando a habitação do custo do trabalho aumenta-se o capital, mas também é importante notar que esse fato interfere profundamente sobre a capacidade política das camadas populares e não apenas das populações faveladas, uma vez que a habitação, ou seja, a casa em seu sentido mais amplo do que a casa no sentido físico da palavra, é a garantia material mais fundamental de acesso à cidade.”

O professor chamou atenção ainda para a expansão do crime violento, das drogas ilícitas e da militarização. Lembrou também que a presença de um grande poder armado nas periferias, milicianos, traficantes ou ambos, interferem fortemente nas mobilizações locais. “De um lado, desautorizam as representações políticas, que não têm condições de atuar sem o consentimento dos bandos locais e de outro, muitas vezes acabam por assumir, explícita ou implicitamente, as próprias instituições locais de mediação com a esfera pública, as associações de moradores, as igrejas evangélicas etc.”

### Habitação e condições de vida

Para Claudio Acioly Jr., da Agência Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, “é preciso dar alternativa à pressão demográfica. Em algumas cidades há um crescimento acelerado e é preciso dar respostas em termos de políticas habitacionais que vão melhorar a qualidade de vida dos assentamentos”, observou.

O objetivo da Agência Habitat, segundo Acioly Jr., é que as pessoas vivam nas favelas com dignidade e tenham acesso a uma série de direitos consagrados internacionalmente, como o acesso à água e saneamento, assim como a habitação adequada.

De acordo com Acioly Jr., a agência faz uma série de pesquisas, em 2005 foi produzido o primeiro relatório que mostrou que a África Subsaariana tinha 70% das pessoas vi-

“Enquanto a gente pensar a favela como gueto, particularizada, não é possível ter uma polícia específica para a favela, a polícia que entra e mata, mostra o recibo para o entorno. Esse é um processo de violência que se retroalimenta. E é como um navio onde nós estamos. Se ele afundar, morremos todos”

Itamar Silva

vendo em favelas. Alguns países da América Latina tinham 40% da população vivendo nessas condições. “Alguns países estão piorando e outros estão melhorando. O Chile foi um dos que melhor resolveu isso”, disse.

“Em 2013, lançamos a estatística urbana, com cerca de 24% da população mundial vivendo em favelas e assentamentos. Estamos falando de uma população de 862 milhões de pessoas. Na América Latina eram 23% de uma população de 113 milhões. Temos hoje, na América Latina, uma em cada quatro pessoas que vivem em áreas urbanas em condições que chamamos de favelas. Estamos falando de uma dimensão muito grave, não é coisa pouca”, ressaltou.

Acioly Jr. defendeu a criação de uma regulação dentro do próprio território. “Uma vez eu visitei uma comunidade e um vizinho fez um puxado e o outro não conseguia mais abrir a janela. Tem que se criar uma regulação, um pacto social dentro da favela com o que é e não é possível, uma regra para todos. Estamos falando de Estado de Direito, que se manifesta em coisas que neste momento estão desaparecendo. O que acontece? Não temos a lei ou não temos a capacidade de implementar a lei? Há a apologia à autogestão do território, sob o manto da ilegalidade. Tem que haver regras de convivência”, concluiu.

### Questão de saúde pública

Valcler Rangel, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por sua vez, focou sua fala no campo da saúde. “Sou médico

sanitarista e tenho lidado com a saúde pública já há um tempo. Hoje vivemos um momento difícil, com grande risco de retrocesso e quando falamos de favelas o tema é absolutamente presente.”

Rangel lembrou que, em 1986, 8ª Conferência Nacional de Saúde, coordenada por Sérgio Arouca, um dos líderes do Movimento da Reforma Sanitária, colocou a questão da saúde como um direito, a necessidade de termos um

“Uma sociedade onde as experiências com substâncias psicoativas não se transformem em um problema de segurança pública. Que fumar um baseado não gere um processo de construção de uma política de segurança pública que mata jovens negros. Essa é a visão da saúde pública que a gente quer construir e que se pretende integradora”

Valcler Rangel

sistema de saúde, que já vinha sendo construído, com os convênios com os municípios, e apontou a questão da participação popular de uma maneira muito intensa. “A ideia que reina para nós é que a saúde é direito de todos, é dever do Estado garantido mediante políticas públicas, sociais e econômicas que reduzam o risco”, recuperou.

No entanto, Rangel ressaltou que ter saúde hoje é ter um plano de saúde. Essa discussão, para ele, é absolutamente política. É uma discussão de enfrentamento entre esse campo da financeirização com o campo que luta por uma sociedade mais solidária, que consiga trabalhar o espaço público e a segurança pública de forma mais justa. “Uma sociedade em que as experiências com substâncias psicoativas não se transformem em um problema de segurança pública. Que fumar um baseado não gere um processo de construção de uma política de segurança pública que mata jovens negros. Essa é a visão da saúde pública que a gente quer construir e que se pretende integradora”, reiterou.

Ele lembrou também que a saúde é um fator essencial para o desenvolvimento. Segundo Rangel, para cada R\$ 1,00 aplicado na saúde, são três pontos de percentual do PIB acumulados. “Essa visão de saúde é acompanhada por uma mudança da existência humana no século passado. Da década de 1930 para cá, há uma grande queda nas doenças infecciosas, um aumento das neoplasias, do câncer

– quando eu falo de agrotóxico, tabaco, álcool, exposição a produtos químicos, poluição etc., falo de câncer”.

Rangel alertou que, até 2050, haverá uma transição nos padrões de adoecimento: envelhecimento, queda da natalidade e, ao mesmo tempo, doenças cardíacas, dos idosos que estão nas favelas e não conseguem andar, pessoas com deficiência. “A saúde pública quer olhar para essa história toda, só que a maior parte dos problemas que a gente lida não está no âmbito da saúde pública. Dengue, por exemplo, está relacionada ao saneamento, à coleta de lixo”, lembrou.

Os desafios, ressaltou Rangel, são ainda maiores em territórios vulneráveis, de exceção, de sacrifício. Ou seja, nas favelas, onde as pessoas morrem mais cedo, ficam doentes mais cedo, pois têm mais dificuldade de resolver seus problemas.

“Em janeiro, por exemplo, acontecem vários deslizamentos nos morros cariocas, várias enchentes e várias pessoas morrem. Como a gente trabalha com cidades resilientes? Uma favela cabe numa cidade resiliente? Essa ideia de trabalhar com desequilíbrios tem que fazer parte da saúde. Consideramos a saúde articulada com todos esses objetivos. Nossa pergunta é: como fazer essa articulação? Como fazer a relação com esse conjunto de problemas?”, questionou.

# SÍNTESE DOS PARTICIPANTES

A quinta e última mesa do Seminário foi um exercício de futuro. Antes do início dos trabalhos, no entanto, foi divulgada uma síntese elaborada pelos coordenadores de eixos temáticos com as reflexões que foram apresentadas no evento





O II UrbFavelas ocorreu num contexto de perda de diálogo entre Estado, moradores de favelas e suas respectivas organizações, e de influência crescente das dinâmicas internacionais, das propostas hegemônicas de ajustes, das “necessidades” decorrentes da realização dos chamados “megaeventos”, que acabam favorecendo uma retomada das remoções e de outras espécies de projetos que operam em detrimento das favelas e que, logo, não devem ser aceitos passivamente. Num contexto com tais notas, é clara a necessidade de que os moradores de favelas sejam vistos e reincorporados como protagonistas, e não como meros participantes, do planejamento, implementação e controle das políticas públicas voltadas às favelas. Nesse sentido, um dos reconhecidos ganhos do Seminário foi o fato de incorporar moradores, seus movimentos e organizações no planejamento do evento e nos debates realizados.

Em contraponto ao crescimento da importância de modelos de planejamento estratégico, o Seminário avaliou que o planejamento participativo, tal como se conhecia tradicionalmente, teria entrado em crise, se reduzindo a cooptação dos moradores pelos agentes promotores da urbanização. A superação dessa crise tem se anunciado em novos formatos de participação, como o caso dos planos populares, das experiências de planejamento denominadas como *insurgentes*, *transgressivas*, dentre outras denominações. Tais experiências apontam para o estabelecimento de novos arranjos colaborativos entre moradores de favelas, universidades, gestores públicos, técnicos solidários às lutas sociais etc., os quais buscam autonomia em relação ao Estado e se constituem como movimentos de caráter claramente positivo.

O problema da escassez de recursos para programas e projetos de urbanização de favelas, em virtude dos cortes orçamentários, foi apresentado em muitas discussões

durante o Seminário. Há que se ter claro, no entanto, que mesmo em condições supostamente “ideais” não haveria recursos suficientes, no curto prazo, para atender toda a demanda de urbanização de favelas. Diante desse cenário, faz-se necessário que, de um lado, ocorra a luta dos movimentos sociais por mais recursos para a urbanização de favelas, quebrando a lógica de inviabilização do investimento público, e que, de outro, o desenho das políticas de urbanização elenque prioridades adequadas e defina objetivos alcançáveis com os recursos disponíveis.

Ainda sobre o problema do financiamento da urbanização de favelas, foram feitas duras críticas à lógica dos editais, suas condições e critérios, apontando para planilhas e produtos que impõem uma visão e um processo fragmentários, seja da favela, seja da cidade de modo geral, que separam projeto, obra e gestão. Nesse contexto, muitas intervenções de “pós-obra” foram objeto de crítica, por traduzirem um olhar ainda distorcido sobre as favelas, vendo-as como um espaço homogêneo, e desconhecendo uma série de aspectos importantes da sua vida interna, seus códigos específicos, sejam eles linguísticos ou normativos, bem como suas referências, desigualdades e saberes.

No que tange ao importante aspecto dos marcos jurídicos e das referências técnicas envolvidas no debate sobre a urbanização de favelas, há que se reconhecer os avanços significativos que ocorreram no Brasil nas últimas três décadas. No caso da regularização fundiária, apesar dos inegáveis avanços em termos do conteúdo normativo, observa-se grande descompasso entre esses marcos e as ações e políticas efetivas. Uma evidência do quanto essa ordem normativa, na prática, não tem sido suficiente para garantir o direito à cidade estaria na recorrência das remoções e no respaldo que o poder judiciário e o ministério público têm lhes dado em diversas ocasiões. De outro lado, no momento em que se realizava o Seminário já havia uma forte preocupação com a ameaça de retrocesso nessa ordem legal, o que

Com relação aos problemas que envolvem a execução dos projetos, observou-se a necessidade de que o gerenciamento de obras e sua metodologia se adaptem melhor às circunstâncias das favelas que recebem as intervenções de urbanização. Nesse âmbito, emergiu com força a reflexão a respeito dos *canteiros sociais*, que muitas vezes são gerenciados por empresas ou ONGs, verificando-se que os respectivos profissionais, em geral, ainda não compreendem a fundo a problemática envolvida na urbanização de favelas

demandaria movimentos de resistência que buscassem impedir que este retrocesso se consagre.

Nesse sentido, faz-se necessária uma profunda reflexão a respeito do papel dos vários agentes da urbanização e da regularização fundiária, no tocante à efetivação desses marcos normativos, à sua interpretação, à abordagem que fazem do arcabouço legal e ao modo como se apropriam destes, especialmente por parte dos diversos agentes do poder público. Há uma forte preocupação com os modos conservadores e tradicionais de se apropriar de uma ordem normativa, muitas vezes inovadora, que acabam comprometendo e esvaziando o potencial dessa normatividade. Um dos exemplos mais invocados no Seminário diz respeito aos longos prazos de aprovação de projetos, como um aspecto inviabilizador da efetivação da legislação e dos resultados esperados.

Outro foco de atenção do Seminário recaiu no debate multidisciplinar sobre políticas, programas e projetos de urbanização de favelas, debate cuja necessidade de aprofundamento foi amplamente reconhecida. A título de exemplo, no que tange à dimensão jurídica, observa-se uma ênfase exagerada no aspecto ambiental, em detrimento do aspecto urbanístico. Outra preocupação refere-se ao efeito de valorização econômica dos imóveis, que decorre necessariamente das intervenções urbanizadoras, o que tende a favorecer o adensamento, a verticalização, a extração de mais valias fundiárias, aprofundando as situações de vulnerabilidade econômica e jurídica de expressivos segmentos dentre os

moradores das favelas, verificados, por exemplo, no aprofundamento das relações de inquilinato como modo de acesso à moradia. Ressalta-se, aqui, a verificação de processos de *empresariamento* em curso nas favelas, principalmente no contexto dos grandes eventos e da projeção internacional da cidade nos últimos anos.

Com relação às condições necessárias ao bom desenho, desenvolvimento e acompanhamento dos projetos de urbanização, foi enfatizada a importância estratégica da parceria entre universidades e movimentos de moradores de favelas, bastante favorecida no âmbito das experiências de assistência técnica. Estas têm se dado muito mais pela iniciativa de universidades públicas, e algumas privadas, do que pelo Estado. A assistência técnica muitas vezes ocorre sem estar embasada em projetos e em uma política clara, sendo raros os casos de municípios que ofereçam condições financeiras e administrativas de implementação da Lei Federal nº 11.888, que rege a matéria. Um aspecto positivo é o fato de que, onde têm ocorrido, essas experiências têm reforçado a organização social e a capacidade de enfrentamento comunitário dos problemas envolvidos na prestação dessa assistência. O Seminário firmou a defesa de que a assistência técnica incorpore a regularização fundiária e urbanística como dimensões essenciais desse trabalho e que não fique restrita às obras de melhorias habitacionais ou de construção habitacional.

Uma temática correlata a esta é a formação dos profissionais, de várias áreas, envolvidos nas intervenções em favelas, cujas deficiências foram bastante apontadas pelos participantes do Seminário. Avaliou-se que essa formação, via de regra, não tem acompanhado o desenvolvimento das experiências e as necessidades desses territórios, resultando, por exemplo, em diagnósticos genéricos, que não permitem conhecer e reconhecer a realidade local, nem definir estratégias adequadas para o seu desenvolvimento. A título de exemplo, no que concerne à cartografia da favela – isto é, como as favelas têm sido representadas nos mapas – observa-se frequente conflito entre as técnicas aplicadas e o ideário dos moradores. Foi, então, ressaltada a necessidade de um retorno da universidade para a sociedade, a fim de renovar seu repertório de informações, conhecimentos e conceitos sobre esse objeto e temática.

Com relação aos problemas que envolvem mais diretamente a execução dos projetos, observou-se, no Seminário, a necessidade de que o gerenciamento de obras e sua metodologia se adaptem melhor às circunstâncias das favelas e demais assentamentos populares que recebem

as intervenções de urbanização. Nesse âmbito, emergiu com muita força a reflexão a respeito dos *canteiros sociais*, que muitas vezes são gerenciados por empresas ou ONGs, verificando-se que os respectivos profissionais, em geral, ainda não compreendem a fundo a problemática envolvida na urbanização de favelas e, portanto, não realizam adequadamente o papel de articular assistência social às ações de política urbana e habitacional desenvolvidas no interior do projeto.

Dimensão inerente aos projetos, os vários processos de *formalização* ainda levantam agudas preocupações, tendo em vista suas prováveis implicações, não somente no que tange aos modelos de titulação dominial da terra a serem adotados, mas também no tocante às regulações edilícias e de uso do solo, e, por fim, às políticas tarifárias implantadas pelas concessionárias de serviços públicos, durante ou após a urbanização.

Outro aspecto a ser cuidadosamente examinado consiste nos processos de reassentamento, que também acompanham fatalmente as intervenções de urbanização. Manifestou-se, no Seminário, clara preocupação quanto às frequentes dissociações dessas medidas com relação a situações de indiscutível superação de risco à vida, tendendo a legitimar processos de remoção capazes de enfraquecer o sentido da urbanização. Ao lado disso, existem ainda fortes preocupações quanto ao não atendimento do preceito que determina que reassentamento seja realizado em local próximo do original, levando os moradores reassentados a locais distantes e, logo, desarticulando as relações sociais por eles construídas.

Em que pesem as contradições e limites das experiências de urbanização, foi patente, no Seminário, o reconhecimento da qualidade de algumas intervenções e a importância de recuperar os aspectos positivos trazidos por elas. O monitoramento e a avaliação de projetos, programas e políticas públicas se revelam, então, indispensáveis para a verificação de efetividade dessas ações e seu aprimoramento contínuo.

Um dos pontos fortes do Seminário, no sentido da renovação do debate sobre a urbanização de favelas, disse respeito à incorporação de questões pouco tradicionais nessa agenda, tendo como base estudos de caso recentemente desenvolvidos. Dentre essas novas questões, podem-se enumerar a paisagem, o patrimônio cultural, a saúde e seus determinantes sociais, o problema do turismo, além de uma perspectiva econômica a respeito desses territórios. No debate dessas questões, foram

Em que pesem as contradições e limites das experiências de urbanização, foi patente, no Seminário, o reconhecimento da qualidade de algumas intervenções e a importância de recuperar os aspectos positivos trazidos por elas. O monitoramento e a avaliação de projetos, programas e políticas públicas se revelam, então, indispensáveis para a verificação de efetividade dessas ações e seu aprimoramento contínuo

problematizados, a excessiva patrimonialização das favelas e a importância da preservação da memória e os museus de favelas; a importância de estabelecer a relação entre as intervenções em favelas e o impacto na saúde das populações e na superação da vulnerabilidade socioambiental; a preocupação com a assim chamada *gentrificação*, além da oportunidade econômica e política de chamar a atenção para as demandas dessas favelas através do turismo; o potencial de incorporação de modelos de turismo de base comunitária, com possibilidade de associar a valorização de aspectos ambientais e socioculturais.

Em suma, numa avaliação geral do Seminário, destaca-se, como aspecto positivo, o tom crítico, reflexivo e inclusivo observado na organização do evento e nos debates e atividades multifacetadas desenvolvidas ao longo de seus quatro dias de atividades. Ressalte-se ainda, com igual importância, o reconhecimento dos elementos fundamentais que justificam a permanência, na favela, daqueles moradores que teriam alternativas de moradia, elementos estes que definem as favelas como locais de potência: os laços solidários que nela existem, as memórias coletivas, os aspectos identitários, as respostas ágeis para a superação dos conflitos e enfrentamento de suas demandas mais urgentes de qualidade de vida, de justiça e de paz.



# O SEMINÁRIO EM IMAGENS





# POR DENTRO DOS TERRITÓRIOS

O último dia do II Seminário sobre Urbanização de Favelas (UrbFavelas) foi marcado por visitas aos territórios que foram pauta de debates nos três dias anteriores. Foram cinco roteiros que contaram com lideranças e moradores como parte dos organizadores e guias locais das visitas: Zona Oeste; Subúrbio; Baixada Fluminense; Tijuca e Zona Sul; Centro/Região Portuária. “Conhecer as favelas para além do que a grande mídia mostra é justamente a parte importante de todo o evento.” Assim definiu Fabiana da Silva, participante do seminário, em relação à visita ao roteiro da Baixada Fluminense, às comunidades de Parque das Missões, Vila Beira Mar e Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. “Falar de favela sem conhecer esse território, que é parte da cidade, é o que cria esse estereótipo de que a favela não faz parte da cidade e fomenta a negação de direitos básicos. O fato de os moradores poderem ser parte ativa das ações realizadas também mostra como foi rica a experiência do evento como um todo”, completou.

Segundo Fabiana, nas três comunidades visitadas o que ficou claro é a falta de serviços básicos como saneamento e segurança. Outro aspecto interessante, foi conhecer os territórios a partir do olhar dos moradores. “Foi com certeza um dos pontos fortes de toda a experiência”, disse.

Ela contou ainda que ficou se questionando “como algumas pessoas podem viver dessa forma, como se fosse

uma escolha morar em meio a esgoto a céu aberto, lixão, dividindo vala com o brincar das crianças”. Para Fabiana, os espaços visitados “não são favelas com ‘vista’ para gringo ver e se compadecer pelas mazelas do abandono. Nesses lugares o que reina é a invisibilidade praticada contra os que nesses territórios precisam resistir e se reinventar a fim de levar um dia de cada vez”.

Sobre a receptividade dos moradores, Fabiana afirmou que a maioria olhou com estranhamento. “Essas favelas somente são lembradas em época de eleições e eventos como esse servem justamente para quebrar esse padrão ao mostrar para outras pessoas que esses territórios existem e persistem”, comentou. “Moro no Parque das Missões há 20 anos e nunca vi um evento como esse acontecendo aqui ou em outras favelas da Baixada.”

## **Dificuldades de manter equipamentos públicos**

Tatiana Terry visitou as comunidades de Borel e Indiana, na Tijuca, e a Babilônia, no Leme. Para ela, “a visita a campo permitiu aos participantes do Seminário perceber melhor a realidade de favelas que no Rio de Janeiro são bastante peculiares pela topografia, clima quente e grau de consolidação”. Tatiana destacou a importância de interagir com moradores durante a visita, o que deu subsídios para avaliar as prioridades quanto à urbanização e a dificuldade de manutenção dos equipamentos públicos após o término da obra. “No Borel, o contato com



**LOCAIS VISITADOS:** VILA AUTÓDROMO, COLÔNIA JULIANO MOREIRA, TIJUCA, BOREL, INDIANA, CHAPÉU-MANGUEIRA E BABILÔNIA





Mônica que nos guiou foi muito rico. Ela nos mostrou equipamentos públicos feitos pelo PAC Favelas que são subutilizados e que, em pouco tempo, por falta de manutenção e cuidado dos moradores, já estão bastante deteriorados.”

Na Indiana, segundo ela, foi possível ouvir depoimentos sobre o processo de remoção e resistência da população local nos últimos anos e a falta de continuidade das obras do Morar Carioca após a realização da Rio+20 e também sobre gentrificação, turismo, UPPs, entre outros temas. “Acredito que houve um cuidadoso trabalho de informação sobre a visita na comunidade antes da chegada do grupo por parte de nossos guias locais para evitar qualquer contratempo desagradável, pois alguns confrontos com a polícia ocorreram no Borel e Babilônia na semana antes do dia das visitas”, observou. “A visita ao local permite perceber com maior nitidez como a realidade da favela é complexa, como para um mesmo problema existem diferentes soluções e que mesmo a participação comunitária, quando acontece, é também revestida de interesses e contradições”, concluiu.

Após conhecer a Vila Autódromo, o participante do seminário Luiz Cláudio da Silva declarou que a visita às favelas é de extrema importância para entender a questão da urbanização, inclusive para acabar com estereótipos. “Foi fundamental para uma aproximação e quebra de tabus do tipo: ‘favela é lugar de bandidos, lugar perigoso, local de pessoas ignorantes’. Essa troca de informações e experiências elucida que nem todos que moram em favelas são pessoas desinformadas, perigosas ou alienadas.”

Para ele, é a partir dessa troca que será possível construir uma sociedade não excludente. Ele ainda sugeriu que o UrbFavelas aconteça com mais frequência e seja uma ferramenta para proteger as favelas de remoções forçadas. “Os participantes puderam sair da parte teórica para a realidade”, finalizou.

### Organização popular na autoconstrução

Entre os roteiros organizados pelo UrbFavelas esteve a Colônia Juliano Moreira, em especial a experiência da Cooperativa Esperança. De acordo com Andre Sobrinho, um dos coordenadores da atividade, a escolha do local permitiu aos participantes “compreender as diferentes dimensões de um processo de organização popular de autoconstrução de moradias, bem como seu significado em um território concreto, carregado de tensões e contradições, e que possui características peculiares em seu histórico de ocupação e urbanização”.

Sobrinho ressaltou a riqueza da organização comunitária para a autoconstrução das casas e chamou a atenção para os desafios do trabalho coletivo envolvendo recursos

públicos “e, ao mesmo tempo, interesses subjetivos no que diz respeito a algo tão especial e simbólico na vida de cada uma das pessoas envolvidas que é construir o seu lugar de moradia”. Entre os exemplos trazidos por ele estão os acordos e decisões deliberadas em assembleias, as negociações políticas internas à cooperativa e externas aos parceiros institucionais, a definição de comissões de trabalho que têm

“A visita ao local permite perceber com maior nitidez como a realidade da favela é complexa, como para um mesmo problema existem diferentes soluções e que mesmo a participação comunitária, quando acontece, é também revestida de interesses e contradições”

Tatiana Terry

como foco desde a alimentação aos processos de compra dos materiais de construção, a transparência nos gastos e as tensões envolvendo os atores políticos presentes no território, como as milícias.

Outro aspecto apontado por ele foi a ida às casas construídas. “Teve um apelo emocional forte, pois havia uma satisfação dos moradores em abrir suas portas e apresentar suas casas. Nem todos os moradores estavam no debate no momento anterior e ainda assim não se opuseram em valorizar o momento da visita, acolhendo pessoas desconhecidas em suas casas.”

Jurema da Silva Constâncio, representante da União por Moradia Popular do Rio de Janeiro e colaboradora do projeto Grupo Esperança na Colônia Juliano Moreira, foi uma das que participaram da atividade. “Essas novas famílias, que por muito tempo aguardaram pelo direito à moradia digna, se juntaram a moradores históricos da Colônia Juliano Moreira não só para a construção de novas habitações, mas pela urbanização, que junto trouxe outras melhorias para o novo bairro”, contou. “Quanto aos participantes do Seminário acho que nem todos acreditavam que o que viram era possível: construção com autogestão”, concluiu.



# CARTA MANIFESTO

A carta manifesto que ora apresentamos é um esforço de síntese das contribuições da comissão organizadora e do comitê científico do II Seminário de Urbanização de Favelas, aos quais agradecemos. O propósito maior é, além da convergência de ideias e proposições, no contexto de uma conjuntura adversa, apresentar posições e propostas de uma agenda efetiva de políticas públicas de urbanização de favelas. Leia a seguir

**N**ós, os participantes do II Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, realizado na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 23 e 26 de novembro de 2016, compreendemos que os imperativos econômico financeiros e a imposição de ajustes fiscais ameaçam prevalecer sobre as agendas de políticas públicas do país.

Diante deste cenário político-institucional, manifestamos o nosso questionamento em relação aos retrocessos nas políticas de superação de desigualdades socioespaciais, em especial de urbanização de favelas, de regularização fundiária e do provimento da moradia de interesse social.

E, com veemência, nos posicionamos na defesa da continuidade e do aperfeiçoamento dos avanços conquistados, em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana (Habitat III), recentemente consolidados em âmbito internacional.

Considerando que o acesso à terra e à moradia digna deve ser tema transversal às políticas públicas, a perspectiva de uma agenda efetiva de política de urbanização de favelas, como um componente fundamental para tornar as cidades e os assentamentos humanos justos, democráticos, equânimes e saudáveis, deve afirmar as seguintes propostas como prioritárias:

1. Devem ser definitivamente abandonados, como ação de Estado e dos governos em todos os níveis da Federação, a política de remoção de favelas e o deslocamento forçado de populações.

2. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o fluxo regular de recursos ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) devem ser preservados e ampliados como dever do Estado.

3. A Política de Urbanização de Favelas deve estar integrada com as políticas de regularização fundiária, provisão de moradia adequada, assistência técnica e melhorias habitacionais, recuperação de imóveis degradados, no contexto das Habitações de Interesse Social.

4. A regularização fundiária deve ser considerada como componente essencial da urbanização e elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, por meio de processos administrativos e jurídicos que atendam a especificidade dos usos dos territórios favelados e viabilizem formas de regulação urbana com adesão social e política por parte dos moradores de favelas.

5. Os Planos Diretores Municipais participativos deverão fixar diretrizes para estabelecimento da política de urbanização de favelas e provisão da moradia popular, com metas e financiamento na forma da Lei, definindo localização e condições de habitabilidade adequadas, inclusive ocupando os vazios urbanos e áreas vizinhas às moradias populares, para o cumprimento da função social da propriedade, em contraposição à periferização da população de baixa renda.

6. A política de urbanização de favelas deverá estar acompanhada de uma agenda intersetorial de políticas públicas de educação, saúde, cultura, ambiente e lazer, contribuindo para a superação das desigualdades sociais e territoriais presentes nas cidades.

7. A política pública de Estado de urbanização de favelas deverá obrigatoriamente contar com a ampla e ativa participação dos moradores das favelas no seu processo de formulação, controle e avaliação de planos, programas, projetos e obras, garantindo direitos e evitando obras midiáticas e supérfluas, contraditórias aos interesses das populações envolvidas.

8. A política pública de urbanização de favelas deverá superar as desigualdades socioespaciais e simbólicas, afirmando como seu objetivo final a eliminação de práticas discriminatórias e discricionárias desses territórios, com a garantia plena e integral de acesso aos direitos humanos para seus moradores, bem como o fornecimento e manutenção de equipamentos, mobiliário e serviços urbanos em qualidade análoga aos demais bairros da cidade.



# RUMO A SALVADOR

Evento na capital baiana em 2018 segue difundindo a discussão sobre urbanização de favelas; além de promover a troca de experiências e saberes, terceira edição fortalecerá rede latino-americana



**O III SEMINÁRIO NACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (URBFAVELAS)** a ser realizado em Salvador/BA, em 2018, visa, em primeiro lugar, atualizar o debate acerca da urbanização de favelas, reforçando a importância dessa temática, particularmente no que se refere à discussão da política e ao financiamento de intervenções, em uma conjuntura adversa, considerando-se o momento crítico da política brasileira, tanto no que se refere ao aporte de recursos públicos, quanto sob o aspecto da ética e do compromisso social. Em segundo lugar, a realização do seminário na região Nordeste, diferentemente das duas primeiras edições, busca ampliar o debate a partir de olhares que nos permitam conhecer novos pontos de vista sobre o tema. Desse modo, estima-se nesta edição, uma maior participação de trabalhos acadêmicos, de movimentos e de profissionais nordestinos, onde o repertório sobre o campo habitacional, e mais especificamente o de

urbanização de favelas, precisa ser mais difundido no Brasil. Para além do fortalecimento de uma rede nacional de profissionais do ramo de urbanização de favelas, espera-se nesta terceira edição do evento, que o Seminário agregue esforços e amplie a discussão acadêmica na América Latina, abrangendo a comunicação de experiências latino-americanas de urbanização de favelas.

O Seminário será realizado na Universidade Católica de Salvador (UCSAL), sob a coordenação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social e o Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. A UCSAL tem como missão contribuir para a transformação da sociedade formando profissionais cidadãos, críticos e comprometidos com solução dos problemas e desafios da realidade social, privilegiando as dimensões ética, social e humana, a inclusão e a produção de conhecimentos científico e



tecnológico. O Curso de Arquitetura e Urbanismo, implantado em 2015, contempla pesquisas, estudos e projetos em habitação social através dos grupos de pesquisa, dispondo ainda de uma disciplina específica para tratar do tema. Com isso, foi reforçado o compromisso de promover a contínua integração do Curso com temas relacionados a favelas, cortiços, assentamentos populares e ocupações em áreas centrais, mediante práticas acadêmicas, que favorecem a interdisciplinaridade e a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Nesse sentido, além da importância da temática, destaca-se a completa aderência da mesma com os princípios e compromissos da UCSAL.

Recentemente tivemos a oportunidade de discutir os propósitos e linhas gerais do III UrbFavelas, em Colóquio organizado pelo LEPUR/UFABC e LABHAB/FAUUSP, em São Paulo, no qual foram debatidos os desafios da agenda política e da

pesquisa em urbanização de favelas. O encontro, que reuniu profissionais de diversas regiões do país, contemplou importantes discussões que iluminaram a questão, contribuindo para o entendimento de que há um grande caminho a ser trilhado no que tange à recuperação da formação histórica e recente das favelas no país. Ressalte-se ainda os desafios programáticos, projetuais e, por que não dizer, políticos no momento em que temos assistido à uma perda de investimentos para este campo.

O III UrbFavelas será, além de importante momento de encontro para troca de saberes sobre o tema, oportunidade para articulação de militantes na área, em um contexto político brasileiro no qual esta agenda precisará ser reivindicada.

FORMATO: 21 X 27,5 CM  
TIPOLOGIA: INTERFACE E FISHFINGERS  
PAPEL: COUCHE FOSCO, 115 G/M2 (MIOLO) | CARTÃO DUO  
DESIGN 300G/M2 (CAPA)  
NÚMERO DE PÁGINAS: 48  
IMPRESSÃO: GRÁFICA SMART PRINTER





As características, alcances e limitações das intervenções recentes em urbanização de assentamentos precários foram debatidos no II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, realizado no Rio de Janeiro. Esta publicação reúne reflexões do evento e reafirma a importância de manter a urbanização de favelas na pauta da política urbana em todos os níveis, do local ao internacional.



**URB**  
favelas

Cities Alliance  
Cities Without Slums