PRÁTICAS RECENTES DE INTERVENÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM CIDADES DA AMÉRICA LATINA

Organização: Camila D'Ottaviano e Maria de Lourdes Zuquim

PRÁTICAS RECENTES DE INTERVENÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM CIDADES DA AMÉRICA LATINA

Organização
Camila D'Ottaviano
Maria de Lourdes Zuquim

NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA
PRODUÇÃO E LINGUAGEM
DO AMBIENTE CONSTRUÍDO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FAPESP

FAUUSP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Prof. Dr. Marco Antonio Zago – *Reitor*
Prof. Dr. Vahan Agopyan – *Vice-Reitor*

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
Prof. Dr. Marcelo de Andrade Roméro – *Diretor*
Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Leme – *Vice-diretora*

NAPPLAC
Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído
Profa. Dra. Maria de Lourdes Zuquim – *Coordenadora científica*
Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre – *Vice-coordenador científico*

COMITE EDITORIAL
Profª Drª Maria de Lourdes Zuquim (FAUUSP)
Profª Drª Camila D'Ottaviano (FAUUSP)
Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre (FAUUSP)
Prof. Dr. Jorge Bassani (FAUUSP)

Zuquim, Maria de Lourdes

Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina / Organização de Maria de Lourdes Zuquim e Camila D'Ottaviano. São Paulo : FAU, 2014.
240 p. : il.

ISBN: 978-85-8089-047-1

1. Assentamento Urbano (América Latina). 2. Política Urbana (América Latina) I. Zuquim, Maria de Lourdes, org. II. D'Ottaviano, Camila, org. III. Título.

CDD 711

Serviço de Biblioteca e Informação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

SUMÁRIO

5 APRESENTAÇÃO
Camila D'Ottaviano e M. de Lourdes Zuquim

13 LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA. UNA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA FEDERAL EMERGENCIA HABITACIONAL EN RESISTENCIA (ARGENTINA)

13 *AS COOPERATIVAS DE TRABALHO NA POLÍTICA FEDERAL DE HABITAÇÃO. UMA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITACIONAL EM RESISTENCIA (ARGENTINA)*
BARRETO, Miguel Á., ALCALÁ, Laura I. BENÍTEZ, María A., FERNÁNDEZ, María E., PELLI, María B., ROMAGNOLI, Venettia., Colaboración: DEPETTRIS, Noel

49 CIUDAD CONSTRUIDA A VARIAS MANOS – Prácticas recientes de intervención urbana en áreas informales: Proyecto Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colombia)

49 *CIDADE CONSTRUÍDA A VÁRIAS MÃOS – Práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais: Projeto Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colômbia)*
MAZO, Liliana María Sánchez e TAMAYO, Alberto León Gutiérrez

73 URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: Problemas de desenho e infrarestrutura urbana

73 *URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BELÉM: problemas de deseño y infraestructura urbana*
PONTE, Juliano Pamplona Ximenes, RODRIGUES, Roberta Menezes, BRANDÃO, Ana Júlia Domingues das Neves, MELO, Ana Carolina Campos de, SOUZA, Elidelson Silva de

107 URBANIZAÇÃO INTEGRADA EM DOIS TEMPOS: DO PROGRAMA À PRÁTICA NA CIDADE DO NATAL-RN

107 *URBANIZACIÓN INTEGRADA EN DOS TIEMPOS: DEL PROGRAMA A LA PRÁCTICA EN LA CIUDAD DE NATAL-RN*
FERREIRA, Glenda Dantas e SILVA e Alexsandro Ferreira C.

131 O PROGRAMA MORAR CARIOCA: Novos rumos na urbanização das favelas cariocas?

131 *EL PROGRAMA MORAR CARIOCA: Nuevas direcciones en el mejoramento de barrios en Rio de Janeiro?*
LEITÃO, Gerônimo e DELECAVE, Jonas

149 PLANO SOCIOESPACIAL DA ROCINHA – Plano, projetos e obra: Conflitos e contradições

149 *PLAN SOCIOESPACIAL DE LA ROCINHA – Plan, proyetos y obra: conflicto y contradicciones*
SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da

187 ESTUDO DOS IMPACTOS DAS REMOÇÕES DE FAMÍLIAS POR INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS: Favela Nova Jaguaré

187 *ESTUDIO DE LOS IMPACTOS DE LAS REMOCIONES DE FAMILIAS POR INTERVENCIONES URBANAS: Favela Nova Jaguaré*
SATO, Bruna

215 OUTRA URBANIDADE POSSÍVEL EM ÁREAS DE HABITAÇÃO PRECÁRIA. FAVELAS SÃO REMO E SEM-TERRA, EM SÃO PAULO-SP

215 *OTRA URBANIDAD POSIBLE EN ÁREAS DE ASENTAMIENTO PRECARIO. FAVELAS SÃO REMO Y SEM-TERRA, EN SÃO PAULO-SP*
ENOUT, Helena Junqueira Reis

APRESENTAÇÃO

A América do Sul é uma região predominantemente urbana, com quase 75% de sua população vivendo atualmente em cidades. Suas cidades são marcadas, geralmente, pela desigualdade social traduzida em problemas de mobilidade urbana e saneamento, de grande déficit habitacional, de serviços públicos precários e de riscos ambientais urbanos, especialmente em áreas de maior precariedade urbana.

O processo de reformulação das políticas urbanas latino-americanas começou a ocorrer a partir dos anos 1990, principalmente com ações de desenvolvimento urbano e de urbanização de favelas parametrizadas pelas agências multilaterais (BID, Banco Mundial e FMI) e assistidas por urbanistas consultores internacionais sob influência dos manuais de *good practices* das agências multilaterais. Essa reformulação foi um dos reflexos, no âmbito do urbano, da grave crise econômica sentida pela América do Sul na década de 1980 – "a década perdida" – período de estagnação econômica e forte retração da produção industrial, aumento do desemprego, alta da inflação, aumento do déficit fiscal, problemas de solvência externa, com alguns países decretando a moratória de suas dívidas.

Na última década este quadro começa a tomar outro rumo. Com economias locais mais fortes e um papel político-estratégico mais ativo no contexto global e regional, a América do Sul impôs um conjunto de novas políticas sociais para enfrentar o quadro de pobreza extrema da região, com importantes investimentos públicos. Associada à implementação de políticas sociais, a região definiu uma nova pauta no campo da política urbana, introduzindo marcos legais e relativa capacidade institucional para promover desenvolvimento urbano articulado com provisão de habitação social e equipamentos urbanos, com melhorias nas áreas de saneamento e transporte e qualificação de espaços públicos.

O processo de reformulação da política urbana emerge na maior parte dos países da América Latina, pautado em novos modelos de desenvolvimento econômico, que agora trilham o caminho de reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas urbanas e sociais. Se por um lado, inaugura-se um novo

marco na política urbana com a ampliação dos direitos sociais, como o direito à moradia e à cidade, para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana e habitacional, por outro lado, tem-se ainda a paralisia e resistência ao novo modelo de desenvolvimento urbano, demonstrando um enraizamento dos antigos modelos de política urbana e das estruturas político-institucionais. Vista desta forma, a América do Sul começa a protagonizar novas transformações socioterritoriais em áreas informais e em transformação com importantes avanços no campo da intervenção urbana.

Os recentes processos urbanos e transformações socioterritoriais das metrópoles sul-americanas têm chamado a atenção de pesquisadores para o estudo das intervenções urbanas nessas cidades, especialmente em áreas de precariedade urbana e habitacional e em áreas de renovação urbana – quer por mudanças de base produtiva quer pela dinâmica de produção da cidade contemporânea. Nos países de capitalismo avançado a produção crítica sobre essas intervenções é extensa, principalmente as que tratam dos aspectos físico-espaciais e socioeconômicos. Na América Latina, no entanto, esse corpo teórico ainda está em elaboração, visto que esta prática é recente.

O atual cenário da intervenção urbana na América do Sul é objeto de estudos de pesquisadores do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (NAPPLAC-FAUUSP) no âmbito da pesquisa *"Práticas Recentes de Intervenções Contemporâneas em Cidades da América Latina"*.

As pesquisas do NAPPLAC têm se debruçado sobre as recentes transformações urbanas em áreas informais e áreas de renovação urbana nas metrópoles latino-americanas, por meio da identificação de processos e de questões relativas à produção do espaço urbano. As linhas de investigação seguem estudos no plano teórico – identificando conceitos e grades conceituais correspondentes a diferentes disciplinas ou campos disciplinares – e estudos no plano empírico – examinando os processos sociais e seus correspondentes espaciais em projetos urbanos concretos.

As questões que norteiam os estudos estão apoiadas na interpretação urbana da sociedade latino-americana, decorrente da ausência do Estado de bem-estar social, característica dos países periféricos, e que em comum apresentam baixo nível de reprodução da força de trabalho e precárias condições de vida do trabalhador, com grande concentração de renda e imensas diferenças sociais. Esta característica produziu um quadro de desigualdade urbana no qual se tem lugares precários onde mora a população de baixa renda em contraposição a lugares de boa infraestrutura e equipados onde mora a elite privilegiava. É importante ressaltar que a informalidade e a precariedade latino-americanas refletem diretamente no urbano e na moradia precária, resultado do baixo nível da reprodução da força de trabalho que empurra o problema para soluções informais.

Na linha das transformações urbanas em áreas informais, a condição urbana dos países sul-americanos apresenta, simultaneamente, semelhanças e diferenças.

Semelhanças que nos unem tanto por compartilhar uma realidade de informalidade e precariedade como também pela recente criação de políticas públicas e projetos de intervenção em assentamentos precários, com importantes investimentos recentes. Diferenças que nos distanciam se consideramos os processos de urbanização de cada sociedade, que são peculiares ao estágio de desenvolvimento econômico, social e político, ou seja, processos distintos os quais se constroem social e historicamente.

Nesse quadro, surge a ideia de publicar um livro que contribua com a divulgação de repertório e com a circulação de ideias sobre as práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais de precariedade urbana e habitacional em cidades latino-americanas. O Comitê Editorial optou por apresentar a produção recente nos diversos níveis da vida acadêmica, dos estudos de graduação à pesquisa docente e de pós-graduação. Com isto, espera-se delinear um quadro de como a questão da intervenção urbana, em áreas de precariedade urbana e habitacional, está sendo tratada pela academia, seja no campo do ensino de graduação da Arquitetura e Urbanismo, no campo da investigação docente ou da pesquisa na pós-graduação. Espera-se que esta publicação contribua para a construção de um conjunto coerente de conhecimentos sobre a problemática urbana das áreas informais latino-americanas, mostrando diferenças e semelhanças de processos urbanos, a partir de diversas perspectivas dos autores/pesquisadores que se debruçaram sobre este tema.

O livro reúne um total de oito artigos, sendo o primeiro um estudo de caso sobre a experiência argentina do Programa Federal de Habitação de Emergência; o segundo sobre uma experiência colombiana de participação popular no Programa Urbano Integral da zona noroeste (PUI-NOR) de Medelín; e seis artigos que tratam da realidade brasileira – um de Belém do Pará/PA, um de Natal/RN, dois do Rio de Janeiro/RJ e dois de São Paulo/SP.

O artigo *Las cooperativas de trabajo en la política federal de vivienda. Una experiencia del programa federal emergencia habitacional en Resistencia (Argentina),* dos autores professor Miguel Ángel Barreto, Laura I. Alcalá, María A. Benítez, María E. Fernández, Marta Giró, María B. Pelli e Venettia Romagnoli e Noel Depettris, da Universidad Nacional Nordeste, apresenta, inicialmente, uma breve análise do novo modelo de desenvolvimento econômico, e investimentos decorrentes em obras públicas de infraestrutura e equipamentos sociais, implementadas a partir dos anos 2003. É exposto o novo marco da política habitacional: o plano de melhoria habitacional associado à construção de habitação social, para os setores de baixa renda. Neste contexto analisa o Programa Federal de Habitação de Emergência, cuja ênfase é dada pela participação das organizações sociais de desempregados por meio da formação de trabalho cooperativo. O artigo apresenta esse novo programa e uma implementação experimental realizada no Barrio Vargas II, na cidade de Resistencia, província de Chaco, Argentina. A nova política de habitação federal introduziu mudanças nas ações de melhoria e provisão da moradia precária

ao reforçar os processos de produção social e, consequentemente, as organizações sociais. Na experiência estudada, no Barrio Vargas II, os autores enfatizam que as ações de melhoria são vistas pela forma cooperativa de trabalho de inovação e também pela articulação e fortalecimento com o governo municipal. Ao mesmo tempo em que avalia as melhorias do programa apresenta as dificuldades enfrentadas na experiência como: dificuldades no campo administrativo, gestão, formação da cultura de cooperação, qualidade de mão de obra, organização da produção e, principalmente, na remuneração adequada da cooperativa; enfatizando os entraves para formalizar trabalhadores informais. Levanta, ainda, os entraves institucionais e de recursos humanos da municipalidade para a implementação da política fundiária e de habitação social. Neste sentido, conclui que este programa avançou em direção a uma nova forma de intervenção e produção de habitação social.

O artigo *Ciudad Construida a Varias Manos. Prácticas recientes de intervención urbana en áreas informales: Programa Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colombia)*, de autoria dos assistentes sociais Liliana María Sánchez Mazo e Alberto León Gutiérrez Tamayo, ambos da Universidade de Antioquia, na Colômbia, apresenta uma análise do Plano Urbano Integra (PUI) implantado em Medellín, na Colômbia, na última década.

Os autores apresentam uma descrição inicial sobre processo de estruturação urbana das cidades colombianas ao longo do século 20, em que as últimas décadas foram marcadas pela intensificação da migração campo-cidade, o que levou ao aumento das carências relacionadas ao hábitat urbano.

Medelín, a segunda cidade em população da Colômbia, com grande parte de seus 3 milhões de habitantes vivendo em áreas informais, áreas com altos índices de violência e de exclusão social e baixos índices de desenvolvimento de qualidade de vida.

A partir da Constituição de 1991 foi instituído o Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento e Ordenamento do Território, com três níveis distintos de planejamento: nacional, departamental e distrital. Desde então, em Medelín foram elaborados dois planos de desenvolvimento municipal, o primeiro em 2004-2007 e o segundo em 2008-2011, centrados em *"desenvolvimento humano, competitividade econômica, sustentabilidade ambiental, prevalência do interesse coletivo e inclusão social"*.

Os autores analisam uma das experiências resultantes desses planos de desenvolvimento: o Programa Urbano Integral da zona noroeste (PUI-NOR) de Medelín, uma experiência de intervenção em áreas informais que contou com um processo decisório participativo.

O artigo *Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Belém: problemas de desenho e infraestrutura urbana*, de autoria dos professores Roberta Menezes Rodrigues e Juliano Pamplona Ximenes Ponte, das mestrandas Ana Julia Domingues das Neves Brandão e Ana Carolina Campos de Melo e do graduando Elidelson Silva de Souza, da Universidade Federal do Pará, apresenta

estudo das intervenções locais de saneamento em áreas de assentamento precário na região Metropolitana de Belém/PA, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A ênfase do estudo está na análise da relação entre o padrão de desenho urbano e as soluções de drenagem urbana adotadas nessas intervenções. Os autores apresentam um breve resumo sobre a problemática da moradia precária no Brasil, passando pela apresentação dos novos marcos do PAC – eixo Infraestrutura social e urbana – e investimentos decorrentes, para seguir no texto com a análise do padrão de desenho urbano e as soluções de drenagem urbana adotadas em nove projetos de intervenção realizados pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA). Apresenta uma análise desses projetos relacionando aspectos urbanísticos e concepções de drenagem urbana com objetivo de identificar o nível de adoção das tecnologias compreensivas da chamada drenagem sustentável, *baseada em* medidas não-estruturais de contenção de cheias e regulação do nível de alagamento em bacias hidrográficas urbanas. Concluem que estas intervenções adotaram soluções convencionais de projeto urbanístico e de soluções de drenagem urbana, embora identifiquem pouco avanço técnico no campo do traçado urbano, mesmo que pontual, além disso, mostram os gargalos existentes para avançar no campo da tecnologias compreensivas da chamada drenagem sustentável.

O artigo *Urbanização integrada em dois tempos: do programa à prática na cidade do Natal/RN*, de autoria da cientista social e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo Glenda Dantas Ferreira e do professor Alexsandro Ferreira da Silva, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, trata da experiência do Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano de Natal – Natal do Futuro, componente Melhoria de Bairro. O estudo evidencia a relação entre os aspectos programáticos de intervenção urbana na ação da regularização urbanística, ambiental e jurídica na Comunidade Aliança. Mostra os principais aspectos do programa e procede a análise da intervenção urbana destacando o descompasso entre as fases de planejamento e execução no campo do arranjo institucional e da organização comunitária. O artigo conclui que a experiência de urbanização da Comunidade Aliança, mesmo tendo como premissa a urbanização integrada, apresenta um descompasso entre a concepção inicial e a execução da intervenção, quer por questões institucionais e de financiamento quer por questões de fragilidade dos canais de participação popular.

São apresentados, a seguir, dois artigos que analisam as experiências cariocas de intervenção em favelas. De autoria dos arquitetos Gerônimo Leitão e Jonas Delecave, a partir de um histórico inicial abrangente das favelas cariocas, o artigo *O Programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?* faz uma análise do Programa Favela-Bairro implementado pela prefeitura do Rio de Janeiro nos anos 1990. O segundo artigo *Plano socioespacial da Rocinha – plano, projetos e obra: conflitos e contradições*, de autoria do arquiteto Jonathas Magalhães, apresenta um estudo do Plano *Socioespacial* da Rocinha a partir da experiência do

autor como técnico na execução das obras de melhoramentos da favela da Rocinha, no Rio de Janeiro.

O artigo *O Programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?* relaciona historicamente as políticas de intervenção no espaço favelado com o tipo de regime político vigente.

Os autores partem do princípio que quanto mais democrático o regime político, maior a permanência da população favelada em suas moradias, quanto menos democrático, mais remoção. Neste contexto, as favelas tidas, inicialmente, como algo transitório são, a partir dos anos 1970, incorporadas definitivamente aos problemas urbanos a serem enfrentados pelo poder público.

No Rio de Janeiro, como em outras cidades brasileiras, o plano diretor aprovado em 1992, pouco depois da Constituição de 1988 delegar aos municípios a gestão do espaço urbano, definiu as bases para uma política de urbanização de assentamentos informais na cidade. Desde então alguns programas de intervenção nas áreas de favela foram criados.

O primeiro programa analisado é o Programa Favela Bairro, de 1993. De acordo com as diretrizes do Programa Favela-Bairro – iniciado com a realização de um concurso público de metodologias para intervenção em comunidades faveladas, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RJ) –, as principais ações destinadas a promover a integração das favelas ao tecido urbano da cidade formal deveriam ser: *"Complementar ou construir a estrutura urbana principal; oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; consolidar a inserção da favela no processo de planejamento da cidade; implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; promover a regularização fundiária e urbanística."*

A seguir os autores analisam o Programa Morar Carioca, lançado pela prefeitura municipal em 2010, e que tinha a meta audaciosa de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020. Para a realização do programa, foi realizado um convênio com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ), o qual promoveu um concurso de metodologias de urbanização de favelas, sendo qualificados 40 escritórios.

Separados por um período de 20 anos, no Programa Favela-Bairro as intervenções eram praticamente restritas à qualificação dos espaços públicos e à melhoria dos serviços de infraestrutura. O Morar Carioca estimulava as equipes participantes a apresentar propostas de desadensamento dos assentamentos, com construção de unidades multifamiliares verticalizadas. Em um cenário com maior capacidade de investimento do Estado e com estabilidade econômica, a expansão da atividade econômica, o Programa Morar Carioca, como pode ser visto no artigo, é muito mais audacioso.

Já o artigo *Plano Socioespacial da Rocinha – plano, projetos e obra: conflitos e contradições,* analisa o histórico de atuação na maior favela do Brasil procurando

entender as idas e vindas das políticas públicas na área social e mais especificamente de habitação.

O artigo apresenta uma breve descrição das características do assentamento e do crescimento da favela a partir da busca por moradia próxima ao eixo de crescimento (e de oferta de emprego) da cidade, na Barra da Tijuca. A ocupação da área teve início em 1929. O primeiro recenseamento do assentamento ocorreu já em 1950, registrando um total de 4.513 moradores. Os anos 1980 representaram a consolidação e o adensamento do assentamento, bem como as primeiras obras de infraestrutura providas pelo poder público. Em 1993 a Rocinha foi transformada em bairro a partir da promulgação de uma lei municipal. Posteriormente (2001) a municipalidade demarcou toda a área da Rocinha como Área Especial de Interesse Social (AEIS). Em 2010 o censo apontou que a Rocinha possuía 70 mil moradores. Já a Associação da Rocinha afirma que este número é bem maior: 200 mil moradores.

O Plano Socioespacial da Rocinha previa ações a serem executadas em um prazo de 10 anos, beneficiando-se da organização social prévia existente no bairro. O plano, além de verba estadual, recebeu um grande aporte de verba federal, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O artigo descreve não apenas o plano urbanístico, mas também os arranjos institucionais necessários para viabilizar sua implantação. E, por fim, mostra uma análise dos resultados como as melhorias na rua 4, a construção do complexo esportivo e do centro cultural (Biblioteca Parque Rocinha).

Por último, apresentamos dois artigos que analisam os espaços informais na cidade de São Paulo, ambos produzidos no âmbito dos cursos de graduação da FAUUSP e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O primeiro deles, *Estudo dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas: Favela Nova Jaguaré*, foi desenvolvido pela aluna Bruna Sato como resultado de sua pesquisa de Iniciação Científica *Estudo dos Impactos das Remoções de Famílias por Intervenções Urbanísticas: Favela Nova Jaguaré*, apoiada pela Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo.

O segundo, *Outra urbanidade possível em áreas de habitação precária. Favelas São Remo e Sem-Terra, em São Paulo (SP),* é resultado da pesquisa desenvolvida pela jovem arquiteta *Helena Junqueira Reis Enout para* o seu Trabalho Final de Graduação (TFG).

Achamos importante inserir esses dois artigos na publicação como forma de registrar as reflexões existentes no âmbito de duas das maiores escolas de Arquitetura de São Paulo no que diz respeito à intervenção em áreas faveladas. Esses textos são reflexos de projetos gestados nas universidades paulista (pública ou privada) e também das possibilidades de atuação profissional vislumbradas por nossos alunos.

Se o Rio de Janeiro concentrou as primeiras favelas brasileiras, a partir da segunda metade do século 20, as favelas passar a ser uma alternativa de moradia cada vez mais importante na cidade de São Paulo.

Se na cidade de São Paulo as favelas, como opção de moradia da população de baixa renda, são um fenômeno bem mais recente se comparado ao Rio de Janeiro, desde os anos 1970 representa uma opção cada vez mais importante.

A pesquisa desenvolvida pela graduanda Bruna Sato analisa o histórico das intervenções promovidas pelo poder público municipal nas favelas paulistas desde os anos 1950, com ênfase nas políticas de remoção e realocação das famílias residentes nas áreas faveladas da metrópole.

Essa recuperação histórica é importante, pois nos faz perceber a falta de continuidade das políticas de intervenção em áreas de favelas e, principalmente, a falta de garantia do direito à moradia digna, na qual estão sujeitas as famílias residentes nessas áreas faveladas. O artigo tem como estudo de caso as diversas intervenções realizadas na Nova Jaguaré, favela da zona oeste do município de São Paulo.

Já a pesquisa de TFG, desenvolvida pela arquiteta Helena Junqueira Reis Enout, apresenta um estudo criterioso da realidade urbana e social existente nas Favelas São Remos e Sem-Terra, também na zona oeste do município de São Paulo.

O artigo analisa inicialmente a influência do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos programas de intervenção em favelas (e até programas habitacionais) em São Paulo e no Brasil. Neste sentido dá pistas sobre a estruturação das políticas públicas habitacionais no Brasil.

Apresenta a seguir um breve histórico das favelas paulistanas, retomando o surgimento das primeiras favelas e sua proliferação a partir dos anos 1960/1970. Paralelamente, recupera também o histórico de intervenção do poder público nas áreas faveladas da cidade. É interessante notar a intensa variação de tipo política (urbanização, remoção, etc.) de acordo com as mudanças na gestão municipal.

Acreditamos que a compilação final deste livro apresenta de maneira bastante plural a produção recente que tem como foco as áreas de moradia irregular, em especial as favelas, tanto no Brasil quanto em alguns países sul-americanos.

Boa leitura!
Camila D'Ottaviano
e
M. de Lourdes Zuquim

LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA. UNA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA FEDERAL EMERGENCIA HABITACIONAL EN RESISTENCIA (ARGENTINA)

AS COOPERATIVAS DE TRABALHO NA POLÍTICA FEDERAL DE HABITAÇÃO. UMA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITACIONAL EM RESISTENCIA (ARGENTINA)

BARRETO, Miguel Á.
ALCALÁ, Laura I.
BENÍTEZ, María A.
FERNÁNDEZ, María E.
PELLI, María B.
ROMAGNOLI, Venettia
Colaboración:
DEPETTRIS, Noel

RESUMEN

El gobierno argentino que inició sus gestiones en 2003 abandonó las políticas neoliberales e implementó un nuevo modelo de desarrollo, que entre otras cuestiones, incrementó la inversión en obras públicas como fuente de reactivación de la economía y de la generación de empleos. En este contexto implementó también una nueva política habitacional orientada a los sectores de menores recursos. Uno de los primeros programas de esta nueva política, fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional, que tuvo de novedoso, la participación de organizaciones sociales de desocupados, a través de la formación de cooperativas de trabajo. Este artículo analiza a este programa y a una experiencia de implementación llevada adelante en la ciudad de Resistencia, en la provincia del Chaco, para extraer conclusiones y recomendaciones de dicha experiencia.

Palabras Claves: Política Federal de Viviendas; Programas Habitacionales; Organizaciones Sociales; Cooperativas de Trabajo

RESUMO

O governo argentino, que iniciou sua gestão em 2003, abandonou as políticas neoliberais e executou um novo modelo de desenvolvimento o qual, entre outras coisas, aumentou o investimento em obras públicas como fonte de reativação da economia e da geração de empregos. Neste contexto também efetuou uma nova política habitacional dirigida aos setores de baixa renda. Um dos primeiros programas dessa nova política foi o Programa Federal de Emergência Habitacional, que tinha de inovador a participação das organizações sociais dos desempregados, por meio da formação de cooperativas de trabalho. Este artigo analisa o programa indicado e uma experiência de execução realizada na cidade de Resistencia, na província de Chaco, para tirar conclusões e recomendações a partir dessa experiência.

Palavras-chave: Política Federal de Habitação; Programas habitacionais; Organizações Sociais; Cooperativas de Trabalho

1. INTRODUCCIÓN

Tras el fracaso de la política neoliberal, que en Argentina concluyó con una profunda crisis económica, social y política durante los años 2001 y 2002, el nuevo gobierno que asumió en mayo de 2003 implementó una orientación política distinta. Algunos autores han definido a esta nueva etapa como "posneoliberalismo" (KATZ, 2004; GARCÍA DELGADO Y NOSETTO, 2006) y otros como "neodesarrollismo" (ARANÍBAR Y RODRÍGUEZ, 2013). Desde entonces, el país experimentó una importante etapa de crecimiento económico y una de sus estrategias fue el incremento de la inversión pública en obras de infraestructuras y equipamientos sociales, como herramientas de reactivación económica y de generación de empleos. En este marco implementó una nueva política habitacional, que promovió un ambicioso plan de mejoramiento habitacional y de construcción de viviendas nuevas para los sectores de bajos ingresos (BARRETO, 2012).

Uno de los primeros programas implementados que tuvo por finalidad incorporar a las organizaciones sociales de desocupados, conocidas como "piqueteras" (SVAMPA Y PEREYRA, 2009), fue el Programa Federal Emergencia Habitacional (PFEH), que tuvo por objetivos contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, mediante la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD), a través de la formación de cooperativas de trabajo. La primera etapa del programa entró en vigencia el 18 de septiembre de 2003, y la segunda etapa, el 1º de enero de 2006. El Plan JYJHD fue un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social creado en 2002 para contrarrestar los efectos de la crisis, destinado a brindar un subsidio a los desempleados a cambio de una contraprestación laboral. Tuvo una amplia cobertura en todo el país (2.000.000 de desempleados) y alcanzó a cubrir alrededor del 75% de los desocupados. Fue un programa que mereció amplios análisis por los efectos de contención de la conflictividad social. Un estudio sobre él en Golbert (2004).

El presente artículo analiza el PFEH y una experiencia de implementación llevada adelante en el Barrio Vargas II de la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, ubicada en el nordeste de Argentina, que junto a otros tres municipios menores, integra un área metropolitana (el AMGR), que según el último censo (2010) tenía 389.338 habitantes: 291.720 en Resistencia, 54.715 en Barranqueras, 32.027 en Fontana y 10.876 en Puerto Vilelas. El norte argentino es la parte del país con mayor pobreza y en el AMGR, entre el 25 y el 30% de la población habita en asentamientos informales. El análisis de este programa se realizó en base a una metodología creada para la investigación de la política habitacional (BARRETO, PELLI, ALCALÁ, GIRÓ, BENÍTEZ, FERNÁNDEZ, PELLI y ROMAGNOLI, 2013), basada en un enfoque integral y multidimensional, organizada en cuatro ejes de análisis: a) el de la *intervención* del Estado en el campo habitacional;

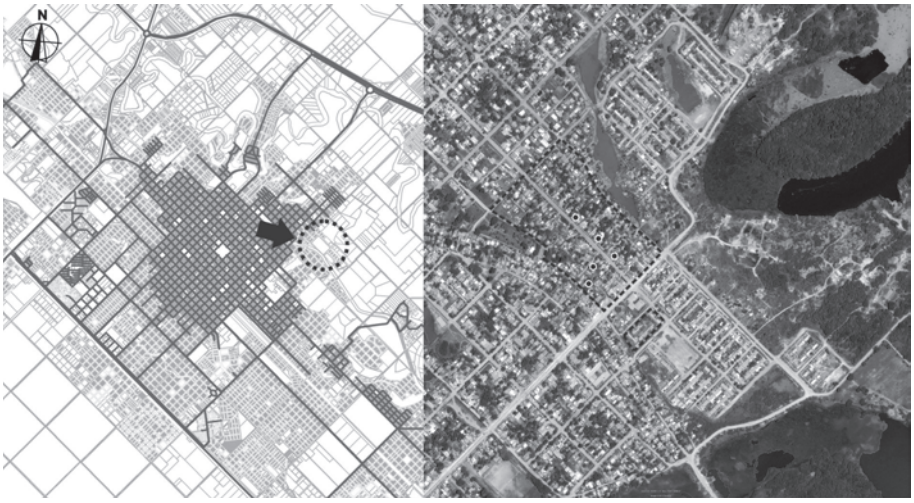
b) el de las *soluciones* brindadas; c) el de los *destinatarios* a los que se orientaron las soluciones; y d) el de la *producción*) de las soluciones. Para cada eje se elaboraron un grupo de variables e indicadores de valoración, a partir de las cuales se analizó la información: documentos oficiales; informes técnicos; publicaciones de otros investigadores y el trabajo de campo.

2. IMPLEMENTACIÓN DEL PFEH EN EL B° VARGAS II

El proyecto Vargas II fue ejecutado entre septiembre de 2004 y julio de 2005 en el marco de la etapa I del programa, en un asentamiento Informal habitado por 600 hogares, ubicado en el nordeste de Resistencia, (Figura 1), denominado Villa Prosperidad. Se trata una de las villas de emergencia históricas de la ciudad y desde el año 1994 sus habitantes venían bregando por el trámite de expropiación dominial y de obtención definitiva de títulos de propiedad.

Es un área aislada por barreras naturales (lagunas), infraestructuras en desuso (ex vías del ferrocarril) y por el terraplén de defensas contra las inundaciones del río Negro. El entorno del asentamiento tuvo en los últimos años un importante proceso de ocupación y desarrollo a partir de la construcción de distintos barrios públicos de vivienda. Por su proximidad al área central de la ciudad, es un área servida en términos generales por la red de agua potable y energía eléctrica, y cercana a la red cloacal, aunque el asentamiento presenta grandes carencias de

Figura 1 – Ubicación del barrio Vargas II en el Área Metropolitana del Gran Resistencia



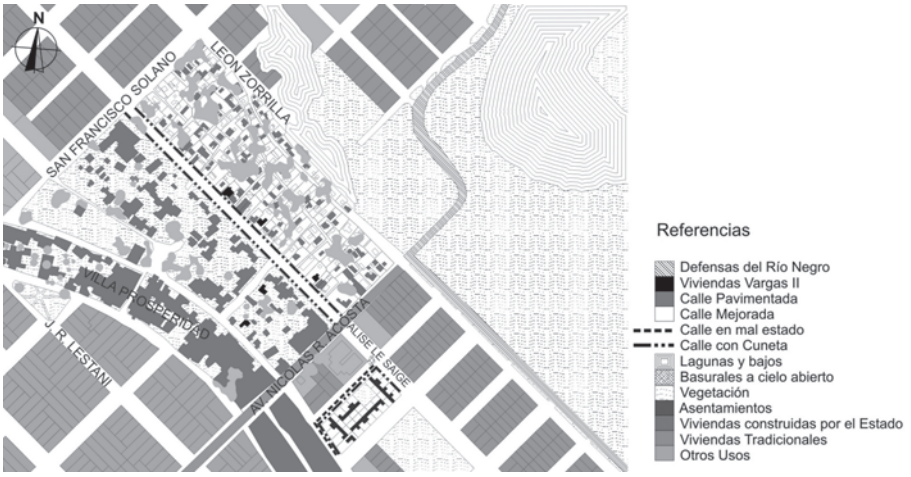
Fuente: elaboración propia

servicios básicos. El área también dispone de una serie de equipamientos (centro de salud, iglesia, comisaría, escuela, etc.). Si bien la composición social es diversa, los sectores sociales están claramente diferenciados en los distintos barrios que han sido objeto de la atención de diferentes programas. La zona cuenta con dos vías de acceso, mediante las que se establece la comunicación con el resto de la ciudad. En su interior el asentamiento tiene pasillos irregulares de entre 1 y 2 m de ancho, que en general se encuentran en muy mal estado y en condiciones ambientales críticas por falta de infraestructuras básicas.

El PFEH realizó una intervención muy pequeña, pero representativa del accionar de este programa en la provincia del Chaco. El proyecto consistió en la construcción de apenas veintiuna viviendas individuales, cinco de ellas dentro del asentamiento y dieciséis agrupadas en un terreno disponible cerca del asentamiento perteneciente al gobierno provincial (Figura 2). Las viviendas fueron construidas mediante cuatro cooperativas de trabajo, conformadas para la ejecución de las obras, que generaron 64 puestos de trabajo. Las obras realizadas consistieron en las viviendas nuevas, las redes de infraestructura para los servicios de luz eléctrica y agua potable de dichas viviendas, la apertura de algunas calles de tierra, el pavimento de sendas peatonales y desagües pluviales a cielo abierto.

En el nivel nacional, este programa estuvo dirigido a dar participación a distintos movimientos sociales de todo el país. Este proyecto estuvo a cargo de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), que es una agrupación política y sindical argentina impulsada por el Partido Comunista Revolucionario, formada en el año 1994. La selección de este barrio para ser intervenido por el programa estuvo a

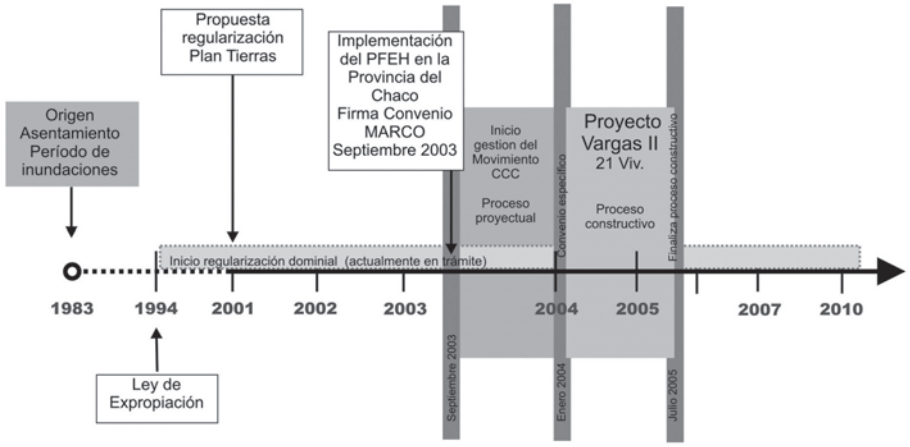
Figura 2 – Planimetría del asentamiento y conjunto habitacional del B° Vargas II



Fuente: elaboración propia

cargo de esta organización, a partir de un criterio de priorización que tuvo como principal factor determinante el estado de regularización de las tierras. La cantidad de vivienda se definió en función de los terrenos saneados disponibles y los destinatarios fueron seleccionados mediante una evaluación realizada por la organización social, en la que tuvo en cuenta el grado de participación en las luchas sociales; la

Figura 3 – Línea del tiempo desde el origen del Barrio Vargas II



Fuente: elaboración propia

Figura 4 – Frente de las viviendas del barrio Vargas II construidas por el programa

Fuente: elaboración propia (año 2010)

composición y jefatura de los hogares y el grado de precariedad de las viviendas. Dicha evaluación y selección fue realizada en asamblea de los vecinos del barrio y de los integrantes locales de la CCC.

Por tratarse de un proyecto en el marco de un programa que se proponía la generación de fuentes de trabajo, la selección de los beneficiarios de estos puestos requirió acciones preparatorias entre los técnicos de la CCC y los vecinos del barrio, a los efectos de definir los criterios de priorización, en los que predominaron finalmente los vinculados con cuestiones de género y con la militancia política, medida en grados de participación y de compromisos con la organización.

Las dieciséis viviendas agrupadas se hicieron con el objeto de relocalizar a las familias ubicadas sobre las trazas de las calles del nuevo proyecto de urbanización del asentamiento y las cinco viviendas restantes se ubicaron dentro del asentamiento en terrenos ocupados con viviendas precarias, cuya regularización estaba a cargo de otra intervención provincial ("Plan Tierra").

Durante el proceso de gestión del proyecto, la CCC intentó negociar con la SSDUV de la Nación la utilización de los fondos destinados a la construcción de las viviendas para el mejoramiento de un número mayor de viviendas, pero las condiciones y rigideces del programa imposibilitaron una solución más extendida y acorde con las situaciones detectadas en los diagnósticos locales.

3. ANÁLISIS DEL PFEH Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL B° VARGAS II

3.1. Marco normativo

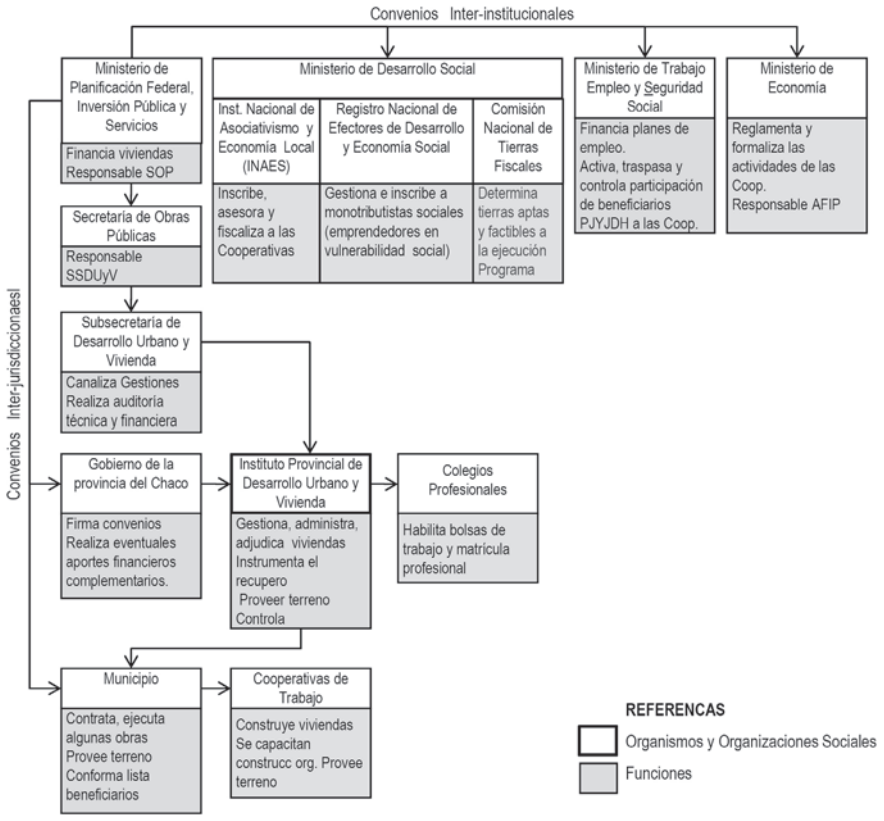
El PFEH se constituyó mediante la suscripción de un Convenio Marco celebrado el 18 de septiembre de 2003 entre responsables de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y diferentes representaciones de la sociedad civil. Tuvo por objeto aplicar recursos financieros no reintegrables a las jurisdicciones participantes para la construcción de viviendas a través de cooperativas de trabajo. Al igual que todos los convenios marco que se firmaron para la puesta en marcha de los nuevos programas federales, en este también se estableció la cantidad de viviendas que se ejecutarían en cada provincia y el monto de financiamiento de origen federal.

Del nivel nacional participaron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) a través de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV); el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS). Del nivel intermedio participaron ocho provincias, incluida la del Chaco, y del nivel territorial y administrativo inferior, participaron 35 municipios. En el convenio también participaron 16 organizaciones sociales, entre ellas, la CCC.

Con el propósito de complementar y articular este programa con otros programas sociales, se establecieron acuerdos interinstitucionales entre los ministerios señalados, que dieron lugar a un conjunto de decretos y resoluciones, que viabilizaron la nueva modalidad de producción de soluciones habitacionales a través de cooperativas de trabajo.

En el caso de la provincia del Chaco, en el año 2004 se firmó un convenio específico dentro del Convenio Marco del PFEH (etapa I), entre el MPFIPYS, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) y la Municipalidad de Resistencia, con el objeto de financiar la implementación del programa en esta ciudad. En este convenio quedó definido el municipio como responsable de celebrar los contratos con las cooperativas de trabajo que participaron del proyecto. Otro aspecto contemplado en el convenio se refirió al subsidio de la Nación para

Figura 5 – Relaciones y funciones entre organismos participantes en el Chaco



Fuente: elaboración propia sobre la base del marco normativo del programa y de la Política Federal de Vivienda

la adquisición de las herramientas e insumos de trabajo para el funcionamiento y administración de las cooperativas. Sin embargo, no se especificó aportes para los gastos generales de las cooperativas de trabajo, lo que afectó luego el normal funcionamiento de las mismas, tal como lo señaló una de las fuentes consultadas del caso Vargas II.

3.2. Organización y articulación y de actores institucionales participantes

Este programa tuvo un esquema organizativo complejo debido a la cantidad de organismos participantes. Estableció relaciones entre un conjunto de organismos públicos y sociales con definición de sus dependencias, funciones y sistema de relaciones en sentido horizontal (interinstitucional) y vertical (interjurisdiccional) (Figura 5).

En el nivel nacional, la articulación horizontal fue promovida por el MPFIPYS en su carácter de organismo responsable de la Política Federal de Vivienda. Este ministerio – a través de la SSDUYV – tuvo por función financiar la implementación del programa; suscribir los convenios con los Institutos Provinciales de Vivienda y los municipios; auditar y monitorear el seguimiento de la operatoria. El MDS – a través del INAES – tuvo las funciones de inscribir, asesorar y fiscalizar a las cooperativas, y a través del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, tuvo la función de llevar adelante la gestión e inscripción tributaria de las personas cuyas actividades económicas de producción, servicios o comercialización, presentasen dificultades de inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. El MTEYSS se comprometió a la activación y traslado de los beneficiarios del Plan JYJHD a las cooperativas de trabajo para la construcción de vivienda del programa. Y el ME – a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – tuvo las funciones de reglamentar y formalizar las actividades de las Cooperativas de Trabajo. En vertical, el MPFIPYS firmó convenios con los gobiernos provinciales y municipales.

Los Institutos Provinciales de Vivienda tuvieron por funciones: suscribir los convenios con la SSDUV y los municipios; gestionar los proyectos ante la SSDUV; controlar la gestión local del programa; administrar los recursos financieros enviados por la Nación; controlar los avances de cada proyecto; adjudicar las viviendas finalizadas conforme a los municipios; instrumentar el recupero de las cuotas mensuales de los adjudicatarios (a 50 años de plazo y sin interés); otorgar la escritura traslativa de dominio a favor de los beneficiarios y constituir las hipotecas a favor de los institutos.

Los municipios debían encargarse de la contratación de las cooperativas y en algunos casos de la ejecución de obras de vivienda por sistema de administración, y al igual que los demás organismos intervinientes estaban habilitados a realizar aportes complementarios a los proyectos. Además debían hacerse cargo de la

inscripción y selección de los adjudicatarios y de la elaboración de los proyectos urbanísticos y de vivienda; de la entrega de tierras aptas para la realización de los proyectos (división parcelaria incluida); de las obras de urbanización; de exceptuar a las cooperativas del pago de las tasas municipales por derecho de construcción, sellados y otras tasas en relación con la construcción de obras; de contratar a las cooperativas para la realización de las obras; de capacitar a los beneficiaros del Plan JYJHD incorporados a ellas; de supervisar la compra de materiales; facilitar la ejecución del obrador y depósito de materiales y herramientas y por último, realizar el monitoreo de las actividades de las cooperativas, corroborando el cumplimiento de los requerimientos del INAES. En resumen, el programa dio un importante protagonismo a los municipios, favoreciendo a la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales, esto se considera una herramienta válida y estratégica para profundizar la descentralización y el desarrollo local.

Las organizaciones sociales que participaron del programa tuvieron como funciones principales: conformar las cooperativas para la construcción de las soluciones habitacionales y administrar los recursos financieros y materiales de los proyectos. También participaron del programa los consejos profesionales de arquitectos de cada jurisdicción, para brindar apoyo a las cooperativas de trabajo, mediante la habilitación de bolsas de trabajo para sus profesionales y la habilitación de matriculas profesionales a tal fin.

En el proyecto del B° Vargas II surgieron inconvenientes en el cumplimiento de las funciones asignadas en el convenio marco al INAE, dado que no quedó claro como la Nación realizaría la capacitación prevista a los cooperativistas. En este proyecto, la capacitación a las cooperativas fue muy limitada y fue realizada por la Dirección de Cooperativas del gobierno provincial. Esto, según las fuentes consultadas, no contribuyó a la sustentabilidad futura de las cooperativas. También faltó precisar en el convenio como sería la formalización laboral de los desocupados, ya que de acuerdo con las fuentes consultadas, el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo y Economía Social se conformó con posterioridad a la puesta en marcha del programa a pedido de las organizaciones sociales. Esto impactó inicialmente de manera negativa en el funcionamiento de las cooperativas.

El programa valorizó el rol de los municipios, sin embargo, surgieron inconvenientes por la falta de capacidades institucionales de muchos de ellos. En el Proyecto del B° Vargas II, muchas de las funciones que debía cumplir el municipio, recayeron en las organizaciones sociales, impactando de manera negativa en el funcionamiento de las cooperativas. En este proyecto, las funciones voluntarias asumidas por la organización social (CCC) permitieron viabilizar el desarrollo del proyecto. Como consecuencia de todas estas dificultades, la intervención en el B° Vargas II resultó muy sectorial y limitada dentro del conjunto de dimensiones que presentaba la problemática habitacional del barrio.

3.3. La articulación con otros programas

La articulación con el Plan JYJHD se realizó para la reinserción social y laboral de desocupados, mediante la reorientación de los fondos de este subsidio a la generación de empleo registrado bajo la forma de trabajadores autónomos y a la capacitación para la inserción en cooperativas de trabajo para la construcción. Sin embargo, la manera en que fue realizada, no favoreció la integralidad de las soluciones, porque no relacionó ambas demandas, ya que los integrantes de las cooperativas no necesariamente resultaron beneficiarios de las viviendas.

Cerca de la finalización del programa, también se articuló con el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" y con el Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, para dar continuidad laboral a las cooperativas. En este fin también articuló con el Programa de Centros Integradores Comunitarios (CIC), para que las cooperativas participen en la construcción de los equipamientos comunitarios que este programa del Ministerio de Desarrollo Social llevaba a cabo en distintos municipios del país.

En el Proyecto del Barrio Vargas II, la articulación fue solo con el Plan JYJHD, a pesar que la diversidad de dimensiones que presentaba la problemática del hábitat (urbanas, ambientales, legales, de salud, educativas, sociales, etc.). De acuerdo con lo señalado por las fuentes consultadas, ni la organización social política (CCC) ni los cooperativistas pudieron realizar gestiones que posibilitaran la inclusión de prestaciones de otros programas vigentes, debido a la cantidad de responsabilidades que recayeron en ellos y a la escasa vocación institucional de articulación de las políticas sociales a nivel local (entre gobierno provincial y municipios, de signos políticos opuestos).

3.4. La participación y funciones de agentes extraestatales

El programa surgió como un espacio de participación de las organizaciones sociales de desocupados que se formaron contra las políticas de ajustes de los años 90 y que durante la crisis de 2001-2002 estuvieron muy movilizadas. En este sentido político, el rol de las cooperativas de trabajo fue estratégico en varios sentidos. Por una parte, contribuyó a cambiar la concepción asistencialista del Plan JYJHD al articular a los desempleados como trabajadores autónomos registrados, y por otra parte, promovió la solidaridad entre ellos y abrió espacios de participación a los destinatarios de las soluciones dentro de los grupos de trabajo, otorgando un sentido de promoción al esfuerzo organizado para las tareas constructivas, educativas y asociativas.

Las cuatro cooperativas de trabajo que participaron del proyecto Vargas II fueron conformadas y respaldadas por el organización política CCC, que participó brindando apoyo a la gestión del proyecto, por ejemplo, realizando petitorios y

movilizaciones de protesta cuando fallaba el funcionamiento del programa. Uno de los aspectos más críticos en este proyecto estuvo vinculado con la retribución salarial a los cooperativistas, porque existían demoras en los desembolsos y las cooperativas no disponían de capital para solventar transitoriamente los pagos, como hacen las empresas constructoras en estos casos, señalaron las fuentes consultadas. Por este motivo, a los cooperativistas que no eran beneficiarios de las soluciones, les convenía trabajar en las empresas constructoras, donde podían percibir mayor retribución por igual tarea y menores responsabilidades, una vez que la industria de la construcción resultó reactivada por esta política. Esta cuestión puso en jaque los objetivos sociales y económicos del programa por los efectos contrarios que tuvo, dando lugar a críticas que señalaron que la modalidad de construcción por cooperativas fue más bien un recurso para el abaratamiento de la mano de obra que una estrategia alternativa a la tradicional ejecución a través de empresas constructoras.

3.5. Recursos financieros

Al igual que el resto de los programas de esta política, este ha sido financiado con recursos provenientes del Tesoro Nacional, con carácter de subsidio no reintegrable para las jurisdicciones adherentes. Esta fuente de recurso se vio complementada con aportes del MTEYSS de la Nación a través del financiamiento del Plan JYJHD. El convenio marco de la primera etapa otorgó a las jurisdicciones participantes un financiamiento no reintegrable de $124.160.000, destinados a la construcción de 6.208 unidades de viviendas y a la adquisición de equipos, herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas. También otorgó inicialmente a cada cooperativa y por única vez (en el momento de la contratación) un subsidio no reintegrable de $5.250 para la adquisición de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables. Los recursos financieros provenientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, destinados a los beneficiarios del Plan JYJHD, fueron para generar 31.040 puestos de trabajo en la primera etapa del programa y durante seis meses, que fue el período asignado para la ejecución de los proyectos.

Como contraprestación financiera de los gobiernos provinciales y municipales, el programa exigió aportes de terrenos y obras de urbanización. En el Proyecto Vargas II, las contrapartes locales estuvieron dadas por los aportes de las empresas provinciales de servicios de agua potable y energía eléctrica (SECHEEP y SAMEEP), que realizaron las obras de nexos de estos servicios, y la SUPCE, que aportó el terreno en el cual se construyeron las viviendas agrupadas, que posibilitaron la relocalización de las familias asentadas en la calles que se trazaron en el asentamiento aledaño. Para que los destinatarios adquirieran las viviendas, el programa estipuló un financiamiento a cincuenta años sin intereses, en cuotas mensuales de $41,66 que debían ser pagadas a través de los Institutos Provinciales del Viviendas.

Cabe destacar que durante todo el período de análisis de esta investigación (2003-2007) el PFEH terminó financiando un total de 15.689 viviendas en todo el país, que implicó un financiamiento no reintegrable de $622.778.905. Esta cantidad de viviendas representó 9.661 unidades más que las que se acordaron en el convenio marco de la primera etapa. En este convenio a la provincia del Chaco le habían correspondido apenas 130 viviendas, de las cuales 100 se destinaron al municipio de Resistencia, pero durante todo este período se terminaron financiando en la provincia un total de 1.006 soluciones, equivalente al 6,4% del total nacional, realizando un aporte de $39.664.600 que representó también un 6,4% de la inversión total del programa en el período (2003-2007) (Fuente: IPDUV).

3.6. Requisitos de implementación para las jurisdicciones

Este programa dispuso como requisitos generales: que la gestión del financiamiento sea realizada de manera individual para cada proyecto por los Institutos Provinciales de Vivienda; que se crearan unidades ejecutoras locales en los gobiernos municipales participantes; que las cooperativas de trabajo debían estar integradas por dieciséis miembros desocupados, ocho de ellos beneficiarios del Plan JYJHD y ocho no cubiertos por este subsidio, los cuales debían acreditar inscripciones ante la AFIP, el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y disponer de contratos de seguro de riesgo de trabajo o similar. A los cooperativistas, como beneficiarios de vivienda y trabajo, el programa les exigió ser jefes de familia numerosa, no tener propiedades, pertenecer al sector de bajos ingresos y cumplir con otros requisitos definidos por las áreas sociales provinciales, y en ningún caso les permitió la adjudicación de las viviendas antes de estar finalizadas. También fijó como condición de financiamiento que los honorarios profesionales, generalmente de técnicos de las organizaciones sociales, no podían superar el 3,6 % del monto de la vivienda, y estableció que el máximo para dirigir por cada profesional debía ser de cinco cooperativas o de veinte viviendas por año.

Los requisitos a las cooperativas fueron muy precisos; sin embargo, el caso estudiado puso en evidencia que algunos supuestos de partida fueron equivocados, como por ejemplo que los integrantes de las organizaciones sociales – la mayoría de ellos pertenecientes a movimientos sociales y en situación de desempleo por efecto de la crisis 2001 – contarían con capacidades autogestionarias y que lograrían cumplimentar el conjunto de requerimientos exigidos sin contar con apoyatura técnica y acompañamiento en los procesos de gestión, formación y desarrollo.

Los requisitos exigidos a los organismos provinciales y municipales de disponer de suelo con dominio regularizado para la implementación de los proyectos, también fue un problema de difícil resolución. La no disponibilidad de terrenos regularizados en la mayoría de los asentamientos del AMGR también afectó al proyecto analizado. Fueron numerosas las dificultades administrativas que sorteó la

organización social para lograr la obtención del dominio provisorio y para obtener la factibilidad de este y otros proyectos antes la SSDUYV. Esto implicó gestiones desgastantes para los integrantes de las cooperativas, según señalaron las fuentes consultadas. Ante la rigidez del programa, la organización social junto a los vecinos debió recurrir a movilizaciones para agilizar los trámites.

La creación del sistema del monotributo social al que debían inscribirse los cooperativistas también fue ponderada negativamente por ellos, ya que la reglamentación de la ley demoró doce meses desde el inicio del programa. A estas largas tramitaciones se sumaron también las referentes a la obtención de las matriculaciones de las cooperativas que debieron realizar los representantes técnicos de la organización para participar del programa. Estas gestiones sobrecargaron el trabajo de los cooperativistas, que solo resultó posible gracias a la labor militante de los técnicos de la CCC, la mayoría de ellos arquitectos con vocación por la vivienda social.

Los requisitos de las etapas de avance de la construcción de las obras también resultaron muy exigentes para las cooperativas y fueron ponderados de manera negativa por ellos, por no haberse contemplado adicionales de obra por costos, rendimiento y tiempos, ya que generaron conflictos entre los cooperativistas y las organizaciones sociales por los efectos que produjeron en los retrasos productivos y salariales. En resumen, el conjunto de requisitos administrativos que el programa exigió a las cooperativas resultó excesivo para la capacidad de gestión que poseían y solo pudieron ser sorteadas con un desgastante esfuerzo militante de los técnicos de la CCC.

3.7. Criterios de definición y elegibilidad de los destinatarios

En su primera etapa, el programa utilizó una combinación de tres criterios de focalización para la definición de los destinatarios de las soluciones habitacionales, el primero fue socio-territorial: los destinatarios debían pertenecer a poblaciones que no contasen con vivienda propia en áreas urbanas de las regiones y provincias más castigadas por la situación de emergencia social y laboral; el segundo fue socioeconómico: los destinatarios debían ser desempleados o beneficiarios del Plan JYJHD; y el tercero fue: Socio-organizativo: los destinatarios debían integrarse a una cooperativa de trabajo para la construcción de viviendas, creada a los fines del programa.

El programa delegó la selección de los destinatarios – de trabajo y de vivienda – a los municipios. La definición de los destinatarios del proyecto del Vargas II respondió a una serie de criterios definidos por la organización social de la CCC, entre los que se priorizó – de acuerdo con lo señalado por los entrevistados – la participación política partidaria. Esta situación ocasionó conflictos internos en la

organización social participante en el proyecto, al grado que se produjo una división de la organización en dos agrupaciones, dando lugar a una serie de conflictos entre los vecinos del barrio.

3.8. Participación social de los destinatarios en las soluciones

El programa fue conformado para la participación de las organizaciones sociales y las cooperativas de trabajo, pero, en relación a las viviendas, no previó participación alguna de los destinatarios, sin embargo, en el proyecto del Vargas II, la organización política CCC, que contaba en el caso de la provincia del Chaco con arquitectos comprometidos con la vivienda social entre sus integrantes, aportó una propuesta superadora del prototipo habitacional propuesto por la SSDUYV, respetando las especificaciones técnicas de superficies y costos. De este modo, dichos técnicos generaron espacios de decisión en la elección del prototipo, en la ubicación de las unidades habitacionales en los terrenos y la tecnología constructiva de las viviendas.

3.9. Concepción y definición de las necesidades

En consonancia con parte de los objetivos de la Política Federal de Vivienda, este programa entendió que las necesidades prioritarias eran subsidiar el acceso a viviendas nuevas a los hogares más excluidos de la población, a la vez que capacitar y generar puestos de trabajo formales para la población desempleada[1]. Pero, a diferencia de los programas de mayor capacidad operativa de esta política, cuya producción habitacional estuvo en manos de empresas constructoras, este programa, a través de la cooperativas, apuntó a una concepción más integral de las necesidades sociales e integró (parcialmente) ambas dimensiones (vivienda y empleo), además, este programa reconoció las necesidades de las organizaciones sociales de promover modelos alternativos de integración social, basados en el asociativismo y la cooperación de los destinatarios, a la vez que reconoció la necesidad de participación de los gobiernos municipales y de los beneficiarios en distintas instancias de la implementación de los proyectos.

El procedimiento seguido por el programa para definir las necesidades de los destinatarios contempló dos instancias, una de tipo teórico estadístico, dada en el marco del enfoque conceptual de la Política Federal de Vivienda, que entendió las necesidades de vivienda y empleo como estructurantes de un modelo de

[1] Según un documento oficial, esta política habitacional tuvo 3 objetivos: a) generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; b) contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y c) superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar (SSDUYV, 2007).

Quadro 1 – Componentes de las soluciones del PFEH según las dimensiones analizadas y responsables teóricos y reales en el Proyecto Vargas II

Dimensiones	Componentes de las soluciones habitacionales	Responsables previstos por el programa	Responsables en el Proyecto Vargas II
Legal	• Acceso legal al suelo	• Gobiernos provinciales • Municipios • Programa Arraigo (nacional)	• Gobierno provincial
Habitacional	• Proyecto de las viviendas	• PFHA y municipios	• Organización social CCC
	• Financiamiento de las viviendas	• PFHA	• PFHA
	• Construcción de las viviendas	• Cooperativas de Trabajo	• Cooperativas de Trabajo
Urbano-ambiental	• Proyecto urbano	• Municipios	• Organización social CCC
	• Red eléctrica, de agua potable y de saneamiento	• Gobiernos provinciales • Municipios	• Empresas de servicios del gobierno provincial
	• Equipamiento urbano	• Municipios	• Municipio
Económica	• Inserción laboral formal y remuneración de cooperativistas	• PFHA • Plan JYJHD	• PFHA • Plan JYJHD
	• Herramientas e insumos para la ejecución de las viviendas	• PFHA	• PFHA
	• Capacitación de mano de obra para la construcción a cooperativistas.	• Gobiernos municipales	• Organización social CCC
Social	• Capacitación y formalización de situaciones de informalidad de los destinatarios, mediante inserción en el régimen de trabajadores autónomos, bajo el sistema del monotributo social.	• INAES	• Organización social CCC • INAES
Cultural	• Promoción del cooperativismo	• INAES	• Organización social CCC • Dirección de cooperativas del gobierno provincial
Política	• Subsidio parcial para acceso a la vivienda a hogares afectados por pobreza crítica.	• PFHA	• PFHA
	• Contribución a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de puestos de trabajo.	• PFHA	• PFHA
	• Participación de organizaciones sociales de desocupados en proyectos productivos	• PFHA	• PFHA
	• Gestión, administración y control	• Institutos Provinciales de Vivienda • Municipios	• IPDUV • Municipio

Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco del PFEH

intervención del Estado en la economía desde una perspectiva neokeynesiana del desarrollo, y otra, de tipo más participativa, que permitió a las organizaciones sociales y los gobiernos locales participar en la definición de las necesidades, a la vez que estas entidades dieron cierto espacio a la participación de los destinatarios de viviendas y empleos en la definición de los satisfactores.

3.10 Las soluciones

El programa estableció que el MPFIPYS aportaría para la ejecución de las viviendas y para comprar los equipos herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas; que el MDS aportaría los recursos técnicos y humanos a través de de la Secretaría de Políticas Sociales y del INAES, para la capacitación de los integrantes de las cooperativas de trabajo y el MTEYSS abonaría la ayuda económica durante seis meses a los beneficiarios del Plan JYJHD que participasen en los proyectos y controlaría la participación de ellos en las cooperativas de trabajo. Los municipios, en carácter de ejecutores del programa, debían poner los terrenos para la ejecución de las viviendas (esto también debía hacerlo gobiernos provinciales o el programa Arraigo del gobierno nacional, en las localidades donde disponían de tierras), elaborar los proyectos urbanísticos y de viviendas, exceptuar al proyecto del pago de las tasas municipales por derechos de construcción, sellados y otras tasas que existiesen, contratar las obras con las cooperativas de trabajo y realizar la capacitación técnica de los trabajadores y beneficiarios del Plan JYJHD incorporados a las cooperativas. Los institutos de vivienda solo viabilizarían y controlarían la gestión de los aspectos técnicos y económicos del programa. En el Cuadro 1 se detallan los componentes de las soluciones según dimensiones analizadas, quienes eran responsables de la ejecución de cada componente según el programa y según ocurrió en el proyecto analizado.

En las dimensiones habitacional y urbano ambiental el programa delegó completamente a las jurisdicciones municipales la definición de los componentes. Esto se considera muy favorable a la mayor adecuación de los proyectos urbanos y de las viviendas a las condiciones territoriales de cada localidad, así como a la participación de los destinatarios en la definición de las soluciones, sin embargo, el hecho de que no exigiese requerimientos mínimos admisibles para los proyectos urbanos-habitacionales y para la calidad de las prestaciones, abrió la posibilidad de que los municipios aplicasen estándares diferentes, sin respetar básicos universales para los componentes de las soluciones.

La innovación que realizó el programa correspondió a los componentes de las dimensiones económica, sociocultural y política, en primer lugar por el protagonismo que atribuyó a los gobiernos municipales, sin embargo, debería haber contemplado la capacidad institucional real de los municipios participantes para la implementación de los proyectos y en los casos en que fuera deficiente prever

instancias de fortalecimiento y capacitación para la formulación e implementación adecuada de los proyectos. En segundo lugar, por el reconocimiento a la demanda de las organizaciones sociales de desocupados, que denostaban los planes de subsidios asistencialistas de bajos ingresos y reclamaban financiamiento para proyectos productivos, más aún porque esto fue implementado con la forma de cooperativas de trabajo, por los valores solidarios implícitos en esta modalidad productiva. El esquema de relaciones entre producción y acceso a la vivienda e inserción laboral con formas solidarias de cooperación social fueron en los enunciados aspectos muy valorables del programa; sin embargo, al no estar bien resuelta la parte operativa, se abrieron posibilidades de que los proyectos, las cooperativas y las organizaciones sociales no alcanzasen resultados exitosos.

En el Proyecto Vargas II las componentes de las soluciones concretadas, según cada dimensión, fueron las siguientes:

Dimensión Legal: El suelo fue aportado por el gobierno provincial, bajo dos modalidades distintas, el terreno vacío donde se construyó el conjunto de las 16 viviendas individuales, era del IPDUV y su situación dominial se ajustaba a los requerimientos del programa, sin embargo, el área del asentamiento informal, donde sólo se construyeron cinco viviendas, había sido expropiado por el gobierno provincial a través del Plan Tierras, pero el proceso de regularización domina estaba inconcluso, sus parcelas se encontraban en distintas instancias de tramitación, y no cumplían con los requisitos del programa. Igual, esta situación dominial resultaba ventajosa con relación a otros asentamientos en los que se encontraba trabajando la organización social CCC en el AMGR, por lo tanto, fue determinante para que el programa se aplicara en este barrio. Sin embargo, el estado en el que se encontraba el proceso de regularización dominial, dio lugar a una intervención fragmentada (solo se construyeron viviendas donde era posible) y demandó desgastantes gestiones y movilizaciones de protesta a la organización social y a sus cooperativistas para destrabar tramitaciones de regularización exigidas por el programa, para iniciar su implementación. En el AMGR esta exigencia generó exclusiones significativas de otras situaciones habitacionales críticas similares, que no tenían posibilidad de pronta resolución de su situación dominial. Las fuentes consultadas señalaron que de los diecinueve asentamientos en los que la organización social CCC podía trabajar, solamente dos se encontraban con posibilidad de ser considerados como objeto del programa, a pesar de no tener totalmente resuelta la situación dominial, porque esta presentaban un estado de avance en la tramitación que les permitiría obtener la factibilidad temporaria para dar inicio al proyecto.

En la provincia del Chaco, la delegación de esta componente a los actores locales resultó aun más traumática que con los programas implementados por la Política Federal de Vivienda cuya ejecución de obras se realizó por empresas, porque con aquellos el IPDUV colaboró activamente en la compra o regularización de tierras para que fuesen implementados; sin embargo, este programa dependió exclusivamente de las organizaciones sociales y su única capacidad de gestión, que

era la presión que pudieran ejercer sobre los organismos provinciales y municipales para la resolución de los procesos de regularización. Si bien en el caso del Vargas II la CCC, merced a la participación de los destinatarios y cooperativistas, pudo llevar adelante las gestiones para sanear la situación dominial, esto impactó negativamente en la implementación del proyecto porque sobrecargó las tareas que ya tenían que realizar. Estas actividades adicionales no fueron previstas desde el diseño del programa y restaron esfuerzo y dedicación al cumplimiento de los plazos de obra exigidos, lo que generó una disminución del rendimiento, con impactos negativos en la retribución salarial de los cooperativistas, así como también conflictos en los grupos, como consecuencia de la diversidad de situaciones dominiales y de tramitaciones requeridas según los niveles jurisdiccionales implicados.

Dimensión habitacional: El convenio marco del programa solamente estableció como limitante un monto económico por unidad de vivienda, lo cual otorgó cierta libertad a las jurisdicciones para tomar decisiones sobre estos aspectos. Sin embargo, operativamente, la SSDUYV dispuso un prototipo modelo que se ajustaba a los valores económicos que se otorgaban por vivienda, que ponía a disposición de las organizaciones sociales participantes. En el Proyecto del B° Vargas II, los técnicos de la CCC no lo aceptaron y propusieron su propio diseño. Dado que el programa no contempló ningún recurso para el pago de honorarios profesionales, estos técnicos aportaron su labor en el marco del compromiso militante dentro de dicha organización social. Los aportes realizados favorecieron la adaptación de las viviendas al medio local y además diseñaron cuatro alternativas, entre las cuales los destinatarios pudieron optar, abriendo espacios de participación no previstos por el programa. Según la fuente consultada estos diseños fueron acordes con las exigencias de superficies, niveles de terminación y posibilidades de crecimiento del prototipo de vivienda de la SSDUYV y se lograron menores costos de materiales.

Las viviendas fueron resueltas por un prototipo en "L", y cada par de vivienda comparte entre sí medianeras. Se optó por este diseño – según las

Figura 6 – Imágenes externas de viviendas del B° Vargas II

Fuente: elaboración propia, año 2010

fuentes consultadas – porque contribuye a introducir variaciones en la secuencia lineal del conjunto de viviendas. Tienen un sistema tecnológico desarrollado por la organización, basado en estructuras independientes de madera que permitieron montar primero los techos y luego realizar los muros de cerramiento e interiores protegidos de las inclemencias. En el pequeño conjunto de dieciséis viviendas agrupadas, cada vivienda fue emplazada a lo largo en el centro de cada lote, dejando un retiro de frente igual al patio de atrás. Los límites entre lotes fueron construidos con posterioridad por los mismos vecinos, en la mayor parte con materiales precarios, plantas y arbustos.

Dimensión urbano-ambiental: Según el programa, el proyecto urbano debía aportar el municipio, pero en el Proyecto del B° Vargas II, la propuesta fue aportada por los técnicos de la organización social CCC, quienes en función de apuntalar el proceso de regularización dominial en el que se encontraba el barrio, decidieron construir viviendas dentro del asentamiento, aunque solo pudieron hacerlo en cinco terrenos. Las dieciséis agrupadas fueron construidas en un predio lindante para trasladar familias del asentamiento y contribuir a la apertura de nuevas calles en el interior del barrio. La ejecución las cinco viviendas dentro del asentamiento no estuvo acompañada de ningún tipo de mejora urbano-ambiental del asentamiento mediante obras de infraestructura básica de saneamiento, sino que se construyeron dentro de los predios disponibles, en las mismas condiciones urbano-ambientales críticas en que este se encontraba.

Las otras dieciséis viviendas construidas en el predio vacante cercano al asentamiento, fueron ubicadas frente a un conjunto habitacional público existente. Comprendió una manzana completa que fue abierta y urbanizada como parte del proyecto. Estas viviendas quedaron ubicadas a una cuadra de distancia del asentamiento, del otro lado de la avenida Rojas Acosta, compartiendo con este una vía de conexión común, la calle Alice Le Saige (Figura 2). El proyecto de este pequeño conjunto definió una manzana regular que sigue la direccionalidad de las

Figura 7 – Reserva para espacio verde dejada entre las viviendas

Fuente: elaboración propia, año 2010

calles del entorno y en su lado SO sigue la inclinación de la ex traza del ferrocarril. La manzana se subdividió en 18 lotes de aproximadamente 10 x 20 m, dejándose sin ocupar con viviendas dos de ellos, que se destinaron para una futura plazoleta pequeña, que no fue equipada con el proyecto. La localización de esta reserva no respondió a ningún criterio urbano reconocible. No tuvo una posición de visibilidad ni de relación o de articulación directa con los equipamientos vecinos (como el comedor comunitario) ni con otra reserva verde existente en el entorno, utilizada, en el momento de la visita de campo, como cancha de fútbol del barrio. Los lotes reservados a tal fin no habían sufrido ningún tipo de intervención hasta entonces y se encontraban con malezas y en estado de abandono.

La calle Alice Le Saige brindaba la mejor accesibilidad al pequeño conjunto, había sido abierta con anterioridad a la intervención del programa como parte del proyecto del conjunto habitacional adyacente y, si bien era de tierra, había sido mejorada con ripios para el acceso del trasporte público. Dos de las otras calles que rodean la manzana fueron abiertas con el proyecto, pero no tuvieron mejoramiento alguno, y en el momento de la visita presentaban estados de transitabilidad muy precarios como consecuencia del deterioro por las lluvias. Y la otra calle que da a la ex traza del ferrocarril no había sido abierta al tránsito vehicular y en el momento de la visita de campo era utilizada solo como una precaria red peatonal de acceso al barrio desde la av. Nicolás Rojas Acosta. La red peatonal del proyecto consistió en una senda perimetral de cemento de 0,60 m de ancho que bordea en su totalidad a la manzana, pero no contemplo la resolución de los cruces en las esquinas.

Los desagües pluviales fueron resueltos a cielo abierto mediante cunetas de tierra que en el momento de la visita de campo se encontraban en algunos tramos en muy mal estado de conservación. El otro conjunto habitacional público que ya estaba construido frente a este, cuenta con red de desagües cloacales; sin embargo, ni el programa ni las contrapartes provincial y municipal financiaron la construcción de una red de desagüe cloacal para el nuevo conjunto, por lo cual las viviendas

Figura 8 – Estándares de urbanización de las calles que bordean la manzana del proyecto

Fuente: elaboración propia, año 2010

fueron resueltas con sistemas independientes de cámara séptica y pozo negro. La falta de mantenimiento de este sistema afectaba en el momento del estudio de campo las condiciones urbano-ambientales del barrio, ya que varios pozos negros

Figura 9 – Red peatonal con efluentes cloacales (izq.) y calle sin abrir al tránsito vehicular (der)

Fuente: elaboración propia, año 2010

estaban colapsados y vertían aguas negras a los desagües pluviales a cielo abierto del espacio público (Figura 9).

El proyecto incluyó la extensión de la red eléctrica con la colocación de un pilar para la bajada y el medidor de luz en cada lote. También contempló la colocación de artefactos para el alumbrado público, aunque en cantidad insuficiente. El proyecto no incluyó la forestación del espacio público.

En resumen, valorando el conjunto de aspectos de las soluciones urbano-ambientales del proyecto y considerando además que progresivamente pudieran ser completados en el tiempo, puede destacarse como favorables la concepción general de ayudar a descomprimir el asentamiento con el fin de lograr aperturas de calles públicas en su interior y de localizar a la población relocalizada en las proximidades. El desarrollo de una nueva manzana próxima contribuyó a la ocupación de terrenos vacantes en un área ya poblada y provista de algunas redes de infraestructuras y equipamientos mínimos, ayudando a consolidar el área y a aprovechar las capacidades ociosas del sector. La ejecución de este pequeño conjunto contribuyó a crear condiciones urbanas mínimas que garantizan la posibilidad de arribar progresivamente a una situación meta satisfactoria (lotes y manzana regulares, con posibilidad de apertura de calles, con infraestructura básica, en cotas no inundables, en un área servida por distintos equipamientos), localizada en proximidad al asentamiento de origen, contribuyó a consolidar una situación urbana básica, sin riesgos ambientales y sin afectar el arraigo y las redes sociales preexistentes.

Sin embargo, cuantitativamente, estas soluciones habitacionales no implicaron un cambio relevante para el asentamiento. No modificaron las condiciones urbano-ambientales generales donde residen la mayor parte de los hogares. Fue negativa la ejecución de las cinco soluciones habitacionales dentro del mismo asentamiento sin haberse realizado previamente ninguna acción tendiente a revertir las condiciones críticas existentes. Las viviendas construidas dentro del asentamiento sientan un precedente negativo de consolidación habitacional en un marco urbano ambiental inadmisible por los riesgos que supone la inaccesibilidad, la no regula-

Figura 10 – Viviendas aisladas construidas en el asentamiento

Fuente: elaboración propia, año 2010

rización urbana y dominial previa, el mantenimiento de extensiones provisorias y precarias de agua, la presencia de focos contaminantes, la no resolución previa de desagües pluviales, etc.

También resultaron negativos los criterios de las soluciones implementadas en la nueva manzana, ya que se previó la apertura de las cuatro calles de borde, pero no llegaron a plasmarse totalmente; tampoco se garantizó la continuidad básica de calzadas y aceras, no se tuvo en cuenta una mejor localización para la reserva del espacio verde, para su integración con el espacio público del entorno, ni se propició desde el punto de vista social ningún mecanismo de apropiación colectiva barrial para su equipamiento y cuidado. Finalmente, fueron muy pobres todos los estándares urbanísticos implementados.

Dimensión económica: De acuerdo con el programa, en el Proyecto Vargas II, las soluciones habitacionales fueron construidas por cooperativas de trabajo, conformadas en buena parte por los propios destinatarios de las viviendas. Esto permitió integrar parcial y simultáneamente en las soluciones, respuestas a las necesidades habitacionales y laborales de los destinatarios. También a través del

programa se contempló la capacitación de los cooperativistas con la perspectiva de que las organizaciones cooperativas se extendieran en el tiempo. Sin embargo, este encadenamiento positivo que propuso lograr el programa no resultó sustentable en lo operativo, porque fracasó esta continuidad una vez concluido el proyecto por falta de nuevas iniciativas, según las fuentes consultadas, este fue el motivo por el qué disolvieron las cooperativas. Aunque también destacaron que las condiciones laborales que el programa ofertó a los cooperativistas, resultaron inferiores a las ofertadas por las empresas constructoras (véase la dimensión social). Por este motivo, ante la demanda de mano de obra de la construcción que generó esta política habitacional, los integrantes más capacitados de las cooperativas cambiaron de trabajo.

Es importante destacar que los técnicos de la organización social CCC trataron de contemplar en la elaboración del proyecto las necesidades derivadas de las actividades económicas de subsistencia que los destinatarios realizan en sus viviendas, adecuando las soluciones habitacionales a sus formas de vida. Es destacable el esfuerzo técnico realizado en este sentido y también la flexibilidad y apertura de la SSDUYV para aceptar las alternativas propuestas dentro de las superficies, calidad de terminación y montos previstos en el prototipo oficial.

Dimensión Social: el programa contempló a través las cooperativas la formalización laboral de desocupados que contaban con subsidios precarios de desempleo del Plan JYJHD o trabajaban en la informalidad, pero este intento de formalización, resultó desfavorable en relación con el régimen de los empleados formales de la industria de la construcción, porque fue implementado mediante la forma de prestadores de servicios autónomos. Es decir que cada cooperativista debía inscribirse ante la Agencia Federal de Ingresos Públicos como trabajador autónomo y pagar regularmente el impuesto del monotributo para recibir ciertos beneficios sociales, tales como cobertura de salud y futura jubilación. Sin embargo, estos son beneficios sociales de baja calidad respecto de los de cualquier empleo formal. Y si bien el programa promovió para que el gobierno implementara el monotributo social, que implicó menores aportes para los cooperativistas, no avanzó en la equiparación de los beneficios sociales en relación con los trabajadores formales de la industria de la construcción (tales como obra social, jubilación, vacaciones pagas, régimen de trabajo, seguro de desempleo, seguro de vida, etc.).

El programa, ni el proyecto urbano, contemplaron la provisión de equipamientos sociales de salud, educación, seguridad, recreación, etc., con la salvedad de la reserva de espacio verde realizada, el proyecto tampoco analizó la suficiencia de los equipamientos existentes en el entorno. Tampoco se promovieron campañas en estos servicios sociales, según señaló una fuente consultada.

Dimensión cultural: El programa, a través del INAES contempló la organización, capacitación, promoción, registro y fiscalización de las cooperativas de trabajo, pero, en el Proyecto Vargas II, esto se concretó muy parcialmente y lo terminó realizando la Dirección de Cooperativas del gobierno provincial. El desarrollo del

cooperativismo implica un cambio cultural importante, que modifica el carácter de las relaciones entre los trabajadores y de estos con los medios de producción, en la medida en que todos son responsables de los bienes y el funcionamiento de la organización, y deben basarse en la solidaridad y cooperación entre los integrantes para el logro de los resultados. De modo que, tanto los requisitos y condicionantes impuestos a las cooperativas, como el hecho de que no se haya contemplado bien esta labor cultural terminaron por limitar y hasta en algunos casos interrumpir el proceso de consolidación del asociativismo a nivel local. Fue muy negativo, al menos en el ámbito local, que esta estrategia de fortalecimiento social, vinculada con una forma alternativa de trabajo, no adquiriese dinamismo ni continuidad ni pudiera transformarse en un sector significativo de la economía local. La profundización de este modelo debería haber apuntado a la evolución de las cooperativas de trabajo hacia cooperativas de trabajo y servicios.

En el Proyecto Vargas II, la capacidad tan acotada de intervención del proyecto (atendió solo a 21 hogares de alrededor de 600) generó rupturas y fragmentaciones de las redes sociales internas del barrio, que afectaron las relaciones entre vecinos y a la propia delegación barrial de la CCC, que se desmembró durante la implementación del proyecto en dos agrupaciones diferentes, como consecuencia de las disputas político-partidarias que generó este modo de intervención.

Tampoco el programa, ni el Proyecto Vargas II, contemplaron capacitación para la integración de los destinatarios a los nuevos hábitos de vida doméstica, de funcionamiento y de mantenimiento de las nuevas viviendas, así como al relacionamiento de los destinatarios del nuevo conjunto habitacional con los vecinos del nuevo entorno vecinal, por cierto, muy diferente del lugar de origen y propicio para el surgimiento de actitudes discriminatorias entre nuevos y viejos vecinos.

Dimensión política: a diferencia de otros programas de esta política habitacional, que contaron con mayores recursos y que fueron implementados a través de empresas constructoras, este programa fomentó capacidades organizativas en la población destinataria, así como principios de solidaridad y esfuerzo propio para el acceso a la vivienda social. Al igual que los demás programas, reafirmó el principio de subsidio total a las jurisdicciones y de subsidio parcial a los destinatarios de las viviendas, quienes debieron reintegrar mediante cuotas de muy bajo monto el valor de las viviendas y los terrenos. El espíritu del programa previó que los beneficiarios pasasen a generar con sus trabajos capacidades de reintegro de los créditos como vía de integración paulatina a la sociedad formal, sin embargo, en el Proyecto del Vargas II, esta cuestión no estuvo garantizada, por la discontinuidad laboral de las cooperativas.

En este proyecto, los destinatarios de viviendas contaron con un sistema de tarifas sociales para los servicios públicos de agua potable y luz eléctrica, implementado por el gobierno provincial desde antes que se iniciara la Política Federal de Vivienda, consistente en una tarifa subsidiada para estos servicios y en mecanismos limitantes del consumo. Esta forma de ayuda es válida solamente si es transitoria y

se inscribe en una política más general de inclusión social, basada en la promoción del trabajo decente, como mecanismo de acceso a los derechos básicos de la ciudadanía y al uso pleno de los servicios públicos.

3.11 Procedimientos de definición de las soluciones

En la provincia del Chaco, a diferencia del procedimiento seguido por el IPDUV con los otros programas de la Política Federal de Vivienda, en los que las empresas constructoras jugaron un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos, en este programa fueron las organizaciones sociales participantes las que debieron hacerse cargo de la mayor parte de las gestiones atinentes a la concreción de los proyectos. En el Proyecto del B° Vargas II, la escasa colaboración brindada por el IPDUV y el municipio de Resistencia, resultó desgastante para la organización social CCC, sin embargo, tener que sortear todos los requerimientos exigidos por los distintos organismos, así como conseguir que realicen los aportes correspondientes para concretar las soluciones, también resultó una oportunidad para modificar los procedimientos convencionales seguido por el IPDUV para la definición de las soluciones y permitió que se implementara una mayor participación de los destinatarios en la definición de las soluciones. Si bien la organización social no promovió una participación plena de los destinatarios, al menos estos escogieron alternativas en el diseño de las viviendas y los miembros de las cooperativas participaron en distintas instancias de la organización del trabajo y de las gestiones ante distintos organismos públicos para destrabar las complicaciones que afectaron la continuidad de las distintas etapas del proyecto.

3.12 Progresividad de las soluciones

El monto otorgado por el programa por unidad de vivienda, contempló una solución mínima de dos dormitorios, con baño, cocina, lavadero y estar-comedor.

Figura 11 – Tecnología de las viviendas utilizado en el proyecto Vargas II

Fuente: Gustavo Colman (representante técnico, Proyecto Vargas II). Año 2010

A la vez el prototipo recomendado por el programa a las jurisdicciones, como los prototipos de viviendas diseñados por la organización social en el caso del B° Vargas II, contemplaron la futura ampliación de las viviendas, reservando espacios para un tercer dormitorio y espacios de crecimiento hacia adelante y atrás de los lotes.

El aspecto más crítico se dio con relación a la dimensión socioeconómica de las soluciones, dado que el programa previó que a través del proceso de ejecución de las viviendas las cooperativas de trabajo conformadas a tal fin adquirieran capacidades para continuar participando en otros proyectos productivos. Sin embargo, la mayoría de las cooperativas no pudieron continuar por falta de nuevos proyectos y de otras ofertas laborales, o sencillamente porque sus trabajadores consiguieron mejores empleos en las empresas constructoras abocadas a los otros programas de la Política Federal de Vivienda. Por lo tanto, la particular inserción laboral y social de los destinatarios prevista por el programa no resultó sustentable.

3.13 Forma de producción y tecnología de las soluciones habitacionales

La modalidad de producción mediante cooperativas de trabajo fue una innovación importante que produjo este programa, si se tiene en cuenta la predominancia histórica que tuvo en la política habitacional del país la modalidad por empresas constructoras. Surgió como consecuencia de espacios de participación que los responsables de la Política Federal de Vivienda abrieron al grupo de organizaciones sociales, que en el inicio del período, consensuaron con el gobierno nacional cambiar el carácter de la política social de los años 90, mediante la participación en proyectos productivos que generasen inclusión social a través de formas alternativas de trabajo a la creación de fuentes de empleo convencional en empresas constructoras, que se propuso la Política Federal de Vivienda con los programas masivos que apostaron a la reactivación de la industria de la construcción como parte de la estrategia general del gobierno para revertir el alto desempleo y la crisis económica existente en 2003.

Sin embargo, a través del proyecto estudiado, se pudo constatar que ni el IPDUV y ni los municipios adherentes tuvieron iniciativa para la implementación del Programa en el Chaco. Fueron las organizaciones sociales participantes las que dinamizaron en mayor parte este proceso. Ellas fueron las que luego de la firma del convenio nacional indujeron al IPDUV y municipios adherentes a que participasen de la implementación del programa en sus jurisdicciones, ya que estas instituciones prestaron poco interés para llevar adelante los proyectos. Estas circunstancias locales y el conjunto de requisitos que debieron cumplir las cooperativas de trabajo no favorecieron a que esta modalidad de producción habitacional prosperase durante el período de estudio de esta investigación en la provincia del Chaco.

Respecto de la tecnología de producción de las viviendas, el programa no había especificado la utilización de ningún sistema en particular, pero su modalidad de producción condicionó en general la elección de sistemas tecnológicos tradicionales.

En el caso del proyecto del B° Vargas II, la organización social promovió la utilización de un sistema tecnológico algo diferente del sistema tradicional racionalizado, de plateas de hormigón, muros portantes de ladrillo y cubiertas de chapas, que habían impuesto las empresas locales en la provincia a partir de los años 90. Este sistema utilizó el muro de ladrillos solo como cerramiento a partir de la construcción inicial de una estructura de madera portante, que permite el techado de las viviendas antes del levantamiento de las paredes. El desarrollo de este sistema alternativo tenía antecedentes previos en la provincia del Chaco, se basa en el objetivo principal de facilitar la rápida provisión de un techo y la progresividad de la construcción de las viviendas sociales.

Si bien la utilización de sistemas tecnológicos tradicionales sobre la base de ladrillo y (y en menor medida la madera) contribuyen a la economía pro-

Figura 13 – Cobertura del PFHA de hogares NBI 2001. Chaco (2003-2007)

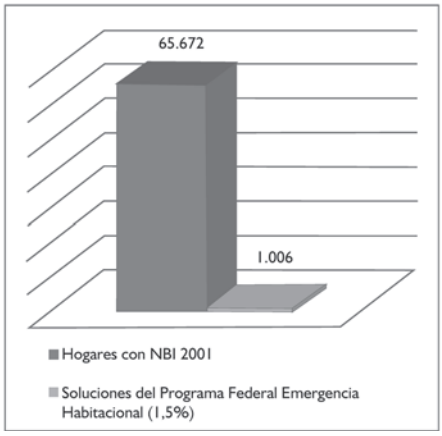
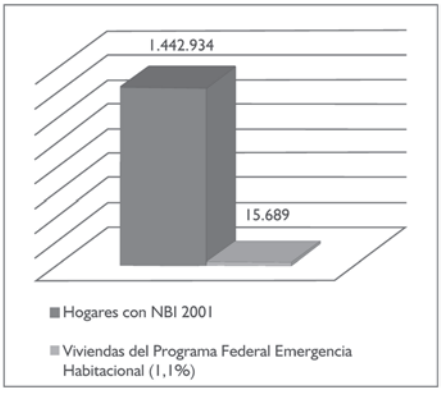
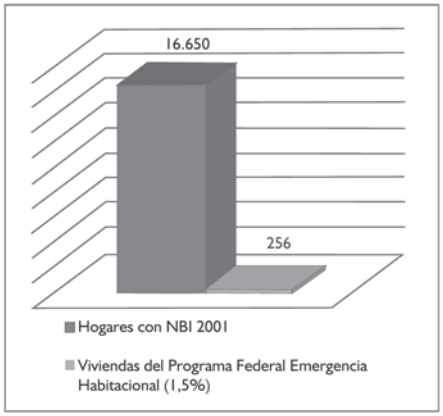


Figura 12 – Cobertura del PFHA de hogares NBI 2001. Total País (2003-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Figura 14 – Cobertura del PFHA de hogares NBI 2001. AMGR (2003-2007)



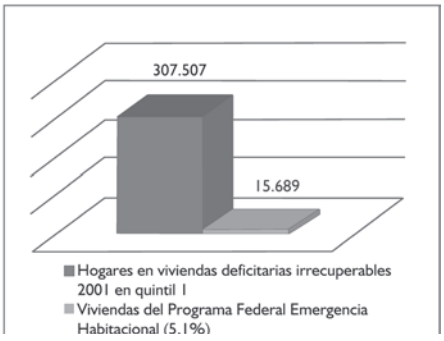
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

vincial y a las capacidades productivas instaladas en el medio, es importante resaltar que para que favorezcan el desarrollo local, es necesario que estas industrias superen las altas condiciones de precariedad laboral y productiva en las que se desenvuelven, así como también contemplen la sustentabilidad de los recursos naturales.

3.14 Capacidad operativa

Este programa estuvo dirigido a personas con NBI del Plan JYJHD o desocupados y a hogares que no contaban con vivienda propia. Esta orientación se desprende de informaciones oficiales complementarias, como las publicadas en la página web de la SSDUYV, dado que el convenio del programa definió de manera ambigua la población-objetivo y se utilizaron diferentes términos para referirse a ella. Según esta población-objetivo, la cantidad de soluciones implementadas por el programa tuvo un impacto insignificante en la situación deficitaria de estos hogares. En todo el país el programa atendió en el período 2003-2007 a un total de 15.689 hogares, equivalentes a solo un 1,10% del 1.442.934 de hogares con NBI existentes en 2001 y en la provincia del Chaco su cobertura fue proporcional a la situación nacional, alcanzando a cubrir en el período 2003-2007, el 1,5% de estos hogares (1.006 de 65.672 hogares). Igual valor representó la totalidad de soluciones habitacionales que el programa implementó en el AMGR en todo el período 2003-2007, que alcanzó a cubrir solo a un 1,5% de los hogares con NBI existentes en ella en 2001 (256 de 16.650 hogares) (Figuras 12 a 14).

Figura 15 – Cobertura del PFHA de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. Total País (2003-2007)



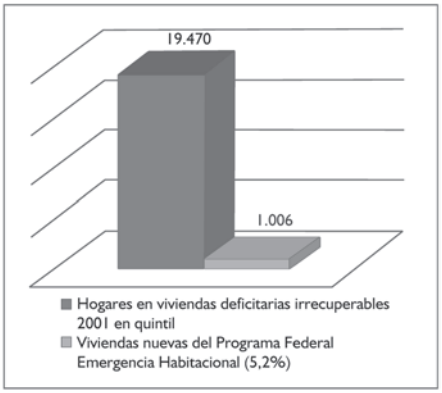
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

A la vez, estas 15.689 soluciones alcanzaron a cubrir un 5,10% de los hogares del quintil 1 de ingresos que tenían situación habitacional deficitaria y que vivían en viviendas irrecuperables en el 2001 (307.507 hogares). En la provincia del Chaco el programa alcanzó a cubrir en el período 2003-2007 el 5,20 % de estos hogares (1.006 de 19.470 hogares) y en el AMGR, el 5,5% (256 de 4.650 hogares) (Figuras 15 a 17).

En el caso el proyecto Vargas II, el programa alcanzó a cubrir a apenas a 21 de los aproximadamente 600 hogares que vivían en el barrio (3,5%), afectando con esta atención sumamente parcial a la organización de la comunidad.

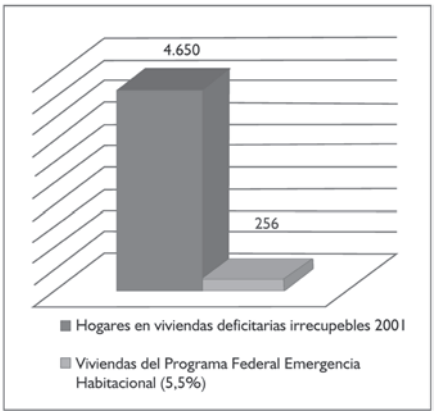
En resumen, de todos los programas nuevos de la Política Federal de

Figura 16 – Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. Chaco (2003-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Figura 17 – Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. AMGR (2003-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Vivienda orientados a construir viviendas nuevas, este fue el que menos soluciones implementó durante el período 2003-2007 en la provincia del Chaco y en el AMGR. La cantidad de soluciones implementadas representó un valor insignificante que quedó lejos de brindar una cobertura del total de la población a la que se orientó.

3.15 Cobertura territorial

La cobertura territorial del programa abarcó inicialmente a solo 36 municipios de 8 provincias, de los más de 2.000 municipios que existen en el país. Esto estuvo en estrecha función a las posibilidades de las organizaciones sociales que participaron de la implementación del programa. En el caso de la provincia del Chaco, participaron del convenio marco inicial los municipios de Juan José Castelli y de Resistencia y las organizaciones sociales Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJD) en el municipio de Castelli y la CCC en el de Resistencia. Con posterioridad a la firma del convenio participaron algunos otros municipios.

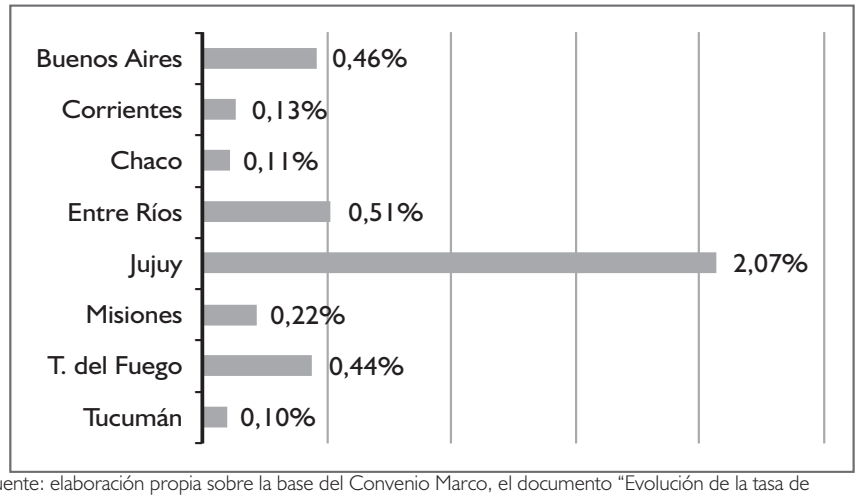
Al tratarse de un programa que se estructuró principalmente a partir de la territorialidad de las organizaciones sociales y municipios participantes, su cobertura territorial fue sumamente parcial debido a que no participaron numerosos gobier-

nos provinciales y municipales, y también resultó aleatoria entre las jurisdicciones participantes en relación con la distribución territorial del déficit habitacional, de los hogares con población NBI y a la distribución de la tasa de desocupación en el momento de creación del programa (Cuadro 2 y Gráfico 1).

Esta misma razón que condicionó la distribución territorial a nivel nacional en el inicio del programa también afectó a la distribución que se dio al final del período analizado en la provincia del Chaco, y la localización de las soluciones habitacionales no tuvo en cuenta las diferencias de criticidad existentes en los distintos

Cuadro 2 y Gráfico 1 – Cobertura inicial de soluciones habitacionales del PFEH para las jurisdicciones que participaron en el convenio marco en relación con hogares NBI, en viviendas deficitarias y desocupación

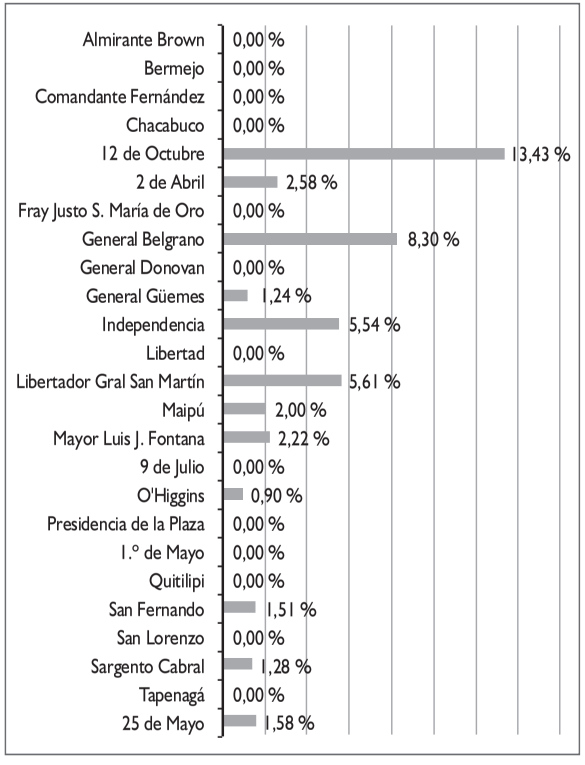
Jurisdicciones	Cantidad de soluciones (Convenio Marco)	Hogares con NBI (2001)		Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias (2001)		Tasa de desocupación (%)
		Absolutos	Cubiertos por soluciones	Absolutos	Cubiertos por soluciones	
Buenos Aires	3.864	508.671	0,76 %	844.605	0,46 %	16,4
Corrientes	122	54.341	0,22 %	95.753	0,13 %	13,7
Chaco	**130**	**65.672**	**0,20 %**	**123.805**	**0,11 %**	**8,6**
Entre Ríos	400	46.608	0,86 %	77.805	0,51 %	13,6
Jujuy	1.300	37.028	3,51 %	62.805	2,07 %	20,5
Misiones	260	55.215	0,47 %	119.202	0,22 %	7,6
T. del Fuego	16	4.301	0,37 %	3.634	0,44 %	13,1
Tucumán	116	63.739	0,18 %	121.259	0,10 %	12,1
Totales	**6.208**	**835.575**	**0,74 %**	**1.448.868**	**0,43 %**	-



Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco, el documento "Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado. Mayo 2003" (INDEC, 2001) y de información de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

Departamentos	Cantidad de soluciones (2003-2007)	Hogares con NBI (2001) Absolutos	Cobertura de soluciones
Almirante Brown	-	2.483	0,00 %
Bermejo	-	1.772	0,00 %
Comandante Fernández	-	5.349	0,00 %
Chacabuco	-	1.615	0,00 %
12 de Octubre	214	1.594	13,43 %
2 de Abril	16	619	2,58 %
Fray Justo Santa María de Oro	-	848	0,00 %
General Belgrano	80	964	8,30 %
General Donovan	-	962	0,00 %
General Güemes	80	6.433	1,24 %
Independencia	104	1.876	5,54 %
Libertad	-	636	0,00 %
Libertador General San Martín	264	4.702	5,61 %
Maipú	40	1.999	2,00 %
Mayor Luis J. Fontana	80	3.611	2,22 %
9 de Julio	-	2.014	0,00 %
O'Higgins	16	1.770	0,90 %
Presidencia de la Plaza	-	950	0,00 %
1.º de Mayo	-	587	0,00 %
Quitilipi	-	2.386	0,00 %
San Fernando	240	16.972	1,51 %
San Lorenzo	-	1.340	0,00 %
Sargento Cabral	16	1.254	1,28 %
Tapenagá	-	401	0,00 %
25 de Mayo	40	2.535	1,58 %
Total Chaco	**1.006**	**65.672**	**1,53 %**

Cuadro 3 y Gráfico 2 – Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PFEH en los departamentos del Chaco en relación con hogares NBI. Período 2003-2007



Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUV e INDEC

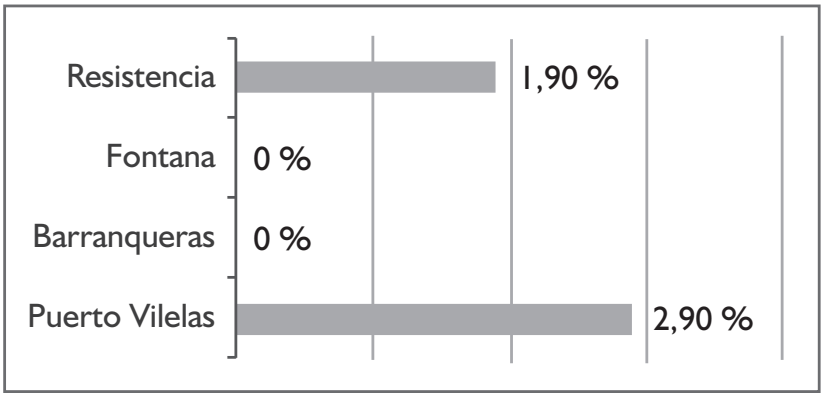
departamentos del interior de la provincia, sino la voluntad de participación de las organizaciones sociales y gobiernos municipales. De los 25 departamentos de la provincia apenas 12 participaron, y con una distribución de iguales características a las del nivel nacional (Cuadro 3 y Gráfico 2). Similar situación se repitió en los municipios del AMGR, dado que dos de ellos participaron (Resistencia y Puerto Vilelas) y dos no lo hicieron (Fontana y Barranqueras) (Cuadro 4 y Gráfico 3).

4. CONCLUSIONES

La Política Federal de Vivienda introdujo cambios favorables importantes en la política de vivienda, en particular, al orientar masivamente recursos genuinos (sin endeudamiento) hacia los sectores de bajos ingresos. En el aspecto productivo,

Cuadro 4 y Gráfico 3 – Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PEH en el AMGR en relación con hogares NBI. Período 2003-2007

Municipios AMGR	Cantidad de soluciones (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absolutos	Cubiertos por soluciones
Resistencia	240	12.021	1,9 %
Fontana	-	1.597	-
Barranqueras	-	2.495	-
Puerto Vilelas	16	537	2,9 %
AMGR	**256**	**16.650**	**1,5 %**
Chaco (Total)	**1.006**	**65.672**	**1,5 %**



Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUV e INDEC

sin embargo, sus programas más importantes continuaron con las empresas de la industria de la construcción de manera convencional. En este sentido, el PFEH, produjo una innovación importante al apuntalar a las organizaciones sociales y a los procesos de producción social del hábitat, en particular, bajo la forma de cooperativas de trabajo. Este programa fomentó una modalidad de producción del hábitat que se considera que contribuye a una resolución integral de la problemática sociohabitacional de los sectores sociales de mayor vulnerabilidad social, en la media que moviliza el capital social de los destinatarios con propósitos de instaurar valores como el esfuerzo del trabajo para la resolución de las soluciones y el sentido de pertenencia e integración social. También innovó al dar una importante participación a los gobiernos municipales. En este sentido, avanzó hacia una nueva modalidad de intervención y de producción de la vivienda social, que si se profundizase, sería favorable para reducir de manera integral el déficit habitacional.

Sin embargo, a través del análisis del Proyecto del B° Vargas II, se detectaron una serie de problemas que afectaron la concepción y desarrollo de la intervención, que deberían ser perfeccionados para que este forma de solución resulte sustentable. A continuación se señalan los más significativos:

- Deficiencia en la capacitación y apoyo financiero al sistema integral de producción cooperativo del hábitat, en distintos aspectos: en lo administrativo, en la gestión, en la formación de la cultura cooperativista, en la calidad de la mano de obra, en la organización de la producción y especialmente en la adecuada remuneración de los cooperativistas. Sin esto, no es posible que este sistema se constituya en una de las vías efectivas de formalización de los trabajadores informales.
- Ausencia de capacitación y fortalecimiento de los municipios que carecen de capacidades institucionales y de recursos humanos para llevar adelante políticas de suelo y proyectos integrales de hábitat social.
- Escaza magnitud de recursos financieros con relación a la escala del problema intervenido. Como se vio, en el Proyecto Vargas II, las pocas soluciones implementadas y los bajos ingresos de los cooperativistas produjeron conflictos en el barrio y desmembramiento de las cooperativas.
- Ausencia de estándares mínimos en las soluciones provistas por el programa y por las contrapartes provinciales y municipales. Con el fin de garantizar una calidad básica y soluciones integrales del hábitat a los destinatarios.
- Falta de una relación más estrecha entre destinatarios de soluciones habitacionales y soluciones laborales, para que el abordaje resultase más integral.

A algunas de estas conclusiones arriba otra investigación realizada sobre el funcionamiento de las cooperativas de trabajo del PFEH en el Conurbano bonaerense (Cravino, Moreno y Mutuberría Lanzarini, 2013). Se considera que estos trabajos pueden ayudar al Estado a reformular la política habitacional, dándole mayor y mejor protagonismo a las organizaciones sociales y a los destinatarios, con vistas a avanzar hacia soluciones más integrales y sustentables.

BIBLIOGRAFÍA

ARANIBAR, Antonio y RODRÍGUEZ, Benjamín. *Latinoamérica ¿Del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?* Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2013.

BARRETO, Miguel. Cambios y continuidades en la Política de Vivienda Argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, v. 5, n. 9, enero-junio 2012 (12-30), Bogota: Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

BARRETO, Miguel; et al. Una Metodología para el Estudio Comparativo de la Implementación Local de la Política Habitacional Argentina. En: PEYLOUBET, P., DE SALVO, L. y ORTECHO, E. (Comp.) *Hábitat, fortalecimiento del espacio disciplinar en los sistemas de Ciencia y Técnica.* Buenos Aires: Nobuko, 2010, p. 161-179.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda,* n. 24, Buenos Aires, 2008.

CRAVINO, Cristina; MORENO, Viviana y MUTUBERRÍA LANZARINI, Valeria. Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y Estado en el área metropolitana de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio Cultura y Sociedad,* n. 14. Resistencia, Argentina: Edición Eudene-Nobuko. 2013. p. 71-90.

KATZ, Claudio. El postliberalismo en América Latina. *Enfoques Alternativos,* n. 23, Buenos Aires: Red Chasque, 2004.

GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano (Eds.) *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todo.* Buenos Aires: Ciccus, 2006.

GOLBERT, Laura. *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Políticas Sociales 84).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). Disponible en <http://www.indec.gov.ar/>

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SSDUYV) (2007). Política Federal de Vivienda: balance de cuatro años de gestión. Recuperado el 15 de agosto del 2009. Disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>.

SSDUYV (2007) Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de Gestión. Documento de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>. Acesso em: 15 ago 2009.

_____. Situación habitacional año 2001 total País. Resultados del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001. Estudio de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, SSDUYV Disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php> Acesso em: 3 mar. 2007 (2003).

_____. (Sin datos). Situación Habitacional Deficitaria por Quintil de ingreso, estudio de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo 2.001 y a la encuesta SIEMPRO 2001. Disponible en: http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php. Acesso en: 3 mar. 2007.

SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

OTRAS FUENTES

Trabajo de campo realizado en abril de 2010.

Entrevista realizada abril de 2010 a Representante Técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Proyecto del B° Vargas II.

BARRETO, Miguel Á.
Arquitecto de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Magíster y Doctor en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina). Profesor Titular de Desarrollo Urbano I de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET en la categoría Adjunto e Investigador Categoría II de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: mabarreto@arnet.com.ar.

ALCALÁ, Laura I.
Arquitecta de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Especialista en Urbanismo y Ordenación del Territorio y Doctora en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Catalunya, (España). Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET en la categoría Adjunto. Jefa de Trabajos Prácticos de la Asignatura Arquitectura II de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigador Categoría III de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: lau_alcala@hotmail.com.

BENÍTEZ, María A.
Arquitecta de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Magíster en Epistemología y Metodología de la Ciencia de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Candidata Doctoral en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina). Jefa de Trabajos Prácticos de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana de la Facultad de Arquitectura y Profesora Adjunta de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en la Licenciatura de Relaciones Laborales de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora Categoría III de la Facultad de Arquitectura de la UNNE. E-mail: andreabenitez67@yahoo.com.ar.

FERNÁNDEZ, María E.
Licenciada en Servicio Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). Miembro de la Carrera de Personal del Apoyo a la Investigación del CONICET en la categoría de Profesional Principal. E-mail: mariaemif@hotmail.com.

GIRÓ, Marta
Arquitecta de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Magíster en Metodología de Investigación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Profesora Titular de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora Categoría III de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: martagiro45@gmail.com.

ELLI, María B.
Arquitecta de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Master en Políticas Sociales, Planificación Estratégica para el Desarrollo Sustentable del Territorio de la Università degli Studi di Bologna, Italia. Experta en Desarrollo Local del Centro de estudios a distancia de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia. Auxiliar docente de 1° Categoría de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular y Profesora Adjunta del Taller de Diseño Gráfico 1, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora Categoría IV de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: mariabernabelapelli@hotmail.com.

ROMAGNOLI, Venettia
Arquitecta de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina). Jefa de Trabajos Prácticos de Trabajo Final de Carrera del TVB de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Investigadora Categoría IV de la Universidad Nacional del Nordeste. Becaria Doctoral del CONICET. E-mail: venettiaromagnoli@hotmail.com.

Colaboración:

DEPETTRIS, Noel
Arquitecta de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Becaria de Investigación de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste. Candidata a Máster en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Madrid (España) y a Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de General San Martín (Argentina). Auxiliar Docente de 1° Categoría de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: noeldepettris@hotmail.com.

CIUDAD CONSTRUIDA A VARIAS MANOS
Prácticas recientes de intervención urbana en áreas informales: Proyecto Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colombia)[1]

CIDADE CONSTRUÍDA A VÁRIAS MÃOS
Práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais: Projeto Urbano Integral, zona nororiental de Medellín (Colômbia)

MAZO, Liliana María Sánchez
TAMAYO, Alberto León Gutiérrez

[1] Texto derivado de la investigación "La participación como base para la construcción social del hábitat. *Medellín, una ciudad construida a varias manos*", adscrita a la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, Área de concentración Hábitat. Los autores agradecen el apoyo brindado para la elaboración del presente texto por la "Estrategia de sostenibilidad 2013-1015, de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Antioquia, otorgada al grupo Medio Ambiente y Sociedad (MASO)"

RESUMEN

Las transformaciones urbanas generadas por el proceso de industrialización en Latinoamérica en los últimos cincuenta años han llevado a la concentración de población en ciudades principales, posicionando el fenómeno de urbanización (ONU, 2012). Los resultados visibles son los déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda, servicios y transporte público, vías, equipamientos e infraestructuras comunitarias y, la precarización del espacio público (MÚNERA y SÁNCHEZ, 2012), que tensionan el bienestar de la población al aumentar su informalidad, ilegalidad y la consecuente pauperización. Diversas intervenciones en áreas informales se han implementado en Medellín (Colombia) para afrontar la problemática urbana: desde la rehabilitación de Moravia, El Limonar, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales – PRIMED, la Iguaná hasta los proyectos urbanos integrales – PUI. Específicamente, el PUI de la zona nororiental, como alternativa de construcción social de espacio, orientó intervenciones urbanas innovadoras ante la creciente informalidad, exclusión, violencia y desigualdad imperantes, en procura de construir ciudad, a varias manos. Concepciones como el *urbanismo social* (ALCALDÍA DE MEDELLÍN – AdeM, 2006) y, la *construcción social del hábitat* (AdeM, 2010), proyectan el desarrollo urbano, el bienestar y la calidad de vida, guiados por metodologías participativas que apuestan por una ciudad democrática. Este artículo desarrolla el contexto de informalidad y precariedad urbana en Medellín (Colombia) en el marco de recientes acciones gubernamentales en las que resalta la creación de políticas públicas con participación popular y con múltiples incidencias en la construcción colectiva de ciudad.

Palabras Clave: Intervención Urbana, Áreas Informales, Construcción Colectiva de Ciudad, Producción de Espacio Urbano

RESUMO

As transformações urbanas geradas pelo processo de industrialização na América Latina nos últimos 50 anos têm levado à concentração de população em grandes cidades principais, derivando o fenômeno de urbanização (ONU, 2012). Os resultados visíveis são os déficits qualitativos e quantitativos de moradia, serviços e transporte publico (MÚNERA, SÁNCHEZ, 2012), que dificultam o bem-estar da população ao aumentar sua informalidade, ilegalidade e a consequente pauperização. Diversas intervenções em áreas informais têm sido feitas em Medellín (Colômbia) para atacar a problemática urbana: desde a reabilitação de Moravia, o Limonar, o Programa de Melhoramento Integral de Bairros Subnormais – PRIMED, a Iguaná, até os Projetos Urbanos Integrais – PUI. Especificamente, o PUI da zona nororiental surgiu como alternativa de construção social de espaço ao orientar intervenções urbanas inovadoras frente à crescente informalidade, exclusão, violência e desigualdade, para construir a cidade a varias mãos. Conceitos como *o urbanismo social* (Alcaldía de Medellín-AdeM, 2006) e a construção social do habitat (AdeM, 2010), projetam o desenvolvimento humano, o bem-estar e a qualidade de vida, baseados em metodologias participativas que orientam uma cidade democrática. Este artigo apresenta o contexto de informalidade e precariedade urbana em Medellín (Colômbia) no marco das recentes ações governamentais voltadas para a criação de políticas públicas com participação popular e com múltiplas incidências na construção coletiva da cidade.

Palavras-Chave: Intervenção Urbana, Áreas Informais, Construção Coletiva de Cidade, Produção de Espaço Urbano

1. INFORMALIDAD URBANA

El proceso de crecimiento urbano en Colombia, desatado por el fenómeno de urbanización, fue evidenciado desde comienzos del siglo 20; se incrementó en los años 50 y, desbordó hacia finales y comienzos del presente siglo, tal y como ha acontecido en la mayoría de los países latinoamericanos. En los inicios, la población campesina fue atraída a la gran ciudad por la oferta laboral que brindaban las empresas nacientes, enmarcadas por el incipiente proyecto hegemónico capitalista; de a poco, el campo empezó a asistir a su desalojo, especialmente en mano de obra productiva, en tanto la ciudad, pequeña en población y amplia en zonas de expansión, la albergaba.

A mediados del siglo 20, motivada en gran parte por la violencia política, aconteció la segunda ola migratoria masiva hacia las ciudades colombianas llevando a la población campesina a abandonar sus tierras y emigrar hacia las ciudades, constituyendo enormes masas de desplazados que solo encontraron como lugar para localizarse, las zonas periféricas de las ciudades. La proporción de la población que para entonces habitaba el campo y la ciudad en el país, se repartió casi equitativamente; en algo más de medio siglo, casi la mitad de la población colombiana pasó a habitar los grandes centros urbanos, presionando e incrementando la demanda por servicios urbanos (FRIEDE, 1989): salud, vivienda, educación, energía, agua potable, saneamiento básico, movilidad y transporte público, seguridad ciudadana, equipamientos comunitarios y espacio público.

El final del siglo 20 y los inicios del 21 marcaron la mayor tendencia de movilidad del campo a la ciudad en la historia del país. Colombia pasó a ser un país de centros urbanos densamente poblados (CORTES Y DEL CASTILLO, 1998; SARMIENTO, 1998) y a enfrentar, consecuentemente, la mayor crisis urbana de su historia, desatada por las carencias del hábitat urbano e inadecuadas, desarticuladas e insuficientes intervenciones gubernamentales para atender la problemática urbana generada por la informalidad de los asentamientos precarios (GIRALDO, 1990).

Medellín, la segunda ciudad en número de habitantes de Colombia, es una evidencia que confirma la manera en que el *fenómeno de urbanización* logro cambiar la realidad espacial del país, pasando de ser rural, a constituirse en un país urbano. La ciudad vivió un acelerado crecimiento y una ocupación de su suelo urbano a causa del auge industrial, la necesidad de mano de obra no calificada y la consecuente demanda por servicios públicos y vivienda: pasó de tener 168.000 habitantes en 1938; a 358.159, en 1951; 600.000, en 1972; 1.546.000, en 1980; 2.200.000, en 1990; y, 2.912.165, en 2009, localizados en 1.152 kilómetros cuadrados, de los cuales, solo 382 se encuentran urbanizados (AdeM, 2010; Consejería Presidencial para Medellín – CPM, 1993; EDU y AdeM, 2010). En los últimos 100 años, la ciudad incrementó su población en 1.744.165 habitantes, algo más de 17.000 personas promedio/año, los cuales en su mayoría, se asentaron en zonas de periferia contribuyendo a la producción de espacio urbano con altos índices de

informalidad cruzada con tasas elevadas de violencias, bajos índices de desarrollo, reducción de la calidad de vida y exclusión.

2. POLÍTICA PÚBLICA URBANA

A partir de la promulgación de la Constitución Política en 1991, Colombia se asumió como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Se encuentra territorial y administrativamente divida en 32 departamentos, 1.070 municipios y 6 distritos especiales, los cuales constituyen las entidades territoriales del país.

La estructura gubernamental del Estado posee tres ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial, complementadas por organizaciones de carácter mixto (público-privadas), empresas privadas, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y comunitarias e instituciones educativas que constituyen la academia. Presupuestalmente, el Estado obtiene recursos de impuestos, contribuciones, rendimientos financieros, rentabilidad de las empresas públicas, endeudamiento interno y con organismos multilaterales de orden mundial. La función, administración y gestión gubernamental en todos los ámbitos territoriales, está regida por el espíritu constitucional: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo de su actividad la solución de necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Para garantizar que el bienestar general de la población, desde la Constitución Política de 1991, se instauraron el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. El artículo 339 ordenó la formulación e implementación de planes de desarrollo periódicos, tanto para el ámbito nacional como territorial, conformados por una parte general y un plan de inversiones. Para discutir y consultar estos planes de desarrollo, el artículo 340 ordenó la conformación de consejos de planeación integrados por representantes de la estructura gubernamental, según el caso, nacional y territoriales; de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Cada gobierno, nacional o territorial, una vez elaborado el respectivo plan de desarrollo, tiene la obligación de someterlo al concepto de los consejos de planeación establecidos, escuchar su opinión, hacer los ajustes convenientes y someterlo a aprobación de la rama legislativa correspondiente; los consejos nacional y territoriales de planeación, constituyen el denominado sistema nacional de planeación.

Este principio constitucional estableció los niveles de planeación nacional, departamental y distrital; y, los niveles de planeación territorial: municipal; la gestión, forma operativa e implementación tanto de los planes de desarrollo, como de los planes de ordenamiento territorial fueron objeto de tratamiento mediante leyes de la República, válidos para toda la Nación; Ordenanzas departamentales, válidas para cada Departamento; y, Acuerdos Distritales y Municipales, aplicables únicamente en la respectiva entidad territorial que los adoptase.

Puesta en vigencia la Constitución Política de 1991, se promulgaron variadas leyes: Áreas Metropolitanas; vivienda de interés social; ambiental; sistema nacional de planeación del desarrollo; planes de ordenamiento territorial, exclusivamente para los distritos y municipios del país.

Los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial están atribuidos a la estructura gubernamental del Estado. Así mismo acontece con los presupuestos anuales y cuatrienales correspondientes. Por ello, para la estructura gubernamental solo es posible realizar inversiones, especialmente en áreas urbanas informales, si ello se encuentra previsto en los respectivos planes.

En Medellín, el interés colectivo y la necesidad manifiesta para atender la compleja problemática urbana generada por la creciente e incontrolada informalidad, especialmente en las zonas localizadas en las laderas de la ciudad, hicieron que la estructura gubernamental asumiera las disposiciones constitucionales y legislativas. A ello también contribuyó la experiencia acumulada de las intervenciones realizadas antes de este nuevo marco institucional puesto en vigencia a partir de 1991, especialmente, las brindadas por Moravia, La Iguaná y el Limonar; a pesar de la falta de continuidad del gobierno municipal, los aprendizajes generados fueron relevantes.

La implementación del Sistema Municipal de Planeación, de procesos de planeación local, por comunas y corregimientos, de presupuesto participativo, ha posibilitado experiencias participativas de intervención en sectores informales, en tanto este escenario normativo orientó un modelo de planeación, ordenamiento y desarrollo del territorio que permitiría el crecimiento equilibrado, la atención focalizada y priorizada de las necesidades, las intervenciones en zonas informales y de alto riesgo geológico, de manera participativa y en armonía con el medio ambiente.

En correspondencia con estos propósitos, los planes de desarrollo municipal 2004-2007 y 2008-2011, liderados por propuestas políticas democráticas alternativas, se centraron en el desarrollo humano, la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental, la prevalencia del interés colectivo y la inclusión social. Ambos planes, brindaron el soporte conceptual, la viabilidad y factibilidad estratégica, la orientación metodológica, los recursos financieros, el talento humano, la estructura institucional y, las capacidades instaladas para llevar a cabo intervenciones urbanas integrales, focalizadas e intensivas en áreas urbanas informales, con la finalidad de contribuir a la producción colectiva de espacio urbano,

escenario propicio para los Proyectos Urbanos Integrales – PUI y, en particular, para el primero de ellos implementado en la zona nororiental de la ciudad.

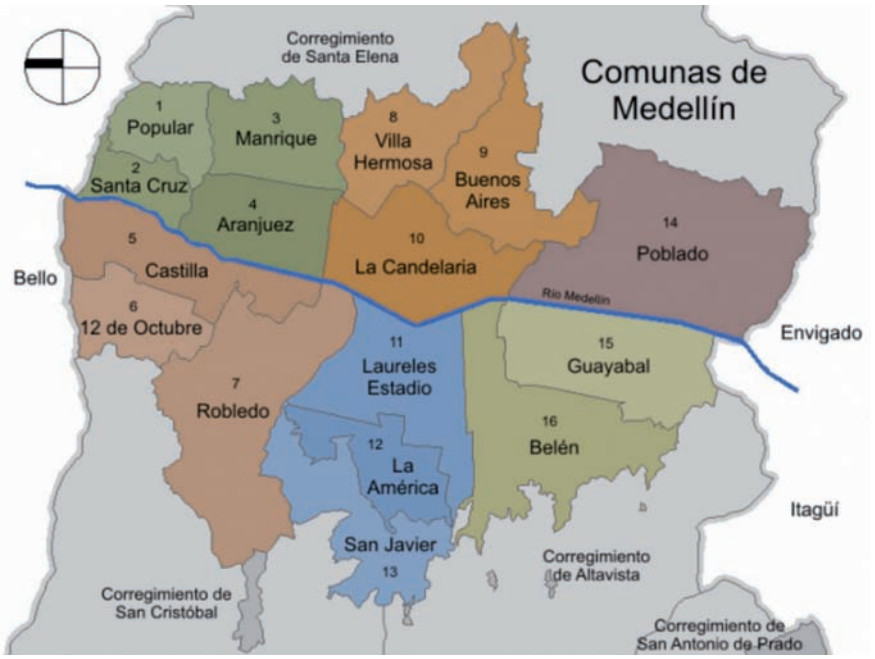
El lado positivo de la política pública urbana vigente en Colombia y en Medellín, lo constituye la inclusión política de actores históricamente excluidos en propuestas de intervención en zonas urbanas informales; el control y veeduría a la gestión pública municipal por parte de organizaciones no gubernamentales y sociales; y, entre otras cosas, la posibilidad de construir participativa y colectivamente la ciudad. Con ello, aun en escenarios de ingobernabilidad, violencia y bajos niveles de desarrollo que obstaculizan las prácticas participativas, el imaginario de la ciudad posible, pervive (ADEM, 2010).

3. EXPERIENCIA DE INTERVENCIÓN URBANA

Mapa 1 – Medellín en la subregión Valle de Aburrá

Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburra, 2010

Mapa 2 – División de Medellín en comunas y corregimientos



Fuente: Municipio de Medellin, 2009

Mapa 3 – División político-administrativa de las comunas 1 y 2 y área de influencia del PUI-NOR

Fuente: EDU, 2004-

3.1 Contexto urbano del área de intervención

La zona nororiental, en particular las comunas 1 y 2 eran "tierras del olvido, de nadie", de la desesperanza, del miedo y de la exclusión; donde imperaba la "ley del más fuerte", donde lo más preciado de los seres humanos, la vida, "no valía nada", el "lunar negro" de la ciudad, aquello que se debía esconder, no mostrar y hasta evitar saber que existía, que estaba ahí y con quien se tenían obligaciones pendientes; en donde nada positivo, ni esperanzador, aparentemente, podría tener lugar, nacer, florecer y dar frutos; una auténtica, sufrida y triste "geografía olvidada" (Gutiérrez, 2012).

Geografía: debido a sus características topográficas, el acceso a esta zona se debe realizar por vías de gran pendiente, las cuales, aunque están pavimentadas, no obedecen a una planificación urbanística definida; ello, sumado a altas concentraciones de población, limitaba el acceso a bienes y servicios contribuyendo a generar bajas condiciones de vida en términos educativos, de salud y mortalidad así como altos índices de violencia y accidentalidad. En materia de vivienda (SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, 1998, p. 39) el déficit era y continua siendo alto, debido a la poca disponibilidad de terrenos, las deficiencias en los programas habitacionales, las invasiones y el bajo nivel de ingresos de los habitantes. Un dato que lo ilustra es que al 2009, las comunas 1 y 2 presentaban el número de personas más alto por vivienda de la ciudad: 4.20 y 4.29, respectivamente, siendo el promedio de 3.88; al tiempo, eran las únicas dos comunas de Medellín donde todas las viviendas se encontraban en los estratos bajo-bajo y bajo, siendo en su mayoría precarias en sus materiales de construcción y ubicadas en zonas demarcadas como de alto riesgo geológico (ADEM, 2008, p. 174).

Espacio público: en proporción al número de habitantes, resultaba deficitario, incidiendo en la marginalidad social y la segregación de la población. Mientras que el sistema de espacios públicos en Colombia propone un índice de 15 metros por habitante, la "Comuna 1 tenía el segundo índice más bajo de espacio público con 1.059 metros por persona, después de la Comuna 2, Santa Cruz, la cual tiene 0.737" (CORPORACIÓN CONVIVAMOS – CC, 2007, p. 17). Los problemas más significativos eran: pocos espacios existentes y las dificultades de acceso a escenarios destinados para la recreación, el deporte y la cultura, junto a la discontinuidad en la movilidad peatonal (ADEM, 2008; EDU, 2007).

Ambiente: ausencia de planes de manejo de quebradas, vertederos de aguas negras, manejo de basuras; topografía abrupta y de alta pendiente que incidió en la interrupción de vías, accesos vehiculares y peatonales, configuración desordenada y aislamiento de los barrios; geológicamente el suelo era de baja aptitud para el urbanismo dado el alto riesgo que representaba (EDU y DAP, 2004). El agotamiento del medio ambiente se reflejaba en el hacinamiento, las viviendas de construcción inadecuada, con bajas condiciones de salubridad, creciente tugurización y conexión ilegal a los servicios públicos (CÁRDENAS, 2006).

Sociocultural: la población en su mayoría migrante con altos niveles de pobreza generada por la inexistencia de una economía estable, la informalidad en el empleo, el bajo nivel de escolaridad, el conflicto social, el desplazamiento, la inequidad social y la baja cualificación de las organizaciones sociales (EDU y DAP, 2004). Todo ello se reflejaba en violencia intrafamiliar, marginalidad social, altos grados de desnutrición, resentimiento social y desconfianza hacia el Estado (AdeM, 2010). Al 2005, la comuna 1, contaba con 116.312 habitantes (53.534 hombres y 62.778 mujeres) mientras que en la comuna 2, Santa Cruz, habitaban 89.943 personas (48.536 mujeres y 41.407 hombres); la mayoría de esta población era menor de 39 años de edad (CC, 2007, p. 38): todo un "contingente enorme de mano de obra barata, un fuerte potencial electoral y una población propicia para seducir con la idea del consumo" (Franco, 2005, p. 93). Según encuesta de calidad de vida Medellín 2009 (DAP, 2010), la comuna 1 tenía, al 2009, la tasa de ocupación más baja de la ciudad: 40.394, mientras que la comuna 2, poseía la quinta más baja con 44.07, comparadas con la total para la ciudad estimada en 45.96; la comuna 2, tenía el segundo nivel más bajo de personas afiliadas al sistema de seguridad social en salud: 4.62 y la comuna 1, el quinto, con 5.44; en relación con el porcentaje de personas mayores de 15 años que sabían leer y escribir para entonces, la comuna 2 presentó el 2 más bajo nivel de la ciudad con 4.29%, mientras que la comuna 1, se ubicó en el 5 lugar más bajo con 4.86%. La comuna 1 tuvo en la ciudad, el porcentaje más alto de población desplazada por causas asociadas con asuntos de orden público (presiones de grupos armados y amenazas de la delincuencia común): 11.73%.

Educación: la cobertura se encontraba en nivel medio respecto al resto de la ciudad y los índices de deserción escolar eran altos aún así, existían altos porcentajes de población sin educación: 26% y 22% en las comunas 1 y 2, respectivamente; por ejemplo, en el rango de edad de 6 a 12 años, era notoria la desescolarización en ambas comunas representando 55% en la comuna 1 y 45.7% en la comuna 2 (DAP, 2010, pp. 237-261). Las instituciones educativas tenían bajos niveles académicos y sistemas inadecuados de evaluación; los profesores ofrecían pedagogías obsoletas, era evidente la falta de oportunidades para educación profesional y la ausencia de recursos económicos dificultaba el acceso a la educación superior. La zona nororiental en general y las comunas 1 y 2 en particular tenían los "índices más bajos de calidad en educación de la ciudad" (AdeM, 2008, p. 174).

Organización y capital social: el espíritu cívico y solidario y su lucha constante por mejorar sus condiciones de vida, han permitido la construcción y defensa de un desarrollo equitativo y una participación activa y constante en los derechos a la ciudad, generando escenarios e instrumentos de integración, coordinación, control y promoción de actividades colectivas que buscan superar las desconfianzas entre los mismos actores comunitarios, las organizaciones sociales, no gubernamentales y privadas, así como frente al Estado. Lo anterior, debido a que históricamente, la institucionalidad apostó a la atención de problemáticas fundamentales y al pago de

la deuda social acumulada, sin tener en cuenta ni hacer relevante la organización social existente, ni la participación de los diversos actores comunitarios y cívicos interesados en debatir y proponer al respecto.

Las organizaciones sociales se han caracterizado por sus antecedentes reivindicativos de apropiación y lucha por el territorio, han mantenido y posicionado un discurso de organizaciones populares que da cuenta de procesos que nacen desde el arraigo y construcción cotidiana, donde las características culturales, económicas y sociales, son comunes por sus vivencias, historias y formas de apropiación. Por lo tanto, los discursos reivindicativos frente a sus derechos como sectores excluidos en la búsqueda de construcción de poder popular, pasa por la visibilización de las apuestas de planeación participativa, la lucha por la inclusión en la ciudad y por mejorar sus condiciones de vida, en una disputa no sólo por recursos sino por unas relaciones distintas con la ciudad y con el Estado. Ello tiene como sentido la democratización de las relaciones y de la gestión del desarrollo local, donde los sectores populares pueden ser partícipes protagónicos de las transformaciones de su entorno tanto comunal, zonal y de la ciudad (Franco, 2005, p. 106).

Seguridad y convivencia: el prolongado conflicto armado y las violencias dejaron secuelas en la población civil generando desplazamientos y produciendo en las víctimas impactos sociales, económicos, políticos y sicológicos que influyeron en los comportamientos, en los valores y en las formas de relacionarse de la población, en particular de los jóvenes. Entre los años 1985 y 2003, la ciudad de Medellín y las comunas 1 y 2, registraron los más altos índices de violencia e inseguridad gracias al narcotráfico, a la confrontación armada y disputa de territorios por parte de grupos al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) y, a la conformación de bandas delincuenciales al servicio de dichos grupos. La zona nororiental y en particular, las comunas 1 y 2, registraron las mayores tasas de homicidios en la ciudad (AdeM, 2008, p. 174); y, al 2001, se tenía registro de los más altos niveles de crimen organizado: 164 bandas criminales identificadas de las cuales, 65 operaban en la zona nororiental (VCPDM, 2008, pp. 32-33), la mayoría de ellas, en las comunas 1 y 2, siendo la población joven la más afectada por este fenómeno.

Economía: se evidencian altas tasas de desempleo y subempleo, crecientes niveles de informalidad, aumento del trabajo temporal y escasa mano de obra calificada (AdeM, 2010; EDU y DAP, 2004; DAP, 2010). El empleo se mostraba como un factor problemático pues la participación de la población económicamente activa, dentro del mercado laboral, se desenvuelve dentro del sector informal de la economía, con una estructura del empleo caracterizada por la inestabilidad y por los bajos costos de la fuerza de trabajo (Franco, 2005). Esta situación ubicaba al comercio informal como la actividad económica más marcada en la zona, al representar "*el 66.4% y el 67.8% del total de establecimientos para las comunas 1 y 2, respectivamente; en materia de servicios generales se tienen unas participaciones de 29.5% del total de los negocios en la comuna 1 y un 25.9% para la comuna* 2" (AdeM, 2010, p. 37). Era evidente la necesidad de vincular diversos

actores dispuestos a contribuir con el empresarismo, cualificando la mano de obra, capacitando en mercadeo, servicio al cliente y emprendimiento, así como también, la financiación de microcréditos para las ideas de negocio y procesos empresariales de las organizaciones comunitarias y sociales.

Político: necesidad de disminuir las funciones del Estado, las cuales "*deberían limitarse a la puesta en marcha de unas políticas focalizadas que subsidien la demanda de los más pobres entre los más pobres en materia social*" (Foro Nacional por Colombia, 2004, p. 2), además de promover la generación de ambientes de gobernabilidad y legitimidad acompañados de la implementación normativa y de funciones asignadas al gobierno local de acuerdo con los requerimientos constitucionales de 1991, respecto a procesos de planeación, descentralización y participación; y, reinserción, paz y reconciliación (AdeM, 2008, p. 50-59).

Esta compleja situación hizo necesaria la concepción, el diseño y la implementación de intervenciones gubernamentales, privadas, no gubernamentales y comunitarias encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esta zona urbana informal.

3.2 Tipología de la intervención PUI-NOR

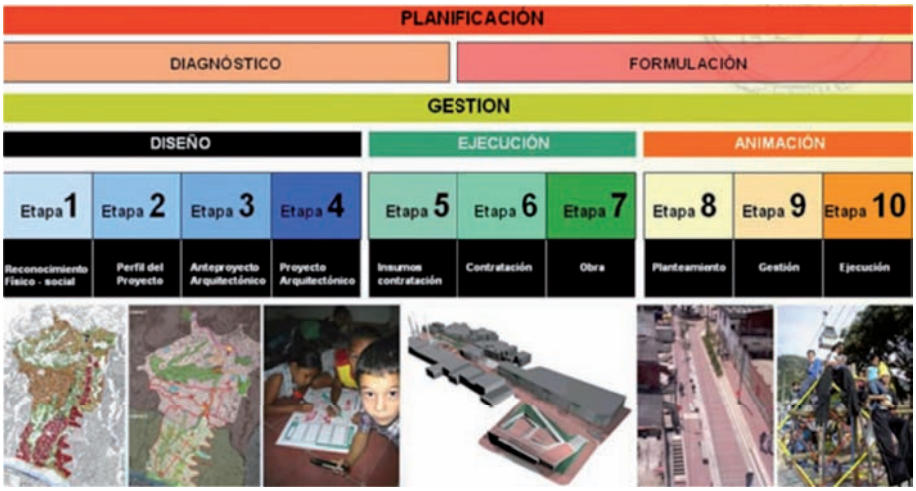
El área de influencia del PUI-NOR se reconoce por la intervención del metrocable: "*un sistema de cable aéreo de 2.050 metros de longitud (circuito doble), con cuatro estaciones fijas y telecabinas para 8 pasajeros*" (AdeM, 2006, p. 67). Con la construcción de este sistema se hizo visible el mejoramiento de la movilidad; las obras alrededor de las estaciones empezaron a transformar el espacio público, junto a la manera participativa en que la población y sus organizaciones sociales se fueron vinculando y apropiando las obras realizadas. Adicionalmente, se articuló a otros proyectos estratégicos liderados por la municipalidad, tales como el Centro de Desarrollo Económico Zonal – CEDEZO, los colegios de calidad Santo Domingo Savio – Antonio Derka y la Institución Educativa La Candelaria, los proyectos de generación de espacios públicos en el norte que incluyeron la intervención en el cerro Santo Domingo, el PRIMED – Fase II y, otros proyectos de generación de equilibrio urbano y de recuperación de la calidad ambiental del POT. Con ello, se consolidó el modelo de ocupación territorial.

Conceptual y operativamente el PUI-NOR siguió las orientaciones de los PUI, desde su consideración como instrumentos de intervención física, social e institucional, con el propósito de resolver problemáticas urbanas en zonas informales, mediante la concentración de todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea, focalizadas. Como finalidad, implementó modelos de intervención integral con componentes de participación comunitaria, coordinación interinstitucional, vivienda, espacio público y de movilidad, equipamientos colectivos y medio ambiente, mediante la ejecución de *iniciativas de desarrollo integral*,

mediante *la participación comunitaria permanente*, la generación de empleo y el fortalecimiento del comercio: instrumento de intervención urbana integral dirigido hacia la constitución y el desarrollo de espacios urbanos informales (GUTIÉRREZ Y SÁNCHEZ, 2009). Como tales, están insertos en la política pública vigente, han estructurado sus componentes y poseen metodología de trabajo diseñada para que los actores involucrados acompañen el proceso, lo que legitima cada una de las intervenciones desarrolladas (ADEM, 2006, p. 7). Estructura de planificación de los PUI: diagnóstico, formulación y gestión; distribuidos en tres fases: diseño, ejecución y animación; y, en diez etapas: reconocimiento físico-social, perfil del proyecto, anteproyecto y proyecto arquitectónico, en la fase del diseño; insumos para la contratación, contratación y obra, en la fase de ejecución; planteamiento, gestión y ejecución, en la fase de animación (ADEM y EDU, 2007).

En Medellín, 2004, a partir del PUI-NOR, se han desatado y están en marcha otros PUI, dirigidos a luchar contra la exclusión y la desigualdad, en las zonas Noroccidental y Centroriental; en la Comuna 13, barrios las Independencias, Juan XXIII – La Divisa y Vallejuelos; en Altavista y en la Iguaná (ADEM, 2010). Estos sectores se caracterizan como territorios urbanos informales y marginales, en los cuales se han acumulado históricamente deudas sociales visibles en las falencias físicas, institucionales y sociales (EDU, 2011). Los PUI, como mecanismo de planeación regulatorio del espacio público, movilidad, ambiente, vivienda, seguridad y convivencia tienen en el urbanismo social, la concepción guía para la construcción a varias manos, de ciudad, orientada desde la obra física a mejorar la calidad de vida de la población excluida de los bienes y servicios urbanos (DNP, 2008).

Gráfica 1 – Síntesis de la metodología PUI



Fuente: AdeM (2006)

3.2.1 Objetivos

El objetivo superior del PUI-NOR fue elevar las condiciones de vida de los habitantes del área de intervención, que comprende los barrios de la comuna 1 y 2: mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral dirigidas a acercar la Administración Municipal con las comunidades, a través de la participación comunitaria, la generación de empleo y el fortalecimiento del comercio. Para el efecto, su propósito eje fue implementar una propuesta urbana integral desde lo físico, social e institucional.

Físico: desarrollo de procesos de intervención urbana contemplados en el POT: renovación urbanística, mejoramiento barrial, redesarrollo, conservación patrimonial y extensión urbana, materializados en: 1) la recualificación y adecuación del *espacio público*; 2) el fomento de la continuidad en la *movilidad peatonal*; 3) la integración y articulación de *equipamientos colectivos*; 4) la consolidación de *programas habitacionales*; 5) la mitigación del desgaste y la protección del *ambiente*.

Social: estrategia social de participación comunitaria, comunicación y pedagogía, mediante capacitación en temas relevantes de la intervención, la concertación de pactos comunitarios que permitieran acercar soluciones a los problemas identificados, los talleres de imaginarios, los recorridos barriales y la gestación de comités comunitarios por centralidades. La acción se centró en el fortalecimiento y la capacitación de *organizaciones comunitarias* y, la realización del *plan de comunicaciones*, respondiendo a necesidades de socialización, acercamiento comunitario y convivencia.

Institucional: estrategia de gestión interinstitucional que orientó la implementación estableciendo *mecanismos de continuidad y réplica* de la intervención urbana en áreas y sectores informales, de alta precariedad urbanística.

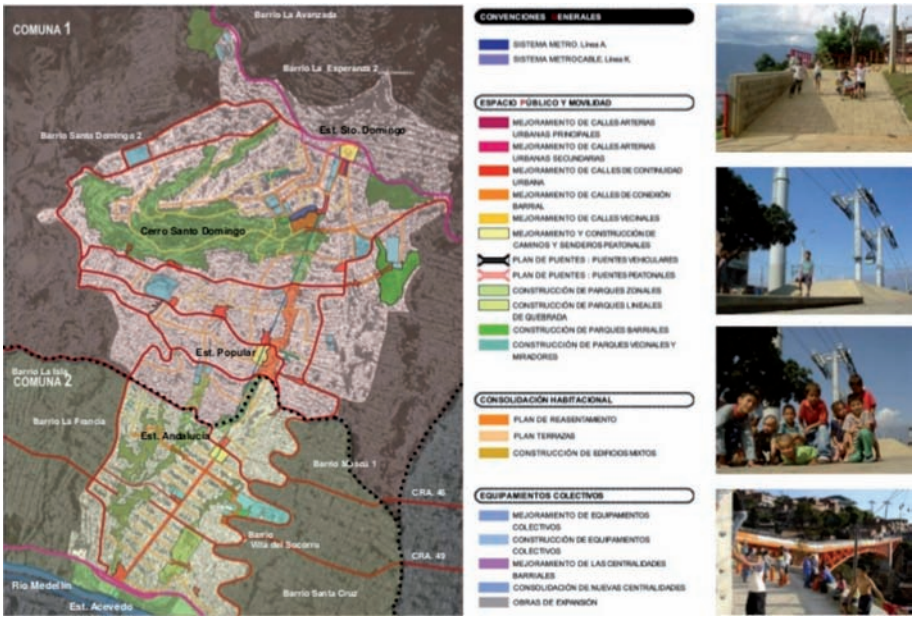
3.2.2 Dimensión urbanística, ambiental, institucional y social

El PUI-NOR intervino 158 hectáreas, 20 barrios de las comunas 1 y 2, 170.000 personas, generando alrededor de 125.000 m2 de espacio público (DNP, 2008); ejecutó obras físicas entre 2005 y 2010, convirtiéndose en un laboratorio de experimentación y modelo de intervención urbana para la atención de áreas informales y de desarrollo precario (EDU, 2011).

Físico.: el programa partió de la morfología del área de intervención (planeada, organizada, mixta, invasiva), el trazado viario (tipo arbóreo, en red y lineal), los espacios llenos y vacíos (vacío contenido, el que contiene y el que moldea la trama urbana). Con fundamento en ello se elaboró y concertó un Plan Maestro (Grafica 2) que sirvió de guía para la intervención en cuatro centros eje, localizados en inmediaciones de las estaciones del Metrocable. A partir de lo programado, se llevaron a cabo mejoramiento de calles; construcción de parques, plazoletas, centros de servicios comunitarios, puentes peatonales; regularización, legalización,

mejoramiento y construcción de vivienda; y, acciones ambientales de conservación y rehabilitación de cauces de quebradas, atención en zonas de riesgo geológico no recuperable.

Grafica 2 – Plan maestro y acciones planeadas por PUI-NOR



Fuente: EDU (2006)

En cumplimiento de sus propósitos, el PUI-NOR, liderado por la EDU, vinculó recursos, iniciativas y propuestas gubernamentales del orden municipal, departamental, nacional e internacional, articuladas a iniciativas sociales, académicas, privadas y de la cooperación internacional. Así, participaron: Alcaldía de Medellín y, a su interior, al Departamento Administrativo de Planeación, a la Dirección de Comunicaciones, junto a las Secretarías de Hacienda, Gobierno, Medio Ambiente, Obras Públicas, Educación, Salud, Bienestar Social, Transportes y Transito, Cultura Ciudadana y, Desarrollo Social; al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo; y, al Instituto de Deportes y Recreación de Medellín – INDER; a las Empresas Públicas de Medellín – EPM; al Área Metropolitana del Valle de Aburra (autoridad ambiental y tránsito de la subregión Valle de Aburrá); a las cajas de compensación familiar Comfama y Comfenalco; y, a la Biblioteca Pública Piloto – BPP (biblioteca madre del Sistema y Red de Bibliotecas de la ciudad); y, a la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID). La inversión total en el PUI-NOR ascendió aproximadamente a USD$418 millones. Dado que la EDU carecía de presupuesto propio, fue necesario establecer convenios con diferentes

dependencias del gobierno municipal, encargarlas de la ejecución y, a la vez, buscar cofinanciación privada y apoyo en la cooperación española.

Uno de los aspectos de mayor relevancia se encuentra asociado a su componente social, responsable de la capacitación y el fortalecimiento de líderes y organizaciones comunitarias sociales, cívicas y comunitarias para la participación decisoria, el apoyo en la socialización y la gestión de los proyectos y, muy especialmente, el mejoramiento de la convivencia en la zona de la intervención. Entre otros programas implementados socialmente, se destacan: programa integral para niños en situación de desprotección y población vulnerable; recreación, cultura y deporte como alternativas para el uso formativo del tiempo libre; promoción y seguimiento al PPLPP; vigilancia y formación para el goce del espacio público; fomento del uso de las Casas de Justicia; formación y apoyo a mediadores y conciliadores en equidad; acompañamiento para recepción de excombatientes en su reintegración a la civilidad; y, asistencia a personas víctimas de violaciones en sus derechos humanos.

4. RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN

Resultados satisfactorios en lo físico, lo socioeconómico y la organización social, así como múltiples aprendizajes reafirman las bondades de la intervención urbana. La experiencia, se constituyó en modelo de intervención urbana tanto en el ámbito municipal como departamental, nacional e internacional (AdeM, 2006; Banco de Desarrollo de América Latina, 2013). La transformación urbana se materializó en la generación de nuevas centralidades donde convergen parques,

Tabla 1 – Evolución del ICV, comunas 1 y 2 de Medellín
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Encuestas de calidad de vida 2002-2010

Comuna\año medición	1997	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comuna 1: Popular	63.58	68.28	73.47	75.12	72.20	77.56	75.38	74.80
Comuna 2: Santa Cruz	67.29	71.46	75.88	75.70	77.89	78.93	77.17	76.53
Total Medellín	73.48	68.09	82.20	82.46	83.28	83.72	82.77	81.89

Tabla 2 – Evolución del IDH, comunas 1 y 2 de Medellín

Comuña \ año medición	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comuna 1: Popular	67.86	73.66	74.67	75.58	80.09	78.23	78.24
Comuna 2: Santa Cruz	68.95	73.35	73.04	73.99	76.98	78.74	79.10
Total Medellín	74.35	79.83	80.16	80.35	82.78	84.58	85.16

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Encuestas de calidad de vida 2002 a 2010

Grafica 3 – Antes y después de la calle 107 y del parque de la Imaginación

Fuente: EDU (2004, 2005, 2006)

espacios públicos, equipamientos comunitarios, edificaciones privadas, nuevas vías y senderos peatonales que mejoran la calidad urbana e incrementan la integración social y espacial con el entorno físico, generando apropiación, sentidos de pertenencia y arraigos.

La mejor forma de valorar el impacto del PUI-NOR sobre la población objetivo es mediante el Índice de Desarrollo Humano – IDH y el de Calidad de Vida – ICV. Previamente a la intervención se identificó la zona como la de más bajos índices, tanto de IDH, como de ICV.

La evidente mejora no es posible atribuírsela exclusivamente al PUI-NOR, en tanto hubo al tiempo otros programas de intervención actuando en la jurisdicción de ambas comunas; mas lo que es innegable es su contribución, por su propósito institucional, en el comportamiento positivo de ambos índices. En el componente institucional, se creó el comité de apoyo y gestión para la zona: Visión Nororiental, con la participación de 10 instituciones y la realización de 24 eventos.

Uno de los principios de actuación fue realizar las intervenciones en las zonas conflictivas creando ambientes seguros frente a los riesgos ambientales, sociales y urbanos, en consonancia con los nexos entre desarrollo urbano y humano; por ello, se incluyeron acciones de mejoramiento del espacio público y la movilidad, transformación y construcción de equipamientos públicos y estrategias para la recuperación del medio ambiente, que evidencian la contribución al proceso de construcción de espacio urbano, a partir de la combinación de acciones transformadoras de la materialidad, la generación de dinámicas socioculturales y nuevas semantizaciones provenientes de diversas prácticas sociales dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población (Gutiérrez, 2012).

Intervención física: se generaron 125.000 mts2 de espacio público, movilizando en solo cinco años de ejecuciones el indicador que prevaleció durante más de 50: pasó de 0,65 m^2/habitante a 1.48 m^2/habitante, es decir, tuvo un incremento de más del doble; este espacio público generado lo representan 20 nuevos parques y las adecuaciones en cuatro existentes.

Gráfica 4 – Antes y después de la consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo

Fuente: Archivo fotográfico PUI-EDU (2010)

Vivienda: se construyó la consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo que benefició a 1.240 personas, el 100% de la población del sector; la intervención representó 80 soluciones de vivienda nueva, 31 construcciones de vivienda en sitio propio, 24 viviendas usadas adquiridas, 95 mejoramientos y 230 legalizaciones; el espacio público construido en Juan bobo fue de 5.606 m^2; el área construida nueva fue de 5.054 m^2 correspondientes a 108 apartamentos; 4.025m^2 en mejoramiento de vivienda; 196 m^2, en equipamientos públicos nuevos: dos salones, una ludoteca y 12 unidades comerciales; 381 familias reasentadas por obras y, 25 por riesgo.

Movilidad peatonal: adecuación de 3.235 metros lineales en paseos urbanos y/o peatonales, lo que ha tenido una influencia directa en que el comercio aledaño haya tenido un crecimiento de 400%; por primera vez se ha generado un corredor inter-barrial peatonal de 343 metros lineales conectados mediante puentes peatonales que unen los barrios La Francia, Andalucía y Villa del Socorro, en el marco del plan de puentes que construyó cuatro peatonales y ocho pasos de nivel.

Equipamientos colectivos: se entregaron tres nuevos y se hicieron adecuaciones a 10 existentes; además, se construyó el Parque Biblioteca España, el Cedezo, y la Escuela Popular del Deporte en la Unidad Deportiva Granizal, todo lo cual representó en total, 16.370 m^2 en equipamientos.

Medio ambiente: se construyó el parque lineal Quebrada La Herrera; y, se sembraron 1.527 árboles nuevos, incrementándose al 990% la población, dado que solo se contaba con 154 unidades al iniciársela intervención (ADEM, 2008; DNP, 2008).

Economía: se creó el centro de desarrollo económico y numerosas iniciativas económicas que lleva, por ejemplo, a un crecimiento del 300% en la actividad comercial de algunas zonas de las comunas. Así mismo, se generan 3.500 empleos directos gracias a las construcciones nuevas y los mejoramientos en la vivienda y el entorno. La inversión efectuada en la intervención urbana PUI-NOR, ascendió a 6.6 veces más que la realizada en la construcción del Metrocable; el 92% de la mano

de obra fue aportada por habitantes de la zona intervenida; se estimó un aumento del 400% en el comercio en el Paseo Urbano Andalucía; la construcción del Centro de Desarrollo Económico – CEDEZO, brindó oportunidades de entrenamiento y aprendizaje para la población interesada en la creación de pequeñas y medianas empresas (GUTIÉRREZ, 2012), al respecto, se realizaron 11 eventos empresariales con ventas por valor de $170 millones (cerca de 58.510 euros).

Social: a finales del 2007 se habían brindado empleos directos a cerca de 3.439 personas, es decir, se generaron siete veces más plazas que las creadas por la construcción del Metrocable, las cuales estuvieron alrededor de 471 empleos directos; el 90% de la mano de obra, previamente valorada, se otorgó a los habitantes de la zona, al ser esta una política definida desde el diseño del Proyecto, que se convirtió en prioridad como parte de la participación activa de la población en su implementación. Se realizaron más de 40 eventos culturales; 113 organizaciones sociales participaron de alguna manera en el proceso; se realizaron más de 120 talleres comunitarios, 116 reuniones con los comités comunitarios constituidos, los cuales concitaron a más de 80 líderes barriales y zonales. La generación de confianzas entre las instituciones públicas, privadas, no gubernamentales y comunitarias posibilitó la transparencia en la acción, la equidad en la distribución de los recursos y la toma colectiva de decisiones. Los niveles de apropiación individual y colectiva y de sentido de pertenencia con las obras construidas fueron fortalecidas; algunas áreas cambiaron de vocación económica, generando nuevas fuentes de recursos para la población (CÁRDENAS, 2006). *Pintando la esperanza* fue el proyecto que pintó en los muros de las viviendas del sector, la vida cotidiana de las personas, reflexiones sobre los nuevos usos, representaciones y simbologías, mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones sociales del individuo, sus posibilidades de acceso a bienes y servicios culturales y a su entorno ambiental. Además se logro el fortalecimiento de la base social mediante la renovación del tejido humano que configuró los comités comunitarios como núcleo dos procesos sociales (ADEM, 2006; BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, 2013).

Grafica 5 – Comités comunitarios PUI-NOR

Fuente: archivo fotográfico PUI-NOR, EDU (2007)

5. CONCLUSIONES

Al confrontarse objetivos propuestos con resultados obtenidos, se concluye que el PUI-NOR cumplió, no sin dificultades, lo prometido: consiguió elevar el nivel de vida de la población objetivo, medido por el incremento en ICV e IDH, ejecutó las obras físicas previstas generando impactos físico-espaciales y socio-económicos positivos y, a la vez, incrementó los indicadores urbanísticos básicos en espacio público por habitante, densidad y calidad habitacional, áreas en equipamientos comunitarios, metros lineales de vías, puentes y senderos, conectividad y movilidad barrial, mitigación del riesgo geológico y conservación ambiental; promovió, dinamizó y fortaleció la organización social.

Gestó un modelo de actuación interinstitucional renovado y adecuado a la complejidad de este tipo de intervenciones urbanas en áreas de desarrollo precario e informales, vinculando a diversas dependencias de la estructura gubernamental del Estado, desde los ámbitos municipal, metropolitano, departamental y nacional, a la empresa privada, organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias, junto a instancias académicas y de la cooperación internacional. Trascendió el urbanismo moderno y se sustentó en principios orientados a objetivos superiores del desarrollo: el aumento de la calidad de vida, el mejoramiento del desarrollo humano, la inclusión social y la equidad; su accionar, por tanto, no se institucionalizó, ni legitimó a partir de modelos tecnocráticos, sino en prácticas, estilos y ejercicios de gobierno democrático, transparentes y plurales que reconocen las múltiples conflictividades y actúan fundamentados en la participación social, económica, espacial, cultural, tecnológica y política como cimientos para la constitución de ciudadanías activas y críticas, capaces de decidir sobre el futuro de su espacio urbano, social y culturalmente construido entre todos, a varias manos (SÁNCHEZ, GUTIÉRREZ, BALLESTEROS, 2013).

No todo fue color rosa, hubo beneficiarios y perdedores con la intervención urbana realizada. Atreverse a intervenir de manera integral, focalizada, innovadora, no convencional zonas urbanas informales, con múltiples y complejas problemáticas, históricamente desatendidas y, además, excluidas, implicó sacrificios, esfuerzos y pérdidas. Vidas de líderes sociales defensores de la intervención urbana y la apuesta por la inclusión en la ciudad formal, se apagaron; familias que habitaban zonas de alto riesgo geológico o vivían en los lugares donde se realizaron obras físicas de gran envergadura no encontraron lugar para permanecer y debieron desarraigarse rompiendo identidades, nexos y dinámicas socioculturales establecidas; de hecho, las organizaciones tradicionales, de vieja data, desaparecieron al no soportar los cambios en las interacciones con otros, pares sociales e instituciones que promovieron nuevas maneras de relacionarse, más democráticas, menos autoritarias y directivas.

La práctica urbana promovida por el gobierno y activada por pobladores generó renovadas posibilidades y caminos; la fragmentación, el miedo, la estigmatización y el olvido fueron los desafíos para la formación de ciudadanos protagonistas

de su proceso de desarrollo, dispuestos a no ser más el "lunar negro" o la "geografía olvidada". Lo expuesto, da cuenta de una Medellín construida a varias manos desde intervenciones democráticas. Afirmarlo, implica reconocer y valorar las conquistas normativas, conceptuales y operativas en que se soportan hoy día las intervenciones urbanas en asentamiento humanos precarios.

Quizá uno de los desafíos más importantes en la época actual, sea la construcción social de la democracia como forma de gobierno, la cual, con defectos y virtudes, se torna en alternativa posible. La intervención urbana promovida por el PUI-NOR, brinda nuevos elementos para la comprensión de la problemática urbana, siendo por ello referente como experiencia democrática movilizadora de potencial urbano, de la que pueden aprovecharse contenidos y prácticas para la construcción y producción de ciudad a varias manos, en la óptica de la lucha de la población y de la acción gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Proyecto Urbano Integral Nororiental. Un modelo de transformación de ciudad*, Medellín: Direccion de Comunicación e Imprenta Municipal, 2006.

_____. *Del miedo a la esperanza, 2004-2007.* Medellín: Cargraphics, 2008.

_____. *Documento diagnóstico área noroccidental.* Medellín: Secretaría del Medio Ambiente, 2010.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN Y EMPRESA DESARROLLO URBANO. *Proyecto Urbano Integral Comuna 13 y Área Influencia Metrocable*. Medellín: Alcaldía de Medellín-EDU 2007.

_____. *Proyectos Urbanos Integrales (PUI)*, Medellín: Unidad de Sistemas de Información Geográfica Alcadía de Medellín, 2009.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. *Desarrollo urbano, casos emblemáticos Colombia*. Disponível en: <http://desarrollourbano.caf.com/despliegue/casos?id=3147>. Acceso en: 6 enero 2013.

CÁRDENAS, Alejandro. *Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

COLOMBIA, Congreso de la República. *Constitución Política de Colombia*. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991>. Acceso: 2 de septiembre 2009.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo Municipal No. 43, por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el presupuesto participativo – Acuerdo 43 de 1996 – y se modifican algunos de sus artículos.* Medellín: Imprenta municipal, 2007.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA MEDELLÍN Y SU ÁREA METROPOLITANA, MUNICIPIO DE MEDELLÍN, CORVIDE YPNUD. *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín-Primed.* Medellín: Imprenta Municipal, 1993.

CORPORACIÓN CONVIVAMOS. *Informe del proyecto plan de desarrollo de la Comuna uno de Medellín.* Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 2007.

CORTES, Rodrigo y DEL CASTILLO, Juan Carlos. La planeación frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad. IN: SEMINARIO POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO URBANO FUTURO EN COLOMBIA. Bogotá: Ministerio de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación, 1998.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. *Encuesta de calidad de vida Medellín 2009*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe final programa proyecto urbano integral Nororiental, Julio Villarreal Navarro*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2008.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. *Metodología PUI.* Medellín: Alcaldía de Medellín – EDU, 2007.

_____. *Proyecto Urbano Integral zona Nororiental* [Folleto], Committee on Social Inclusion and Participative Democracy UCLG, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Faculdade de Econômica Universidade de Coimbra – CES, Medellín, 2011.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *PUI-COR, comunas 8 y 9, 2008-2011*. Medellín: EDU, 2010.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. *Informe final Convenio 480000316 de 2004, "Acciones con mi barrio – Proyecto Urbano Integral Nororiental".* Medellín: Alcaldía de Medellín, 2004.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA. *Globalización neoliberal vs la agenda ciudadana mundial.* Bogotá: Ediciones Foro nacional por Colombia, n. 51, 2004.

FRANCO, Luz. *La planeación participativa como relación de poderes: caso zona nororiental de Medellín 1991-2000*. Tesis (Maestría en Planeación Urbana) – Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 2005.

FRIEDE, Juan. La conquista del territorio y el poblamiento. *La nueva historia de Colombia*, v. I, Bogotá: Planeta, 1989.

GIRALDO, Fabio. *Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?* Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

GUTIÉRREZ, Alberto. *Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia.* 2012, Tesis (Doctorado en Educación, no publicada) – Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, 2012.

GUTIÉRREZ, Alberto y SÁNCHEZ, Liliana. *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea.* Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2009.

MÚNERA, María Cecilia y SÁNCHEZ, Liliana. Construcción social de hábitat: Reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia. En: ERAZO ESPINOSA, Jaime (coor.). *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Hacedores de ciudad 1. Quito: FLACSO, CLACSO, INSTITUTO DE LA CIUDAD, p, 75-93, 2012.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – HÁBITAT. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. 7ª ed. Nairobi: CEPAL, Naciones Unidas, MINURBI, FLACMA, Banco de desarrollo de América Latina, Alianza de las ciudades, 2012.

SÁNCHEZ, Liliana; GUTIÉRREZ, Alberto y BALLESTEROS, Luis. Medellín, ciudad construida a varias manos. In: ANPUR, 2013, Recife. *Anais*... Recife – Brasil: Anpur, 2013.

SARMIENTO, Libardo. *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, 1998.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. *Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000: Por una ciudad más humana.* Medellín: Alcaldía de Medellín, 1998.

VEEDURÍA CIUDADANA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN. *Gestión del desarrollo 1995-2007: Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la Región*. Documentos de trabajo para la deliberación. Medellín: VCPDM, 2008.

Mazo, Liliana María Sánchez

Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia, Colombia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo, Área de concentración Hábitat por la Universidad de São Paulo, Brasil. Bolsista do Programa Estudantes – Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG, da CAPES/CNPq – Brasil. Vinculação Institucional: Profesora Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia. E-mail: lyly.sanchez@usp.br

Tamayo, Alberto León Gutiérrez

Trabajador Social por la Universidad de Antioquia, Colombia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Doctor en Educación, línea Formación Ciudadana por la Universidad de Antioquia, Colombia. Vinculação Institucional: Profesor Departamento de Trabajo Social-Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia. E-mail: plydet@gmail.com

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: PROBLEMAS DE DESENHO E INFRAESTRUTURA URBANA

URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS PRECÁRIOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BELÉM: PROBLEMAS DE DESEÑO E INFRAESTRUCTURA URBANA

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes
RODRIGUES, Roberta Menezes
BRANDÃO, Ana Júlia Domingues das Neves
MELO, Ana Carolina Campos de
SOUZA, Elidelson Silva de

RESUMO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal brasileiro, em sua modalidade de urbanização de assentamentos precários, tem como função declarada a implantação de projetos de urbanização e de redes e sistemas de infraestrutura urbana em áreas metropolitanas ou de cidades de médio e grande porte, sobretudo. O presente estudo objetiva, a partir de nove intervenções urbanísticas e de infraestrutura levadas a cabo pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA), analisar aspectos gerais do padrão de projeto urbanístico e de sua relação com as opções técnicas de drenagem urbana na Região Metropolitana de Belém (RMB), Pará. A RMB, de terrenos de baixa declividade e extensa malha hidrográfica com altos índices de precariedade habitacional, possui no saneamento sua principal deficiência quanto às políticas urbanas, e o alagamento, especificamente, revela-se o principal fator de um possível risco ambiental metropolitano. Analisando diretrizes institucionais do PAC, dados estatísticos e projetos técnicos em curso na RMB, identifica-se um padrão de projeto ainda conservador no que tange às soluções de saneamento ambiental, embora haja evidente incorporação de diretrizes de consolidação de assentamentos precários nos partidos urbanísticos em planta citados no estudo.

Palavras-chave: Urbanização de Favelas; Região Metropolitana de Belém; Programa de Aceleração do Crescimento

RESUMEN

El Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) del Gobierno Federal brasilero, en su modalidad de urbanización de asentamientos precarios, tiene como función declarada, la implantación de proyectos de urbanización, de redes y de sistemas de infraestructura urbana en áreas metropolitanas o en ciudades de medio y gran perfil, mayoritariamente. El presente estudio, analiza aspectos generales del patrón de proyecto urbanístico y de su relación con las opciones técnicas de drenaje urbana en la Región Metropolitana de Belém (RMB), Pará; a partir de nueve intervenciones urbanísticas y de infraestructura, llevadas a cabo por la Compañía de Habitación de Estado de Pará (Cohab-PA). La RMB, caracterizada por la existencia de terrenos de baja pendiente, la extensa malla hidrográfica y los altos índices de precariedad habitacional; posee en saneamiento, su principal deficiencia en cuanto a la existencia e implementación de políticas urbanas; específicamente, las inundaciones se revelan como el principal factor de un posible riesgo ambiental metropolitano. Aunque existe una evidente incorporación de las directrices institucionales del PAC para la consolidación de asentamientos precarios; el análisis de tales directrices, así como de información estadística y de los proyectos en curso de la RMB, deja ver un patrón de proyecto aún conservador en lo que respecta a las soluciones de saneamiento ambiental.

Palabras clave: Urbanización de Barrios Informales; Región Metropolitana de Belém; Programa de Aceleración de Crecimiento

1. INTRODUÇÃO

Este estudo aborda, em nove intervenções locais do PAC, o padrão de desenho urbano e correspondentes soluções de drenagem urbana em uma análise que identifica a conformação atual destes projetos de urbanização de assentamentos precários realizados na RMB. As intervenções locais possuem perfil de projeto mais conservador, calcado em soluções convencionais de projeto urbanístico e de soluções em sistemas de drenagem urbana, sobretudo estruturais. Embora haja alguma incorporação da metodologia de consolidação do traçado e do parcelamento dos assentamentos precários, um avanço técnico da chamada urbanização de favelas, é possível perceber que, nos projetos da RMB, esta consolidação das ocupações ocorre de modo curiosamente parcial. As intervenções não produzem maior articulação urbanística com o entorno, e as soluções projetuais se revestem de retificações viárias generalizadas, carecendo de alternativas como a proposição de espaços públicos alternativos de pequeno porte, associados às soluções não estruturais de drenagem urbana, por exemplo, ou a urbanização de miolos de quadra com vias de pedestres e soluções adensadas do sobrado associadas a espaços coletivos de convívio.

> *O trabalho se desenvolve em seções. Inicialmente, conceitua-se o problema de moradia no Brasil, com seus marcos históricos e legislativos. Em seguida, o contexto da urbanização brasileira é pontuado para, na sequência, ser abordada a questão empírica específica do estudo, com os projetos assumidos pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA).*

2. BREVE HISTÓRICO DA INFORMALIDADE URBANA NO PAÍS

Embora a precariedade habitacional, localmente, seja um problema antigo, a moradia urbana precária só começa a representar um problema nas principais cidades do país na segunda metade do século 19, e a questão fundiária é fundamental para o entendimento do problema, como indicam Maricato (1996; 2000), Fix (2011) e outros.

A urbanização brasileira do século 20 marcou a consolidação de um mercado de trabalho assalariado e de um mercado formal de terras. Segundo Maricato (1996) desenvolve-se no período iniciado na década de 1930 o aparato legal, urbano e fundiário, para legitimar as ações do incipiente mercado imobiliário capitalista, preocupado em proteger os interesses do proprietário individual, engendrando as bases para a expansão da acumulação do capital imobiliário urbano, bem como do modelo de urbanização excludente e contraditório presente no território brasileiro (FIX, 2011; SILVA, 1997).

O aparato jurídico urbanístico que começa a ser engendrado nesta época, por meio de leis e códigos de posturas, são exemplos do descolamento entre discurso e prática, as chamadas "ideias fora do lugar", as quais articulam contraditoriamente "legislação, arbitrariedade e exclusão social" (MARICATO, 1996). Nessa época, tem início a duradoura articulação no Brasil entre legislação urbanística e interesses imobiliários (VILLAÇA, 1999; BONDUKI, 1998; CARDOSO, 2007). A ausência de uma política de moradia social consistente, bem como a falta de gestão do solo resultou nas condições de ocupação intensiva de áreas de fragilidade ambiental ou de terras públicas no país (MARICATO, 1996).

A mesma autora indica que, a partir desse período, é possível sistematizar o desenvolvimento das políticas de intervenção em assentamentos precários em três tipos principais: o desfavelamento ou remoção, a "reurbanização" ou demolição/reconstrução e a urbanização (integrada) de assentamentos precários. A partir da década de 1980 há uma ênfase na regulamentação e avanços no campo jurídico e em direção ao direito à cidade. A Constituição Federal de 1988 incluiu os artigos relativos à função social da terra (artigos 182 e 183) e, posteriormente, o Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257/01) veio como esperado regulamentador dos instrumentos que poderiam ser utilizados para este fim. No campo do saneamento ambiental, a Lei Federal n. 11.445/07, marco regulatório do setor, também é considerada avançada em diversos pontos. Porém, Maricato (2011) aponta que, apesar dos significativos avanços tanto na retomada de investimentos quanto na legislação, as cidades brasileiras pioraram no tocante ao seu crescimento predatório e descontrolado.

3. CONCEITO URBANÍSTICO DO PAÍS

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal brasileiro foi apresentado em janeiro de 2007 como um "plano estratégico" composto por um conjunto de medidas de médio e longo prazo a serem implantadas em diversos setores da economia. O programa previa uma série de investimentos em infraestrutura para os anos de 2007 a 2010 (PAC 1), com o objetivo de promover o desenvolvimento social, acelerar o crescimento da economia, aumentar o número de empregos e a renda da população, bem como manter a estabilidade macroeconômica do país. Representava, portanto, associação entre a lógica de um programa governamental de crescimento econômico e expansão de demanda interna e as estratégias de produção e qualificação de solo urbano e moradia.

Para que esses objetivos fossem alcançados, o governo federal definiu um conjunto de estratégias visando a ampliação do investimento público e privado em infraestrutura e a eliminação dos "gargalos para o crescimento econômico" impostos pelos entraves burocráticos, administrativos, normativos, entre outros (BRASIL, 2007). Para os primeiros quatro anos do programa foram previstos investimentos

da ordem de 638 bilhões de reais, em obras e projetos divididos em três eixos principais, infraestrutura logística, energética, social e urbana, enquanto que para o PAC 2[1] o montante estimado alcançava 958,9 bilhões de reais a serem aplicados até 2014. Esta elevada soma de investimentos foi possível em razão do programa não entrar no cálculo do superávit primário[2], constituindo-se exceção da mesma forma como os Projetos Prioritários de Investimento (PPIs) (MARICATO, 2011). A Tabela 1, a seguir, apresenta o aumento de recursos por eixo de investimento previsto para o PAC1 e PAC2.

Tabela 1 – Recursos previstos para o PAC 1 e PAC 2 por eixo de infraestrutura

Eixos	PAC 1	PAC 2	Percentual de aumento comparativo (em bilhões de reais)
Logística	104	104,5[1]	-
Energia	295	465,5[1]	56%
Social e Urbano	239	388,9[1]	63%
Total	638	958,9[1]	50%

Fonte: Adaptado do documento de apresentação do PAC 2 elaborado pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2010)[1]. Valores atualizados com base em informações emitidas pela Casa Civil sobre o lançamento do programa PAC2 (BRASIL, 2010)

Para o eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC1, foi previsto somente para projetos de habitação o montante de 106,3 bilhões de reais, dos quais 11,6 bilhões destinados a intervenções em urbanização de assentamentos precários e 44,3 bilhões para a produção de novas moradias. Os demais tipos de investimentos inseridos na modalidade social e urbana, com orçamento de 170,8 bilhões, foram destinados a projetos e obras de acesso à energia elétrica (Programa Luz para Todos), saneamento, transporte (metrôs) e recursos hídricos, distribuídos conforme a Tabela 2.

Lançado em março de 2010, o PAC 2[3], reforça a ideia central da primeira etapa pautada na ampliação de investimentos públicos e privados em infraestrutura visando o crescimento econômico do país. Nesta segunda fase houve o aumento de recursos destinados às áreas de infraestrutura logística e energética, enquanto as ações em infraestrutura social e urbana foram redistribuídas com a criação dos

[1] O PAC 2 se constitui como a segunda versão do PAC, lançado em 2010, com vigência prevista para os anos de 2011 a 2014.

[2] Segundo o Jornal *Folha de S. Paulo*, o superávit primário é a diferença entre as receitas (arrecadação de impostos, principalmente) e as despesas (pagamento de servidores, investimentos em obras, entre outras), o saldo deste cálculo é o total de recursos destinados pelo governo para o pagamento dos juros de sua dívida.

[3] No PAC 2, o eixo denominado Minha Casa Minha Vida (MCMV) incorpora o PMCMV, ações para urbanização e integração de assentamentos precários, bem como o financiamento habitacional por intermédio de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Tabela 2 – Empreendimentos inseridos no eixo Infraestrutura Social e Urbana no PAC 1

Tipo de Empreendimento	Objetivo	Investimento (bilhões de reais)
Luz para Todos	Recursos destinados à universalização do acesso à energia elétrica	8,7
Saneamento e Habitação	Implementação de projetos de saneamento, habitação, urbanização de assentamentos precários, acesso à moradia para população de baixa renda, financiamento habitacional para pessoas físicas e SBPE, planos e assistência técnica	146,3
Metrôs	Investimentos em metrôs, ônibus e trens urbanos	3,1
Recursos Hídricos	Investimentos em irrigação, revitalização e integração de bacias, água bruta, água tratada e barragens e programa Água para Todos e Proágua	12,7
Total do valor de investimento		**170,8**

Fonte: Adaptado de Maricato (2011)

eixos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, e Água e Luz para Todos.

Em relação ao conceito de assentamentos precários, empregado pelos manuais e normativos do PAC1, as diretrizes são pouco específicas com relação aos critérios para caracterização destes, por outro lado, o documento de apresentação do PAC 2 incorpora as tipologias de assentamentos precários definidas pela Política Nacional de Habitação (PNH), no qual define como objeto de intervenção das ações de urbanização e integração de assentamentos precários as áreas de:

> *Favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados onde residam moradores de baixa renda, ocupadas há mais de 5 anos ou em situação de risco/insalubridade ou inadequadas para fins habitacionais (BRASIL, 2010, p. 35).*

Segundo Maricato (2011), a premissa do PAC UAP de atender às demandas socioespaciais da população residente em locais ambientalmente frágeis e/ou em situação de precariedade habitacional, garante ao programa uma aproximação maior com os princípios do desenvolvimento urbano do que o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, o qual retoma em parte o perfil da política habitacional do período BNH, com interesse na produção massificada de novas moradias, o que por sua vez compromete a qualidade arquitetônica e urbanística das intervenções.

Dentre as diferenças observadas entre os programas, destacam-se aspectos como a inserção desses empreendimentos no território, isto é, enquanto o PAC UAP, de modo geral, atende áreas urbanas degradadas, por meio de ações de melhoria de infraestrutura urbana e condições de moradia, PMCMV atua ao revés. Portanto, o PAC UAP assegura, pelo menos em tese, uma condição urbana mais adequada aos moradores de assentamentos precários na medida em que consolida

a localização da população e as relações sociais construídas com o entorno, além de elevar os níveis de qualidade urbanística de áreas anteriormente degradadas e articular esses espaços à malha urbana da cidade. De acordo com Maricato (2011), o grande mérito do programa é não ignorar a cidade existente, mas propor justamente a incorporação desse passivo urbano, proporcionando uma condição urbana mais justa à população residente em assentamentos urbanos precários.

3.1 Gestão e execução do plano

Muitos analistas já apontaram a relação entre concepções intervencionistas na economia e as diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento. Em síntese, a relação esperada entre ampliação da demanda por mão de obra, por insumos e produtos, aumento de consumo no mercado e expectativa de absorção da produção teria, ao fundo, o papel do Estado como agente decisivo. Em concepções como a de Keynes (1996), por exemplo, seria possível pensar em uma função econômica entre oferta da produção, emprego da força de trabalho e produto advindo do emprego da força de trabalho na produção. Em uma situação de expansão deste regime de produção, portanto, a tendência do regime econômico, em termos destes fatores citados, seria de correspondente expansão do emprego de mão de obra, em um patamar superior à fase anterior do processo produtivo (Keynes, 1996); em direção a uma realidade de pleno emprego, portanto. Por outro lado, questiona-se o papel do programa em promover distribuição de riqueza no atual modelo econômico do Brasil, bem como se pergunta, nos meios técnicos correspondentes, sobre os critérios de planejamento das obras e sua capacidade de distribuir a infraestrutura de modo equilibrado entre os núcleos urbanos e as formações regionais brasileiras.

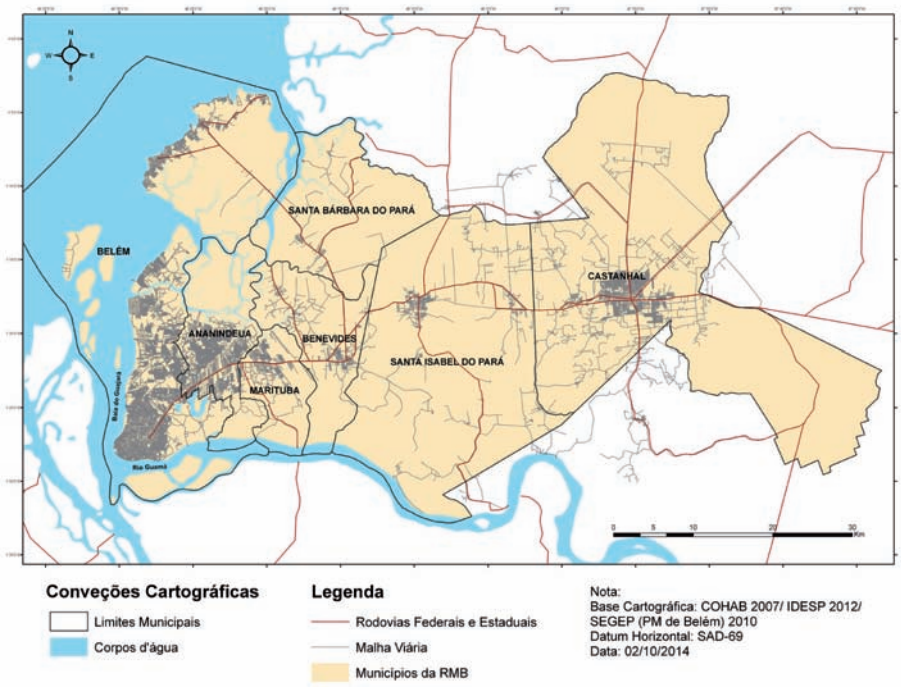
Esta falta de racionalidade foi demonstrada por Cardoso (2011), dentro da RMB, em estudo que aponta aspectos críticos no critério governamental de eleição de prioridades e padrões de decisão de planejamento territorial em obras de infraestrutura e urbanização do PAC no Estado do Pará. Além das notórias deficiências institucionais das Prefeituras Municipais em receber, elaborar, aprovar e fiscalizar projetos e obras, o PAC paraense, na pesquisa e na experiência profissional, foi definido em função da disponibilidade de terrenos da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA), em critério associado, quando possível, a demandas de movimentos sociais de luta pela moradia e à proximidade de redes e sistemas de infraestrutura (eletricidade, água encanada, sistema viário, linhas de ônibus). Cardoso (2011) aponta, assim, a coexistência de uma dinâmica, um calendário e uma leitura eleitoral e política de definições regionais e locais do Programa, em conjunto com possíveis (e secundários) critérios técnicos (que podem ser urbanísticos, sanitários ou sociais) de eleição de prioridades. Uma análise de critérios estatísticos, urbanísticos ou sanitários, de certo, poderia produzir outro diagnóstico e quantificar prioridades divergentes daquelas efetivamente decididas.

4. CARACTERÍSTICAS DAS INTERVENÇÕES DO PAC NA RMB

4.1 Contexto urbano

A Região Metropolitana de Belém é composta por sete municípios de população total de mais de dois milhões de habitantes e tem com as águas uma relação tão forte quanto tensa. Localizada em um sítio de baixos platôs e pouca declividade, entrecortada por diversos rios, igarapés e baías, a RMB apresenta várias áreas de várzea alagável e também fortes ligações econômicas, comerciais e culturais com as suas águas. Porém, como em todo país, o déficit habitacional e a falta de alternativa dentro do mercado formal fizeram destas áreas, sensíveis ambientalmente e desvalorizadas pelo capital, objeto de ocupação precária por uma população pobre e excluída, por meio de autoconstrução e uso intensivo do solo (BUENO, 2009). Hoje, elas se apresentam como áreas de risco ambiental, com baixa infraestrutura, irregularidade fundiária e vulnerabilidade social.

Figura 1 – Estrutura viária e limites municipais da Região Metropolitana de Belém (RMB): eixo estruturador concilia os rios e a recente malha rodoviária



Elaboração: Geog. Thiago Guedes Sabino (IDESP-PA, 2012)

Nesta última década o quadro de precariedade habitacional e de dificuldade de acesso à infraestrutura urbana para a maioria da população da RMB foi mantido. Segundo o IBGE, em 2010, 52% dos domicílios particulares permanentes de Belém[4] estavam em setores censitários classificados como Aglomerados Subnormais[5] (Tabela 3), no caso do município de Ananindeua eram 61% e em Marituba esse total alcançava 77% dos domicílios. Essas condições atingem as áreas mais populosas da RMB, conforme observado (Tabela 3) a seguir. Nos demais municípios metropolitanos e em Castanhal não foram identificados setores censitários classificados como aglomerados subnormais.

Tabela 3 – Dados populacionais e aglomerados subnormais nos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba, Marabá e Parauapebas, Estado do Pará – IBGE, 2010

Município	nº. de setores censitários como AS	nº. de domicílios do município	nº. de domicílios em AS	% de domicílios em AS	Pop. total do município 2010	nº. de moradores em AS	% de moradores em AS
Ananideua	62	125.922	76.770	61	471.980	288.611	61,1
Belém	101	369.177	193.557	52	1.393.399	758.524	54,4
Benevides	2	13.694	224	2	51.651	765	1,5
Marituba	22	27.413	21.220	77	108.246	83.368	77,0
Marabá	11	60.720	7.313	12	233.669	28.821	12,3
Parauapebas	8	42.788	3.768	8	153.908	13.687	8,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Em relação aos dados oficiais referentes ao déficit habitacional, os números apresentados pelo Diagnóstico Habitacional de Belém – DHB demonstram que o município de Belém concentrava, em 2000, 69,9% do déficit total calculado para a RMB, seguido pelo município de Ananindeua com 22,4% do déficit, conforme a Tabela 3. O Diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS/PA (PARÁ, 2009) utilizou dados de 2007, constando que Belém e Ananindeua continuam liderando as contribuições para Déficit Habitacional Básico do estado do Pará; a capital teria um déficit de 67.421 domicílios, seguida por Ananindeua

[4] No caso do município de Belém não foram divulgados, até o momento, os setores considerados como aglomerados subnormais existentes na Ilha do Mosqueiro, parte insular da cidade.

[5] Segundo IBGE, aglomerado subnormal (favelas e similares) é o conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais (IBGE, 2011).

com carência de 21.607 domicílios, apesar de os números apresentarem uma diminuição em todos os municípios do estado[6] (Tabela 4).

Tabela 4 – Déficit habitacional básico absoluto e relativo segundo a situação de domicílio por município da RMB e nos municípios de Castanhal, Marabá e Parauapebas, Pará – 2000 e 2007*

Municípios RMB	Déficit Total 2000			Déficit Total %			Déficit Total 2007*			Déficit Total %		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Ananindeua	23.708	23.637	71	26	26	35	21.607	21.542	65	17	17	24
Belém	73.977	73.570	407	25	25	23	67.421	67.050	371	17	17	16
Benevides	2.227	1.315	911	28	28	27	2.029	1.199	831	19	19	18
Marituba	5.303	4.726	577	31	32	28	4.833	4.307	526	19	20	16
Sta. Bárbara do Pará	730	336	395	31	42	25	666	306	360	20	30	16
Sta. Isabel do Para	3.559	2.851	708	38	37	39	2.295	1.839	457	18	19	16
Outros municípios												
Castanhal	10.118	8.264	1.854	33	30	62	6.525	5.329	1196	17	15	33
Marabá	9.691	5.573	4.118	26	18	57	6.249	3.594	2656	6	4	13
Parauapebas	3.545	2.638	907	22	19	34	2.286	1.701	585	6	5	16

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Selecionados, 2005
*Segundo Cohab-Pará/IDESP, 2009. Elaboração e cálculo: IDESP/SEPOF – Gov. estado do Pará

Observa-se a coexistência de duas trajetórias nas cidades em geral, a ocupação de várzea e a ocupação ou produção de loteamentos precários nas áreas mais afastadas, com muitas restrições quanto à oferta de serviços e equipamentos urbanos. Frente a esse cenário, a contratação de investimentos públicos desde 2007 pelo governo do estado do Pará e pela prefeitura de algumas cidades dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, nas modalidades Urbanização de Assentamentos Precários – UAP e Saneamento Integrado – SI, que contemplam prioritariamente famílias de baixa renda com implementação de infraestrutura urbana e produção de unidades habitacionais (UHs), é estratégica.

4.1.1 Evolução histórica (localidade e área)

Neste trabalho são estudadas nove áreas, objetos de intervenções de urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém (RMB), no estado do Pará. Dentre os nove projetos de intervenção estudados e analisados neste trabalho, seis estão situados nos territórios de Belém, de Santa Isabel do Pará, de Ananindeua e em Castanhal.

[6] Tais dados refletem uma diminuição do déficit em função das alterações na metodologia da Fundação João Pinheiro – FJP e pelo abatimento do número de unidades produzidas pela Cohab/PA naquele período.

Tabela 5 – Áreas territoriais dos municípios componentes da RMB em 2013

Município	Mesorregião	Área (hectare)	% RMB
Ananindeua	Metropolitana de Belém	184,28	5,17%
Belém		1.065,75	29,90%
Benevides		188,16	5,28%
Castanhal		1.028,54	28,85%
Marituba		103,25	2,90%
Santa Bárbara do Pará		278,34	7,81%
Santa Isabel do Pará		716,31	20,09%
Total		**3.564,62**	**100,00%**

Fonte: IBGE (2010)

Tabela 6 – Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da Região Metropolitana de Belém: Valor Adicionado (VA), PIB bruto a preços de mercado, PIB bruto *per capita* e participação por setores (agricultura, indústria, serviços e serviços públicos, impostos) no VA

Município	Pop. (2010)	PIB bruto (R$ mil)	VA PIB (R$ mil)	Impostos (R$ mil)	PIB bruto *per capita (R$)*	% agro	% industr	% serv. adm. pub.	% impostos
Ananindeua - PA	471.980	3.669.747	3.200.885	468.862	7.775,22	0,43	22,98	21,27	14,65
Belém - PA	1.393.399	17.987.323	15.158.245	2.829.078	12.908,95	0,21	16,66	14,54	18,66
Benevides - PA	51.651	599.178	493.610	105.568	11.600,51	1,81	56,42	15,53	21,39
Castanhal - PA	173.149	1.449.213	1.272.755	176.459	8.369,75	2,8	22,44	22,14	13,86
Marituba - PA	108.246	633.231	555.239	77.992	5.849,93	0,86	19,37	31,77	14,05
Santa Bárbara do Pará - PA	17.141	66.930	63.281	3.649	3.904,67	6,52	23,52	42,93	5,77
Santa Isabel do Pará - PA	59.466	316.480	289.196	27.284	5.322,03	12,73	17,59	32,54	9,43

Fonte: IBGE, 2010

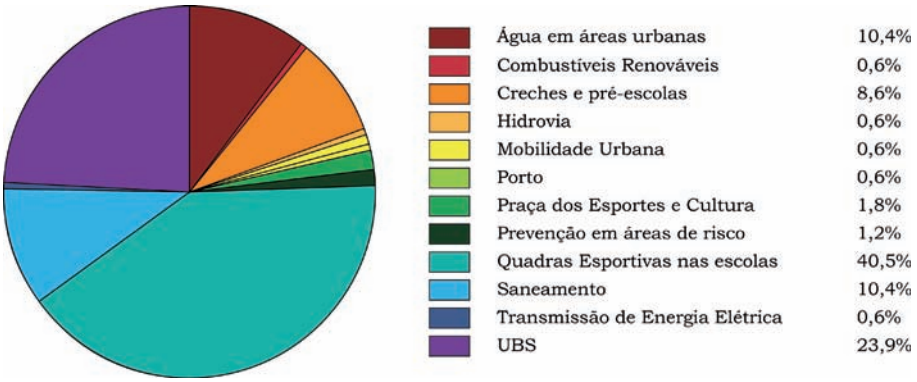
A RMB foi criada na década de 1970, com apenas dois municípios; a capital, Belém, e Ananindeua. Até meados dos anos 1990, a RMB englobava cinco municípios, com as redefinições territoriais e emancipações que originaram a nova malha metropolitana composta por Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. A ocupação urbana dos municípios próximos manteve expansão contínua durante as décadas de 1990 e 2000, com intenso processo de favelização. A Região Metropolitana, formalmente, foi expandida com a inclusão dos municípios de Santa Isabel do Pará (em 2010) e Castanhal (em 2011, com regulamentação de lei estadual em 2012, caso considerado polêmico e questionável por técnicos do setor de planejamento urbano e de transportes do próprio governo do estado do Pará à época da aprovação da lei).

A atual RMB conta, portanto, com sete municípios, em uma área territorial de 3.564,6 km², divididos conforme Tabela 5, concentrada nos territórios de Belém, Castanhal e Santa Isabel do Pará. A concentração populacional em torno de Belém e Ananindeua demonstra a ausência de outras centralidades ou subcentralidades econômicas relevantes, e uma economia urbana de baixo perfil predominante, com ênfase no setor terciário da economia (ver Tabela 6).

4.1.2 Investimentos do PAC nas escalas regional e urbana

Segundo levantamento do Ministério das Cidades, emitido em dezembro de 2012, as intervenções, obras e investimentos do PAC, em sua fase atual, sintetizariam 163 empreendimentos (MCIDADES, 2012). Destes, a maioria, em termos da quantidade de empreendimentos individuais, se refere em primeiro lugar à implantação de quadras esportivas em escolas; em segundo lugar à implantação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), equipamentos urbanos essenciais ao atendimento inicial do Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, entende-se que as obras de saneamento e água em áreas urbanas, ambas em terceiro lugar quanto ao número de empreendimentos (ver Gráfico 1), têm custo proporcionalmente maior, já que representam obras de infraestrutura urbana, em detrimento da construção e mesmo do equipamento eventualmente disponível para as obras de saúde e educação citadas. Em média, apesar da incompletude dos dados, apurou-se um investimento da ordem de R$ 21,141 milhões para as intervenções de saneamento; de R$ 3,259 milhões para as intervenções de abastecimento de água em áreas

Gráfico 1 – Distribuição de empreendimentos do PAC na RMB por tipo, em dados de dezembro de 2012

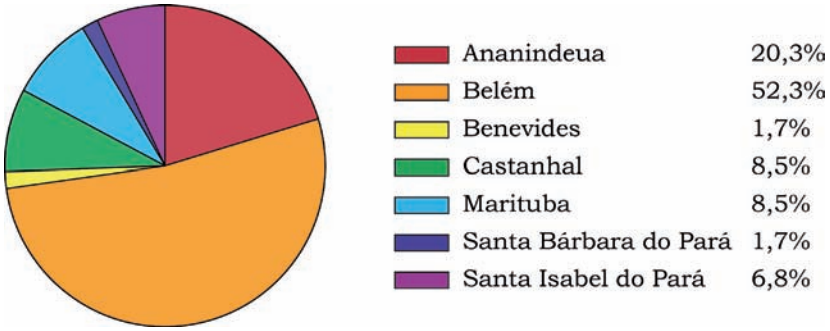


Fonte: MCidades (2012)

urbanas; de R$ 509,82 mil para a implantação de quadras esportivas nas escolas e de R$ 220,745 mil para Unidades Básicas de Saúde (UBS). Deste modo, pode ser notado que há uma diferença, inerente à média e característica específica de investimento necessário, entre os diferentes empreendimentos; as intervenções de infraestrutura revelam maior demanda por recursos, portanto.

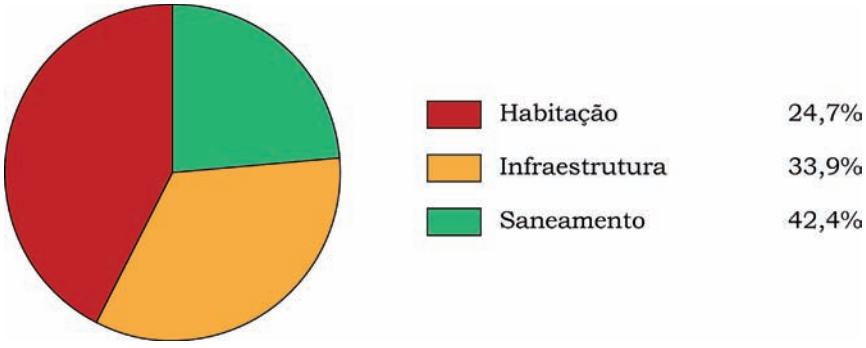
O perfil de obras do PAC, relativo aos temas habitação, saneamento e urbanização de assentamentos precários, pode ser consultado nos dados sistematizados a seguir. No Gráfico 2, por exemplo, nota-se a distribuição das interven-

Gráfico 2 – Projetos do PAC UAP e saneamento na RMB; distribuição percentual por município



Fonte: CEF, 2012

Gráfico 3 – Percentuais de contratação de intervenções do PAC na RMB, no eixo Cidade Melhor, por subtema



Fonte: CEF (2012)

ções do PAC, nos três eixos citados nesta pesquisa, para os municípios da Região Metropolitana de Belém.

A amostra, considerando-se a distribuição do número de empreendimentos aprovados por município, demonstra forte concentração em Belém, principalmente, e em seguida no município de Ananindeua. O perfil das intervenções, especificamente dentro do eixo em análise, ilustrado no Gráfico 3 demonstra que o Programa de Aceleração do Crescimento na RMB, no aspecto das intervenções urbanísticas e de infraestrutura, concentra-se na provisão de saneamento e na urbanização de assentamentos precários.

Este perfil do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na Região Metropolitana de Belém (RMB), pode ser justificado tecnicamente. Com uma porcentagem tão significativa de aglomerados subnormais e com as características de assentamentos em áreas de sensibilidade ambiental, percebe-se que a provisão de habitação e saneamento são, não só muito necessárias, como estritamente relacionadas.

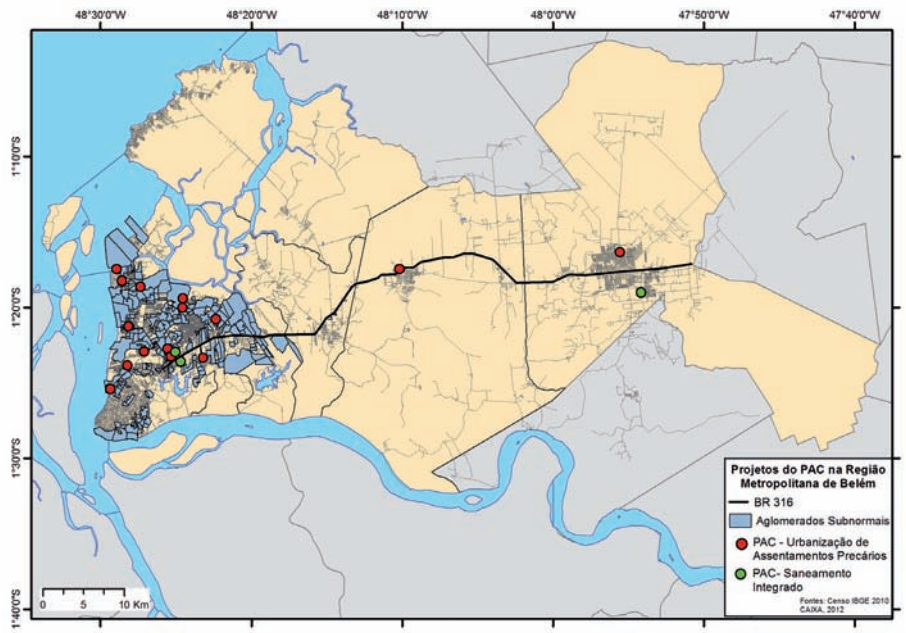
4.1.3 Caracterização urbana e dados socioeconômicos das localidades e áreas sob intervenção do PAC na RMB

Demonstrado o quadro do PAC na RMB, pretende-se apresentar algumas intervenções que vem sendo realizadas no sentido de uma avaliação sobre as soluções de projeto urbanístico e infraestrutural e a dimensão ambiental da urbanização de favelas. Percebeu-se, empiricamente, que apesar de um novo conceito de saneamento com caráter ambientalmente compreensivo ter sido levantado há alguns anos no país, as atuais intervenções na RMB têm pouca evolução neste sentido, sendo priorizadas obras estruturais e tradicionais de engenharia, com tamponamento/canalização de rios.

Neste texto serão expostos nove exemplos de empreendimentos relacionados à urbanização de favelas, espalhados pela RMB. Serão analisadas seis áreas que receberam empreendimentos em Belém (Riacho Doce, Liberdade, Pantanal, Fé em Deus, Pratinha e Taboquinha), uma em Ananindeua (Jardim Jader Barbalho), uma em Santa Isabel do Pará (Jardim das Garças) e uma em Castanhal (Jaderlândia III).

As áreas das intervenções estudadas apresentam similaridades quanto aos dados socioeconômicos anteriores às intervenções. Por este se tratar de um estudo comparativo de um quadro mais amplo, estes dados foram compilados no que também trata de dados específicos de cada projeto.

Figura 2 – Localização dos empreendimentos analisados na RMB



Fonte: Cohab (2013) e GoogleMaps (2013)

Tabela 7 – Dados socioeconômicos dos empreendimentos analisados

	Densidade Demográfica (hab/km²)	População	Renda mensal (R$)	Infraestrutura		
				Rede de Água	Rede de Esgoto ou Fossa Séptica	Energia Elétrica (CELPA)
Jardim das Garças	2041.33	1.847	836,60	88,53%	0,01%	96,80%
Fé em Deus	13687.26	5.714	1.420,97	75,78%	63,10%	82,54%
Jaderlândia	7876.86	11.985	930,21	68,93%	39,64%	99,52%
Jardim Jader Barbalho	12497.89	8.832	1.323.90	10,25%	12,44%	75,60%
Pantanal	20021.54	6.601	991,03	54,46%	53,57%	92,60%
Taboquinha	19425.9	4.666	1.270.13	93,16%	14,51%	86,81%
Liberdade	3161.65	1.939	1.370,46	84,00%	30,52%	82,10%
Riacho Doce	34274.42	4.905	1.795,06	99,30%	60,51%	46,23%
Pratinha	15622.46	11.434	1.616,54	72,57%	20,52%	78,72%

Fonte: IBGE, 2010

4.2 Caracterização das intervenções do PAC na RMB

4.2.1 Dimensão ambiental e jurídica

Em termos da dimensão jurídica dos projetos, todas as obras abarcam a regularização fundiária como meta para finalização do empreendimento, porém estão em estágios diferenciados neste sentido. O primeiro passo para a regularização, segundo a Cohab, é a entrega do CHARF (Certificado à habilitação para Regularização Fundiária), que já foi entregue para famílias dos seguintes empreendimentos: Jardim Jader Barbalho, Taboquinha, Riacho Doce e Pratinha (ver Tabela 8). Entretanto, não se obteve informações sobre este aspecto no que diz respeito aos outros empreendimentos.

4.2.2 Arranjo institucional e organização social

Os projetos analisados são desenvolvidos com recursos a fundo perdido do governo federal e contrapartida do governo do estado do Pará ou das prefeituras municipais, como é o caso de Ananindeua (ver Tabela 8). A execução dos projetos e seus acompanhamentos sociais ficam a cargo da Cohab-PA.

Em termos de organização social, são realizadas ações planejadas de acompanhamento das comunidades durante as fases de projeto, obra e pós-obra por processos participativos. De acordo com a Cohab, o Trabalho Técnico Social encontra-se a cargo da Diretoria Técnica da Companhia – DITEC, com estrutura de uma Gerência Estratégica (GETTS), duas células executivas (CEPSO e CERFA), e com a contratação de empresas terceirizadas. Ainda segundo a companhia, a metodologia usada para este trabalho engloba cinco aspectos: mobilização e organização comunitária; geração de trabalho e renda; educação sanitária e patrimonial; remanejamento/reassentamento de famílias; e temas transversais como educação, saúde, trânsito, lazer e o que for necessário à comunidade. Dentro destes eixos são realizadas as mais variadas ações, tais como audiências públicas, cursos de profissionalização e aperfeiçoamento, mutirões de limpeza, etc.

Os chamados assentamentos precários, por suas características socialmente delicadas e de difícil manejo técnico e socioeconômico, demandam soluções criativas e fortemente baseadas na gestão pós-implantação para que seus pressupostos logrem êxito, sobretudo dentro do ideário da reforma urbana e das tecnologias sociais, dentre as quais se enquadra a figura das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O que se vê, entretanto, nas intervenções em questão é que não há maior articulação com a legislação municipal no sentido de formalizar, no plano diretor, a área como uma ZEIS específica, dotada de plano de urbanização próprio e de

índices urbanísticos particulares. Do mesmo modo, faltam as medidas de atenuação da pobreza, tais como os programas de geração de emprego e renda, as tarifas sociais referentes às redes de infraestrutura e serviços urbanos. Há trabalho técnico-social, conforme terminologia da Cohab-PA, mas a articulação com a esfera municipal é necessária, reconhecidamente difícil, mas importante para a consecução dos objetivos de uma política e de um projeto urbano mais progressista, social e ambientalmente mais justo.

4.2.3 Financiamento e cronologia

O financiamento dos projetos é realizado pela Caixa Econômica Federal, com recursos federais a fundo perdido, oriundos do orçamento geral da União e com contrapartidas do governo do estado do Pará e prefeituras municipais. E somam um montante de mais de 400 mil de reais em suas diversas etapas de execução (ver Tabela 8). Todas as obras do PAC analisadas foram iniciadas em 2007 e têm como previsão de entrega os anos de 2013 e 2015, encontram-se em estágio de obra avançado e, inclusive, algumas das unidades novas já foram entregues, porém apresentam algum tipo de atraso para finalização total dos empreendimentos (ver Tabela 8).

Tabela 8 – Aspectos sociais, institucionais, jurídicos e financeiros dos projetos

	Município	Famílias Atendidas	Arranjo Institucional	Valor da Obra (R$)	Cronologia	Regularização Fundiária (CHARF)
Jardim das Garças	Santa Isabel	584	Governo do Estado do Pará e OGU	8.506.889,80	Dez./07 – Out./13 (previsto)	–
Fé em Deus	Belém	1.689	Governo do Estado do Pará e OGU	22.545.464,49	Out./07 – Dez./13 (previsto)	–
Jaderlândia	Castanhal	3.164	Prefeitura de Ananindeua e OGU	87.707.402,34	Set./07 – Jul./13 (atrasada)	–
Jardim Jader Barbalho	Ananindeua	1.869	Governo do Estado do Pará e OGU	34.378.447,50	Out./07 – Set./13 (atrasada)	974 famílias
Pantanal	Belém	1.692	Governo do Estado do Pará e OGU	26.939.883,22	Out./07 – Dez./13 (previsto)	–
Taboquinha	Belém	1.862	Governo do Estado do Pará e OGU	68.497.025,00	Out./07 – Jan./15 (previsto)	1.210 famílias
Liberdade	Belém	276	Governo do Estado do Pará e OGU	142.377.298,79 (3 etapas)	Abr./08 – Jun./14 (previsto)	–
Riacho Doce	Belém	2.843 (nas 3 etapas)	Governo do Estado do Pará e OGU	55.726.641,88 (3 etapas)	Out./07 – Dez./13 (previsto)	472 famílias
Pratinha	Belém	1.645	Governo do Estado do Pará e OGU	30.088.854,52	Out./07 – Ago./13 (atrasado)	1.134 famílias

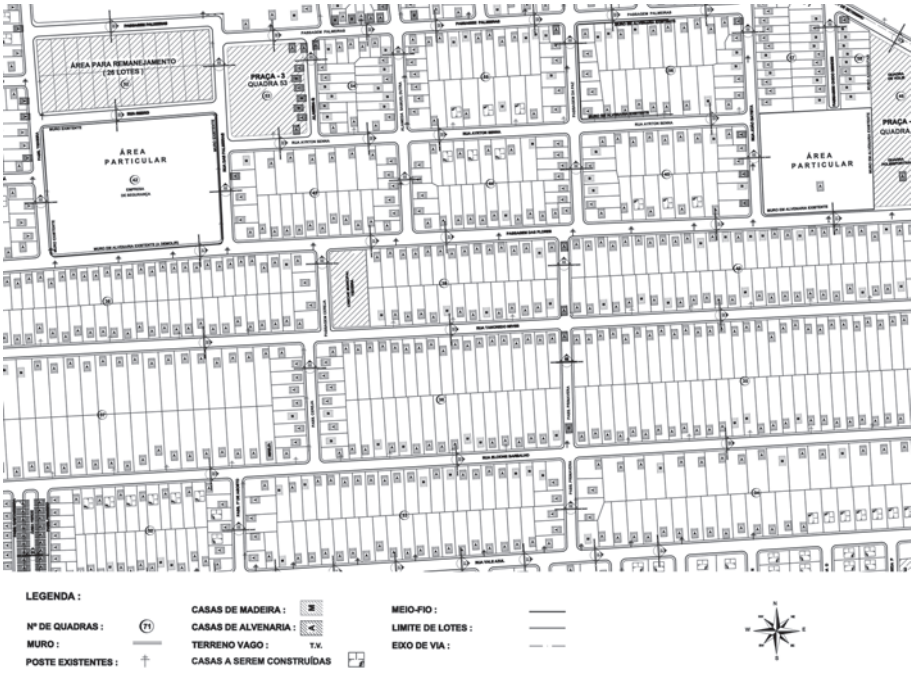
Fonte: Cohab-PA, 2013 e GIDUR, 2013

5. RESULTADOS

5.1 Resultados físicos

A Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA) foi o único órgão a atender aos pedidos formais de cessão de projetos técnicos para análise nesta pesquisa. Assim, a amostra utilizada foi comprometida pelo não atendimento do pleito, feito a outros órgãos do governo do estado do Pará e prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belém, reiteradamente e sem sucesso. Este aspecto, inclusive, compõe o cenário que Cardoso (2011) comenta ao citar a fragilidade institucional existente na administração pública do estado do Pará, em diversos níveis de governo.

Figura 3 – Fac-símile de planta urbanística da comunidade Fé em Deus, área da Rodovia Augusto Montenegro, Belém-PA. Solução convencional de drenagem urbana e retificação de vias



Fonte: Cohab-PA (2008)

A análise desses projetos foi feita com base em esquemas gráficos técnicos de urbanismo e engenharia, bem como em planilhas e memoriais textuais. O

material fornecido, em geral, compunha pacotes de projetos básicos e mesmo de nível executivo. Os acessados foram submetidos a análises do ponto de vista urbanístico e, em paralelo, sob o ponto de vista das concepções de drenagem urbana em interface com o desenho urbano, visando identificar o nível de adoção das tecnologias compreensivas da chamada drenagem sustentável, baseada em medidas não-estruturais de contenção de cheias e regulação do nível de alagamento em bacias hidrográficas urbanas.

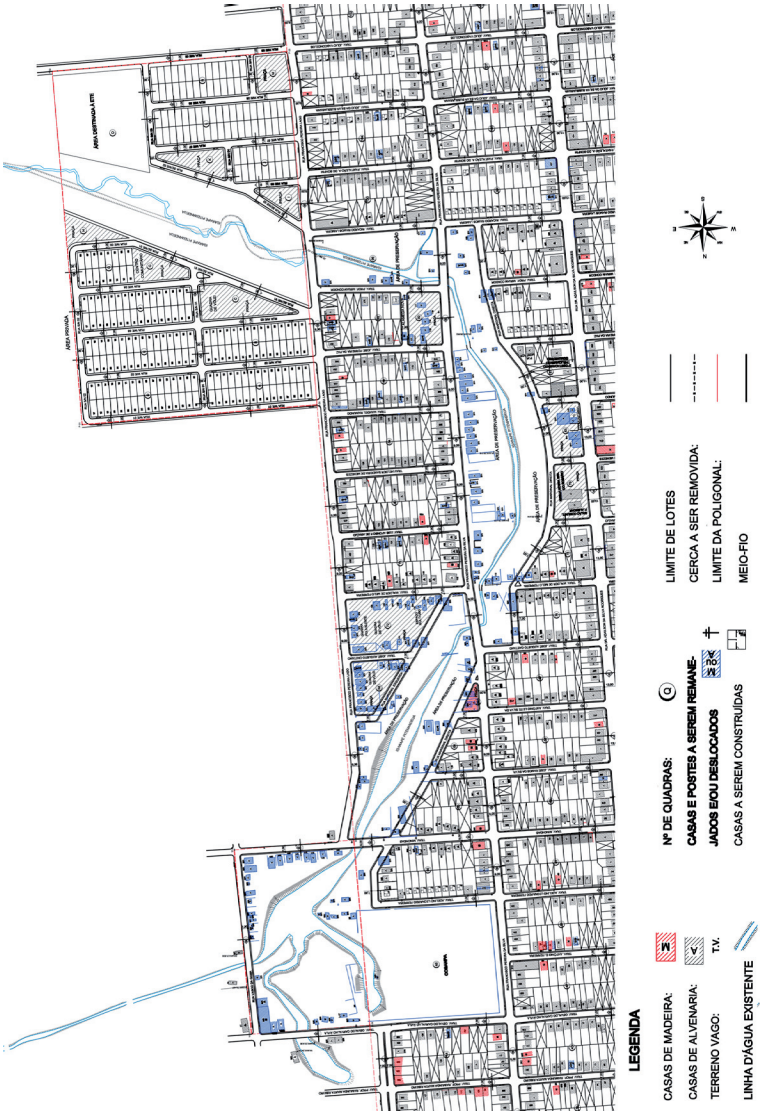


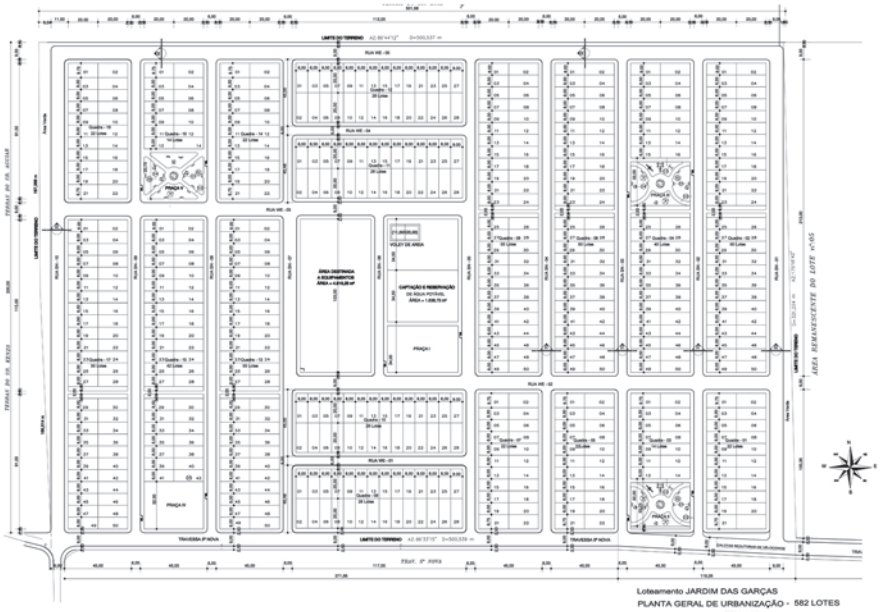
Figura 4 – A comunidade *Jaderlândia*, antigo assentamento precário no município de Castanhal-PA, apresenta alto índice de imóveis a remanejar (*em azul*), ocupação próxima à planície de inundação do canal e talude estreito

Fonte: Cohab-PA (2007a)

A maioria dos projetos apresenta morfologia de quadra característica de assentamentos precários recentes, com traços recorrentes de alguma racionalização prévia na ocupação. Assim, proporções de quadra em torno de 1:3 a 1:5 não são raras nestes parcelamentos, o que denota estratégias de intensificação da ocupação do solo e aumento da superfície parcelável, em detrimento da área de sistema viário (MASCARÓ, 2003) (ver Figuras 3 e 4). É comum haver, nos loteamentos irregulares e ocupações, a participação de profissional da área de topografia "loteando" esquematicamente a terra em parcelas conforme o número de ocupantes ou a densidade pretendida. Por outro lado, nota-se que as soluções de drenagem urbana propostas, no geral, não apresentam maiores inovações, mesmo em sítios físicos onde a proximidade em relação a cursos d'água poderia sugerir a adequação de medida não-estrutural de drenagem, desejavelmente associada ao projeto de urbanização.

Por medida não-estrutural de drenagem (CARNEIRO; MIGUEZ, 2011) podemos entender um conjunto de medidas de engenharia e de gestão capazes de atuar de modo preventivo diante do fenômeno do alagamento e da inundação,

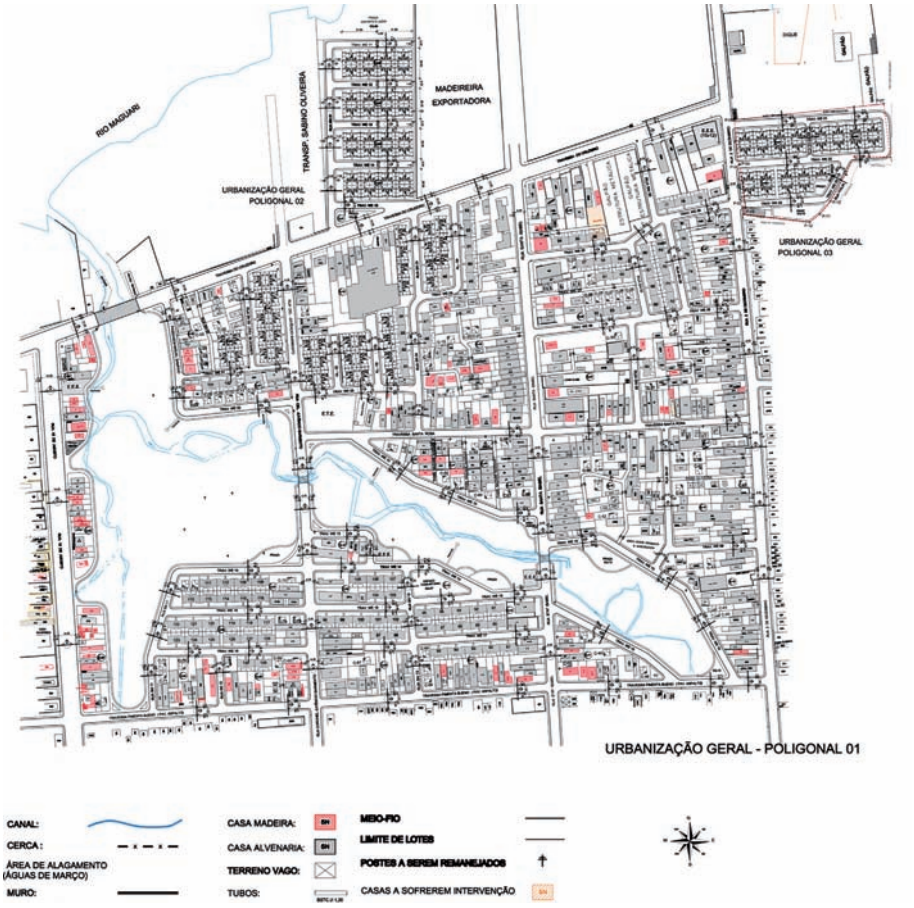
Figura 5 – Jardim das Garças, em Santa Isabel-PA, é um loteamento de parcelamento racionalizado, com solução convencional de drenagem urbana, porém com área de coleta e reservação de águas pluviais



Fonte: Cohab-PA (2009)

no caso, em áreas urbanas; podemos falar em processos de educação ambiental e redução de depósito de resíduos em planícies de inundação de rios urbanos, da revisão no padrão de projeto no tratamento de taludes de canais de drenagem, na adoção progressiva de vegetação em áreas urbanas como estratégia do aumento de percolação natural no espaço. Estas medidas representam uma alteração na concepção dos sistemas de drenagem urbana contemporâneos, migrando de uma postura racionalista de controle dos processos físico-ambientais na cidade para uma abordagem compreensiva e articulada à potencialização dos benefícios das dinâmicas do escoamento natural (Idem, op. cit.) Nestes casos, é comum a manutenção de meandros de cursos d'água, evitando a retificação de traçados de leitos, bem como

Figura 6 – O Projeto da ZEIS Taboquinha, em Belém, apresenta situação complexa, com igarapé ramificado, conjuntos habitacionais e rodovia



Fonte: Cohab – PA (2011)

o uso de vegetação como técnica de estabilização mecânica de taludes, associada ou não a mantas, grelhas ou gabiões.

Os projetos em estudo apresentaram, em sua maioria, alguns elementos de tecnologias e medidas não-estruturais de drenagem urbana. Esta inserção, contudo, se revelou, na maior parte dos casos, ainda incipiente, considerando-se a relevância do problema do alagamento em áreas urbanas de assentamento precário na Região Norte. O emprego, em maior volume, destas soluções permitiria, inclusive, reduzir o ainda significativo volume de remanejamentos indicados nos projetos técnicos estudados, com edificações situadas principalmente nas planícies de inundação de rios e igarapés, ou nos eixos viários em processo de urbanização e retificação. Um estudo pioneiro como o de McHarg (1971) ou o de Spirn (1995) permite a identificação dos benefícios das soluções não-estruturais e compreensivas de drenagem urbana sobre o território da cidade: redução relativa de temperatura no microclima local; incremento do escoamento natural, sem acentuação de velocidade ou pico de cheia a jusante; redução dos depósitos de resíduos na água em escoamento; observação dos padrões naturais e existentes de drenagem, com minimização do impacto no escoamento; redução do transporte de material sólido, óleos, sais (ARAUJO; GUERRA, 2008) e agentes patogênicos. Em locais de concentração da pobreza urbana, como é o caso da RMB, tais soluções podem representar menor exposição cotidiana a eventos de contaminação da população e de degradação do parque imobiliário e do investimento em infraestrutura urbana já realizado.

Nas áreas de canal de drenagem nota-se o emprego ainda parcimonioso de soluções de recuperação ambiental, revegetação de talude ou mesmo de estabilização mecânica de encostas por uso de vegetação e técnicas da drenagem sustentável. Nota-se a recorrência do padrão de projeto convencional, conservador, criticado no Brasil pela tendência a elevar a velocidade e intensidade de escoamento superficial em direção às áreas de várzea das cidades, frequentemente habitadas em maior densidade pelas populações pobres (BUENO, 2004). Com baixo custo inicial, intervenções do tipo não-estrutural de drenagem urbana, associadas a projetos urbanísticos comprometidos com a redução dos remanejamentos e com o baixo impacto socioambiental, poderiam resultar em incremento da qualidade urbanística das áreas favelizadas em processo de urbanização. Críticos a esta postura, no setor público, argumentam em favor das soluções convencionais afirmando que as medidas não-estruturais demandam gestão mais frequente e manutenção periódica; assim, haveria preferência já histórica por soluções consagradas de engenharia, porém de perfil estrutural, racionalista, quanto à drenagem urbana.

A partir de análise dos dados sintéticos do Quadro 1 podem ser pontuadas as principais diferenças técnicas, nos itens de interesse desta pesquisa, entre os projetos de urbanização e infraestrutura do PAC na RMB. Na maior parte destes projetos há diretrizes de adequação da geometria da malha do sistema viário do parcelamento precário ao entorno imediato, além de retificação de traçado em geral. A proporção das faces de quadra destes projetos demonstra, ainda, certo

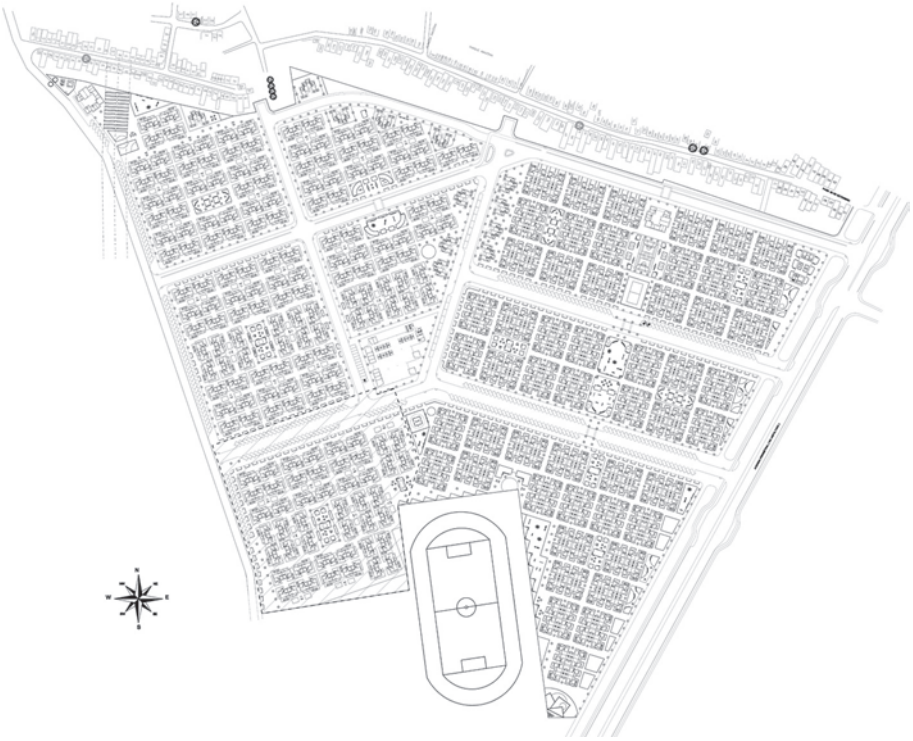
Quadro 1 – Síntese de características urbanísticas e interface com drenagem urbana de empreendimentos do PAC na RMB estudados na pesquisa

Projeto	Município	Traçado	Drenagem urbana
Fé em Deus	Belém	Quadrícula retangular predominante, proporções 1:3 a 1:5	Rede convencional com PVs
Jaderlândia	Castanhal	Quadrícula retangular, proporções 1:3 a 1:5	Rede convencional com PVs; canal de drenagem com meandros e talude inclinado, APP permeável
Jardim das Garças	Santa Isabel do Pará	Quadrícula retangular, proporção 1:3	Rede convencional com bocas-de-lobo; área de coleta e reserva de águas pluviais. Passeio permeável
Jardim Jader Barbalho	Ananindeua	Quadrícula retangular, trapezoidal, proporções1:3 a 1:5	Rede convencional com PVs; APP permeável. Passeio permeável
Conjunto Liberdade	Belém	Quadrícula trapezoidal, retangular, proporções 1:2 a 1:3	Rede convencional com PVs; canaletas tipo sarjetão
Loteamento Pantanal	Belém	Malha orgânica parcialmente retificada; proporções 1:1,5 a 1:6	Rede convencional com PVs; declividade acentuada; canal de drenagem com retificação
Comunidade Pratinha	Belém	Malha orgânica parcialmente retificada; proporções 1:6 e 1:2	Rede convencional com PVs; escoamento por guia em áreas baixas; APPs permeáveis; meandros preservados
Comunidade Riacho Doce	Belém	Malha orgânica parcialmente retificada; proporções predominantes de 1:3 a 1:8	Rede de microdrenagem convencional com PVs e canaletas; talude parcialmente vegetado; retificação parcial de canal de drenagem; alas para descarga em leito de canal
Comunidade Taboquinha	Belém	Quadrícula predominante variada, proporções entre 1:15 a 1:4	Rede de microdrenagem convencional com PVs; canal de drenagem retificado em trechos; APP permeável; pontos de descarga em alas

Figura 7 – Fac-símile de planta de urbanização do *Jardim Jader Barbalho*, em Ananindeua. Área de APP a ser preservada (*traçado azul e vermelho, à esquerda*), com remanejamento lindeiro *(em azul)*, imóveis em madeira *(em vermelho)* e soluções convencionais de drenagem urbana, à exceção das margens do Igarapé das Toras e da permeabilidade do passeio

Fonte: Cohab-PA (2007b)

Figura 8 – A urbanização do Conjunto Liberdade, em Belém, na Bacia do Tucunduba, apresenta alto adensamento de edificações multifamiliares



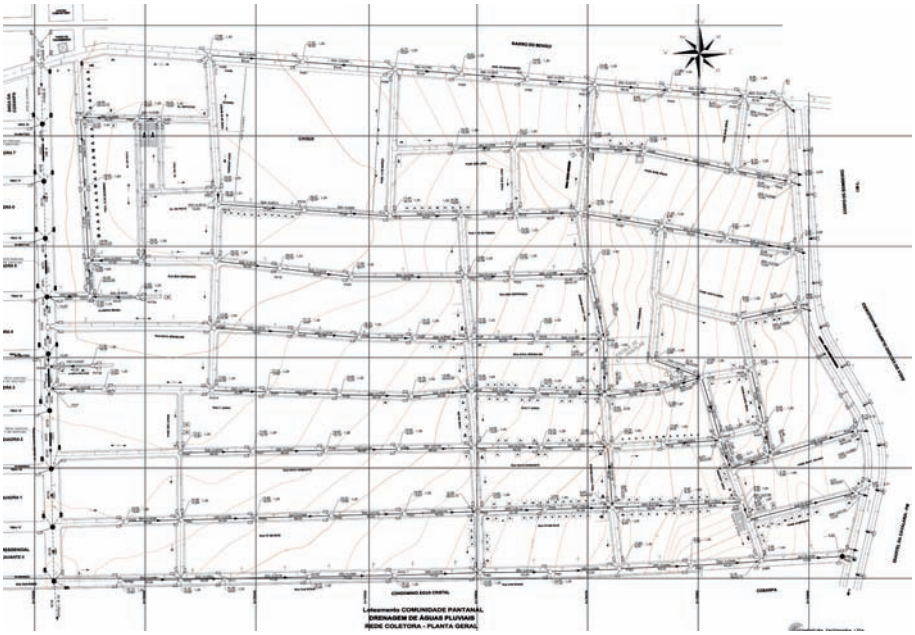
Fonte: Cohab-PA (2010)

nível de racionalização e eficiência, pois a maior excentricidade de quadra (em geral a partir de 1:3) permite uso proporcionalmente mais intensivo da terra e aumenta o grão de quadra, apesar de reduzir, relativamente, a capilaridade do sistema viário e, consequentemente, a acessibilidade do traçado para o pedestre (MASCARÓ, 2003; 2005). Diante das exigências de redução do custo de implantação e manutenção de infraestrutura pertinentes ao perfil socioeconômico destas áreas, contudo, a morfologia predominante destes traçados em planta tem avaliação positiva e se demonstra apropriada e favorável à recepção de redes e sistemas de infraestrutura e serviços urbanos (Idem, op. cit.). Pode ser acrescentada a estes aspectos a recorrência de malhas de lotes de proporções também acentuadas, não raro a partir de 1:4, o que corrobora a diretriz de parcelamento intensivo do solo. Como sabido, em ocupações irregulares esta morfologia raramente é acidental e coloca-se como aspecto quase constitutivo das estratégias de ocupação territorial dos pobres (KOWARICK, 1993). O grande volume de aglomerados subnormais atestados pelos dados oficiais na RMB consubstanciam o argumento de que a prática

sistemática de apropriação irregular de terras é um expediente relevante para que se entenda a expansão urbana da Região Metropolitana de Belém. No estudo de Yvonne Mautner (1999), por exemplo, o processo de expansão da cidade (capitalista) brasileira ocorre, de modo pioneiro, pela expansão e criação do mercado de terras, com papel preponderante dos pobres e de suas sucessivas camadas de trabalho, inicialmente não-remunerado, até a implantação de investimento público, a regularização fundiária e a consequente qualificação do solo para entrada no mercado formal da terra. A partir deste ponto a contradição entre urbanização "física" e justiça social tornou-se, há décadas, um embate que inclusive estruturou a própria noção de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), na qual vários destes projetos em estudo se enquadrariam (ver Figuras 9, 10 e 11).

Uma interessante exceção na amostra de projetos estudados é a Comunidade Pratinha, situada no bairro de mesmo nome, no entorno do eixo da rodovia Arthur Bernardes, em Belém. Sua concepção de projeto representa uma exceção no padrão da mesma categoria no PAC da RMB, com maior área permeável (*fai-*

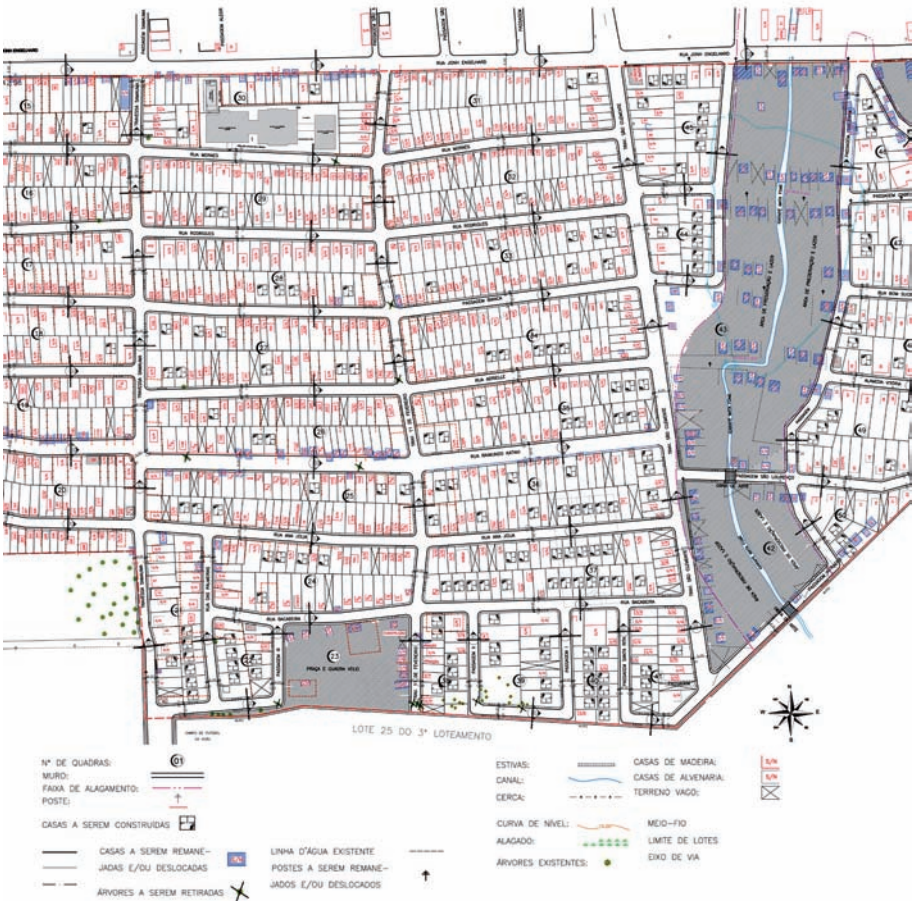
Figura 9 – Planta de rede de drenagem do loteamento Pantanal, entorno do Estádio Olímpico do Pará, Mangueirão, Belém. Declividade excepcional para o município e canal de drenagem nas proximidades, retificado



Fonte: Cohab – PA (2007c)

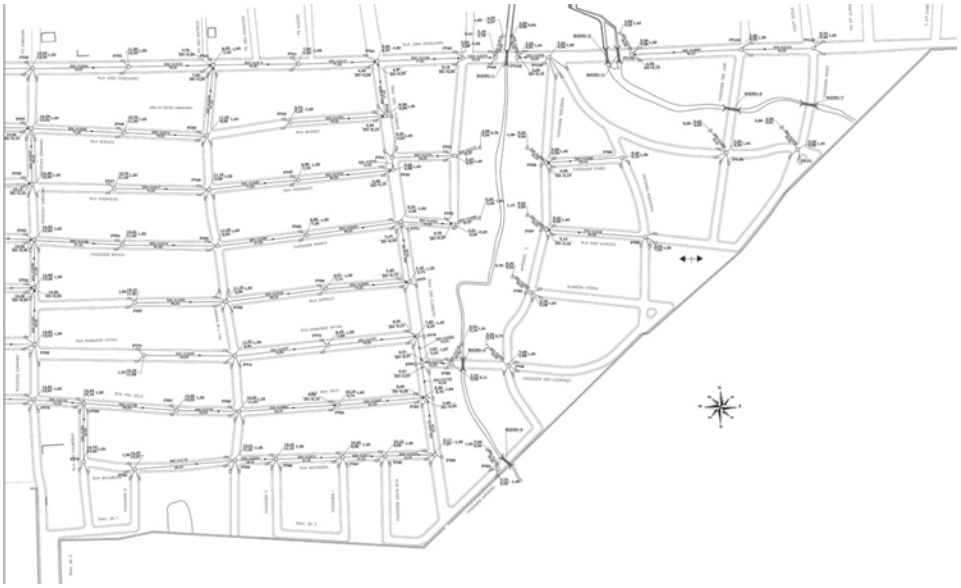
xas escuras à direita e *hachuras no desenho*; Figura 10) no leito de inundação dos igarapés e concepção de rede de drenagem mais compreensiva, aproveitando as declividades do terreno (Figura 11). A manutenção da geometria do traçado urbanístico, neste projeto, é outro ponto favorável, tecnicamente, ao escoamento de águas pluviais e ao desempenho físico-ambiental e socioambiental, e mesmo socioeconômico, da urbanização – morfologicamente, favorece tanto o escoamento natural e cadenciado quanto permite uso mais intensivo da terra e implantação de menor custo relativo de infraestrutura urbana.

Figura 10 – Planta urbanística da Comunidade Pratinha, em Belém, na área de expansão da rodovia Arthur Bernardes. Exceção na concepção de drenagem urbana



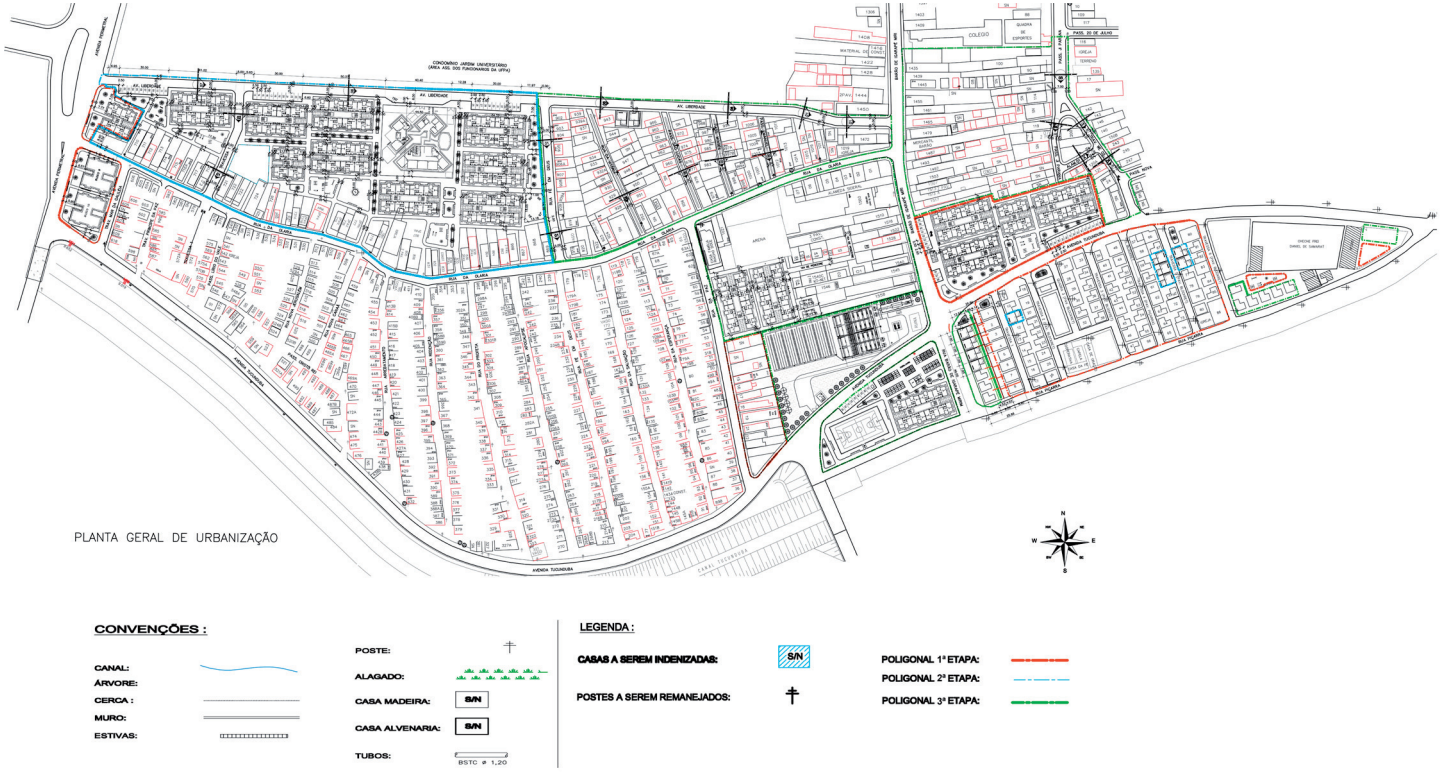
Fonte: Cohab – PA (2007d)

Figura 11 – Planta de drenagem da Comunidade Pratinha, em Belém; escoamento previsto no leito da via e em guias de drenagem, superficialmente, na porção à direita do desenho do parcelamento, em direção aos dois braços do igarapé Mata-Fome, que estrutura sua bacia hidrográfica na região



Fonte: Cohab – PA (2007d)

Figura 12 – Planta geral de urbanização da Comunidade Riacho Doce, na Bacia do Tucunduba, em Belém. Canal de drenagem ainda parcialmente natural e solução mista de microdrenagem



Fonte: Cohab – PA (2012)

6. CONCLUSÕES

Há nível parcial de incorporação das tecnologias ambientalmente compreensivas de associação entre drenagem urbana e desenho urbano nas intervenções do PAC na RMB estudada. O nível de incorporação, contudo, revela-se ainda incipiente, presente, sobretudo, em três dos nove empreendimentos estudados, e em aspectos pontuais. Entende-se que, pela variação entre equipes de projetistas, revela-se diversidade de qualidade e nível de aprofundamento e atualização técnica na elaboração de projetos urbanísticos, regionalmente, na realidade da RMB. Considerando que a incorporação de tecnologias ambientalmente compreensivas não representa, obrigatoriamente, acréscimo de custo de obra civil e entendendo a necessidade de consideração do risco de alagamento no território da RMB, entende-se como necessária a revisão do padrão de projeto urbano local.

O setor de Engenharia local se coloca, frequentemente, refratário à atualização de seus paradigmas de intervenção física, sob os argumentos da falta de mão de obra local qualificada; elevação desnecessária de custos de execução de obra civil; dificuldades de gerenciamento; elevação de custos de manutenção da intervenção. A dificuldade de revisão dos padrões de projeto constitui uma questão no campo disciplinar do urbanismo e da engenharia e, antes de tudo, uma evidente limitação técnica da cadeia produtiva da construção civil no Estado do Pará; tema de resto abordado em diagnóstico habitacional do estado, elaborado pela própria Cohab-PA em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (IDESP-PA) (Cohab-PA; IDESP-PA; SEDURB, 2009).

A entrada da reflexão advinda das correntes teóricas da chamada *drenagem sustentável* e do urbanismo por ela informado, na aplicação dos órgãos em estudo, dependeria de uma revisão na própria cadeia produtiva, na fase de projeto. A incorporação destas concepções recentes e a renovação dos padrões de projeto dependeriam de atualização e de decisões políticas, socialmente comprometidas.

A ausência, ou deficiência, de incorporação destas posturas de projeto redunda, portanto, no aumento do impacto ambiental das intervenções, na redução das possibilidades de manutenção da população moradora local (entendendo os empreendimentos em estudo como ZEIS) e consequente aumento potencial da população a ser remanejada, neste caso, por um critério de maior impacto quanto ao *desenho urbano* das intervenções. Neste sentido, faz-se necessária, por diversas razões, uma revisão de padrões de projeto e diretrizes de planejamento territorial em um programa federal que, na RMB, revela-se carente de critérios técnicos mais consistentes e principalmente articulados ao planejamento urbano e metropolitano (CARDOSO, 2011), comprometido com os ideais da reforma urbana e da equidade na distribuição dos benefícios da urbanização.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Gustavo Henrique de Sousa; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; GUERRA, Antonio José Teixeira. *Gestão ambiental de áreas degradadas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

BRASIL, Ministério do Planejamento. *PAC 2.* Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades. *6º balanço do PAC*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dez. 2012. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac6/PAC_6_completo.pdf>. Acesso: 9 ago. 2013.

BUENO, Laura Machado de Mello. *O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas.* Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 17 f. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/laurabueno_fundo_de_vale.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.* 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paul, São Paulo, 2000.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte. Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense. *Mercator*, Fortaleza, v. 10, n. 22, p. 71-86, maio./ago. 2011.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; MIGUEZ, Marcelo Gomes. *Controle de inundações em bacias hidrográficas metropolitanas.* São Paulo: Annablume, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – (Gerência de Desenvolvimento Urbano, Belém-PA). *Obras do PAC saneamento e urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém.* Belém: CEF; GIDUR, ago. 2012. [Planilha eletrônica.]

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. *Comunidade Jaderlândia – Castanhal-PA. Projeto de drenagem urbana: articulação (quadrícula 1, 2, 3); Projeto de parcelamento.* 4 f. Belém: COHAB-PA, 25 out. 2007a. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Comunidade Jardim Jader Barbalho – Ananindeua. Planta geral de urbanização – parcelamento; Planta geral de drenagem de águas pluviais; Planta geral de drenagem de águas pluviais – complemento*. 4 f. Belém: COHAB-PA, 03 jan. 2007b. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Loteamento Pantanal. Planta de urbanização e parcelamento; Planta geral de rede de drenagem.* 2 f. COHAB-PA, ago. 2007c. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Comunidade Pratinha. Planta geral de urbanização e parcelamento esquemático; Drenagem: rede coletora geral; Rede coletora – planta geral*. 3 f. Belém: COHAB-PA, ago./set. 2007d. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Comunidade Fé em Deus. Planta de urbanização; Rede coletora de drenagem pluvial; Planta de localização.* 3 f. Belém: COHAB-PA, 20 out. 2008. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Loteamento Jardim das Garças – Santa Isabel do Pará-PA. Planta geral de urbanização; Projeto de rede de drenagem pluvial.* 2 f. Belém: Cohab-PA, 29 mai. 2009. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Comunidade Taboquinha. Planta geral de urbanização e seções esquemáticas; Planta geral de drenagem; Esquema geral de drenagem e seções de canais: retificação*. 5 f. Belém: COHAB-PA, 02 dez. 2011. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

_____. *Comunidade Riacho Doce – 1ª, 2ª e 3ª etapas. Planta geral de urbanização e seções esquemáticas de vias; Drenagem – 1ª etapa; Drenagem – 2ª etapa; Drenagem – 3ª etapa; Drenagem: seções*. 6 f. Belém: COHAB-PA, 18 set. 2012. CD-ROM. [Projeto executivo de engenharia e urbanismo, desenhos técnicos digitais.]

COHAB-PA (Companhia de Habitação do Estado do Pará); IDESP-PA (Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará); SEDURB (Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano). *Diagnóstico habitacional do Estado do Pará*. Belém: COHAB-PA, set. 2009. CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 8 ago. 2013.

_____. *Aglomerados subnormais, primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KOWARICK, Lúcio. A favela como fórmula de sobrevivência. In: *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 75-116.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARQUES, Eduardo (coord.) et. al; *Assentamentos precários no Brasil urbano*. 393 f. Brasília: CEM-CEBRAP, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2007.

MASCARÓ, Juan Luís. *Loteamentos urbanos*. Porto Alegre: J. L. Mascaró, 2003.

MASCARÓ, Juan Luís; YOSHINAGA, Mário. *Infra-estrutura urbana*. Porto Alegre: Masquatro, 2005.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 245-259.

McHARG, Ian. *Design with nature*. Nova York: Doubleday/Natural History Press, 1971.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIAIS DO ESTADO DO PARÁ (SIGIEP). *Malha digital de infra-estrutura e hidrografia do Estado do Pará*. Belém: Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura, 2007. CD-ROM. [Cartografia digital, formato *shapefile*.]

SPIRN, Anne Whiston. *O jardim de granito: a natureza no desenho da cidade*. São Paulo: Edusp, 1995.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes

Prof. Dr. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pesquisador do Laboratório de Cidades da Amazônia FAU-UFPA. E-mail: jximenes@ufpa.br

RODRIGUES, Roberta Menezes

Profª. Drª. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pesquisadora do Laboratório de Cidades da Amazônia FAU-UFPA. E-mail: robertamr@ufpa.br

BRANDÃO, Ana Júlia Domingues das Neves

Arquiteta e urbanista, mestranda da FAUUSP, bolsista Capes e pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído. E-mail: – anajulianb@usp.br

MELO, Ana Carolina Campos de

Arquiteta e urbanista, mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPA. E-mail: carol.melo08@gmail.com

SOUZA, Elidelson Silva de

Aluno de graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-UFPA. Bolsista de iniciação científica da UFPA. E-mail: elidelsonsouza@gmail.com

URBANIZAÇÃO INTEGRADA EM DOIS TEMPOS: DO PROGRAMA À PRÁTICA NA CIDADE DO NATAL-RN

URBANIZACIÓN INTEGRADA EN DOS TIEMPOS: DEL PROGRAMA A LA PRÁCTICA EN LA CIUDAD DE NATAL-RN

FERREIRA, Glenda Dantas
SILVA, Alexsandro Ferreira C.

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a experiência do "Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano de Natal – Natal do Futuro" em seu Componente Melhoria de Bairro, como uma prática de intervenção urbana direcionada ao enfrentamento do problema da informalidade urbanística, ambiental e jurídica na Comunidade Aliança, situada no bairro de Nossa Senhora da Apresentação. Na concepção da proposta do Melhoria de Bairro adotou-se o modelo de planejamento técnico e político articulado com práticas multissetoriais, pois era necessário combinar ações de implantação de infraestrutura urbana, construção de equipamentos sociais urbanos, estímulo à organização social, regularização fundiária e urbanística e educação socioambiental. A experiência da intervenção urbana da Comunidade Aliança deixa claro que há um descompasso gerador de externalidades negativas entre as fases de concepção/planejamento e execução, no mais das vezes associada à fragilidade do aparato político-institucional e técnico no âmbito local para fazer face às necessidades operacionais e programáticas de programas de urbanização integrada. A referida experiência aponta, ainda, que mesmo os processos de intervenção motivados por estratégias *bottom-up,* como é o caso do Programa Natal do Futuro, precisam ter os canais de participação popular fortalecidos, sob pena de comprometer a sustentabilidade da intervenção. Por fim, elementos ligados ao ciclo político, seja de continuidade, seja de ruptura, também precisam ser levados em consideração nas etapas de concepção/planejamento e execução, sem obviamente deixar de lado o monitoramento e a avaliação.

Palavras-chave: Programa Natal do Futuro; Comunidade Aliança; Melhoria de Bairro; Urbanização Integrada de Assentamentos Precários

RESUMEN

El objetivo del trabajo es presentar la experiencia del "Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano de Natal – RN – Natal do Futuro", Mejoramiento de Barrio, como una práctica de intervención urbana dirigido a resolver el problema del informalidad urbana, ambiental y jurídica en la de Aliança, que se encuentra en el barrio de Nossa Senhora da Apresentação (Natal – RN). En el diseño del Mejoramiento de Barrio propuesto adoptó el modelo de planificación articulado con las prácticas/técnicas y políticas multisectoriales. La experiencia de la intervención urbana en la comunidad pone de manifiesto que existe un desequilibrio generando externalidades negativas entre las etapas de diseño/ planificación y ejecución, a menudo asociada con la fragilidad del aparato político, el marco institucional y técnico en el lugar para atender a las necesidades programas operativos y programáticos de la urbanización integrada. Esa experiencia también demuestra que incluso la intervención de procesos impulsados por las estrategias bottom-up, como el "Programa Natal do Futuro", necesitas habilitarlos canales de participación popular. Por último, los elementos relacionados con el ciclo político, la continuidad se está rompiendo y también deben tenerse en cuenta en el diseño/ planificación y ejecución.

Palabras-clave: Programa Natal do Futuro; Comunidade Aliança; Mejoramiento Barrio; Urbanización Integrada

1. BREVE HISTÓRICO DA INFORMALIDADE URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS (1994-2010)

Ao fim das atividades do Banco Nacional da Habitação (BNH), a política estatal de habitação havia produzido aproximadamente 4,5 milhões de unidades entre 1964-1986, alcançando quase 20 milhões de pessoas (SACHS, 1999). Entretanto, o Censo/IBGE registrou, em 1991, um déficit habitacional de 5,3 milhões de unidades e em 2000 esse número já atingiu os 6,6 milhões (FERREIRA; MORAIS, 2003). A quase ausência de programas habitacionais de maior fôlego nos anos de 1990 – baseado em cartas de crédito individuais e ênfase ao financiamento dos estratos de renda média – relegou milhões de famílias pobres a solver seu problema de moradia nas favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e cortiços – uma marca da expansão da ocupação informal da terra nesse período, principalmente nas cidades grandes e médias; em 2000, 87,10% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuíam loteamentos irregulares e 96,7% favelas (SNIU, 2003). O acesso à terra urbana – não urbanizada – evidencia-se em parte pela ausência de uma política habitacional efetiva e, em outra ponta, pelo descaso continuado em relação à legislação fundiária e urbanística.

A Lei Federal n. 6.766/79, embora tardia, trouxe algumas regras fundamentais para a criação de loteamentos urbanos (como a reserva de área pública em 35% do total da gleba); em 1999 a Lei Federal n. 9.785/99 altera e flexibiliza vários artigos da lei anterior, retirando a exigência de 35% de reserva de área que passou a depender dos planos diretores municipais – isso em um cenário de pouco planejamento e gestão urbana acabou por incentivar nova expansão de condomínios fechados por todo Brasil, acirrando ainda mais o processo de segregação nas cidades. Nesse sentido, comenta o jurista Nelson Saule Junior que,

> *Estas mudanças, portanto, podem acarretar uma maior degradação urbana e ambiental, reduzindo ainda mais a qualidade de vida nas cidades, mediante a expansão dos loteamentos sem condições básicas de infra-estruturais (sic), como redes de esgoto e energia elétrica, e a diminuição de espaços públicos que atendem o interesse da coletividade [...] (SAULE JUNIOR, 2000)*

O governo FHC (1994-2002) é marcado pela abertura à financeirização da produção habitacional, marcada pela maior oferta de crédito ao sistema financeiro da habitação e flexibilização legal. O ambiente de negócios privados era promissor ao capital imobiliário, ampliando cada vez mais o volume de recursos destinados ao setor habitacional (de renda média e alta), mesmo que ainda dependia fortemente dos fundos públicos. Aos pobres, o acesso à cidade ainda se fortalecia pelos assentamentos precários. Um importante contraponto a essa política foi dada com a promulgação – 11 anos depois do projeto de lei original – do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257), em 2001; a Lei Federal regulamentou os artigos constitucionais 182 e 183, além de ampliar a definição de Função Social da Propriedade com ins-

trumentos de combate à especulação imobiliária, ênfase à regularização fundiária e produção de moradia de interesse social.

Esse cenário promissor foi completado em 2003, no governo Lula, com a instauração do Ministério das Cidades, que parecia mudar a ênfase financeira e privatista, recolocando o Estado novamente como "ponta de lança" da produção habitacional no Brasil. Segundo Ermínia Maricato,

> *era esperada, sim, a abertura de um canal para o qual convergisse a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, [...]. Parecia claro que esse encaminhamento levaria à construção social, e não apenas governamental, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MARICATO, 2011, p. 25)*

Do ponto de vista do arranjo governamental a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), a partir de 2004, representaram um novo marco e ensejou novas expectativas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários tornaram-se programas continuados de apoio aos municípios no tratamento das favelas e loteamentos clandestinos. Tal momento foi ampliado com a criação da Lei n. 11.124, de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pilares da política nacional de habitação.

2. BREVE QUADRO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA EM NATAL (1980-2010)

Natal é uma cidade média que alcançou a marca de 100 mil habitantes apenas nos anos de 1950, mas entre 1950 e 1980, a média decenal de variação populacional foi de 72%, registrada pelos censos, chegando a 416 mil habitantes em 1980. Desde então o crescimento tem sido constante, embora em desaceleração, com uma taxa de crescimento de 1,8% a.a. entre 1991 e 2000 e de 1,20% a.a. entre 2000 e 2010 (SIDRA/IBGE). A partir dos anos de 1990, o crescimento demográfico mais intenso transbordou a Região Metropolitana a qual passou a apresentar taxas maiores que o Polo Natal.

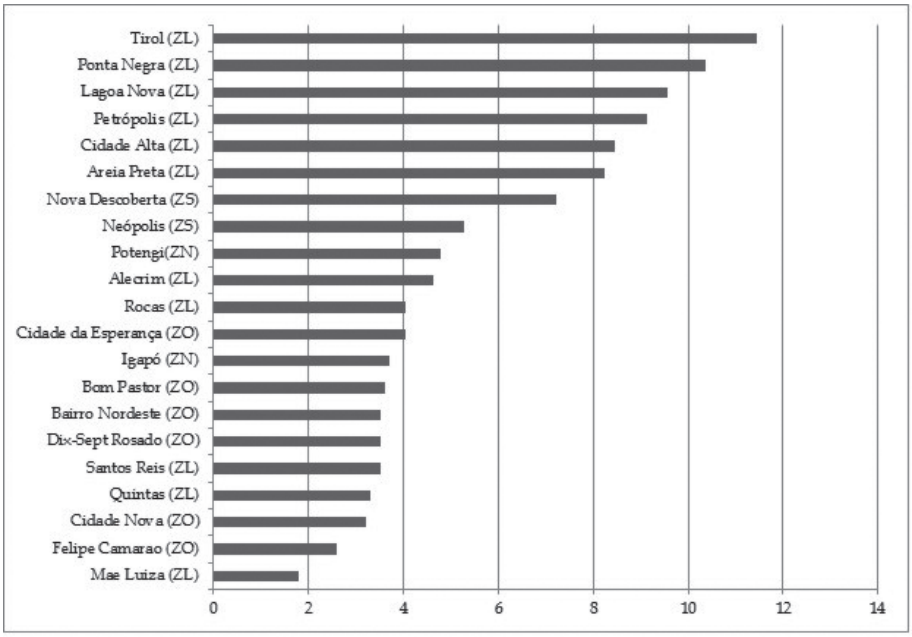
O mercado de terras – abertura de loteamentos privados – é iniciado em larga escala em meados dos anos de 1940 em diante; Ferreira (1996) aponta que os primeiros loteamentos privados passaram a ser comercializados mais intensamente entre 1946 a 1969, quando os cartórios registraram 71,3% de toda a terra parcelada até 1989. Os dados obtidos por Ferreira indicam que o processo de periferização urbana em Natal é condizente com o período de expansão dos loteamentos, transformando antigas granjas, fazendas e sítios rurais em áreas de expansão da cidade por meio da criação de lotes que – na maioria das vezes – demorariam uma década

para serem comercializados, criando grandes vazios urbanos nos anos de 1970 e 1980. Tais terras, ainda aponta o trabalho de Ferreira, foram em parte doadas pela prefeitura e governo estadual a latifundiários urbanos, outra parte comprada a baixo custo em áreas de expansão na região norte e sul da cidade.

Parte dessas terras foi utilizada para a construção de aproximadamente 50 mil unidades habitacionais, entre 1964 e 1990, pela política estatal de moradias (BNH e Caixa Econômica Federal). O padrão de ocupação da terra pelos conjuntos habitacionais seguiu o "desenho" previamente traçado pelos loteadores nas décadas anteriores – com a política estatal reforçando o quadro de segregação por classes sociais, ao definir que a Companhia Estadual de Habitação (Cohab) produzisse moradias para população de baixa renda nas partes mais afastadas do centro, especialmente na zona norte, e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) respondesse pelos estratos médios e de alta renda. Esse padrão acabou ratificando uma divisão socioespacial, com maior concentração dos pobres nas zonas norte (ZN) e oeste (ZO) e a classe média e média alta nas zonas leste (ZL) e sul (ZS), divisão até hoje existente. Em 1989, Petit comentava que,

> *A atuação do estado no espaço urbano de Natal contribuiu para a expansão do mercado imobiliário, na medida em que abriu novas*

Figura 1 – Natal: Divisão por bairros e renda familiar média em salários mínimos (1980)



Fonte: Rio Grande do Norte (1987, p.38)

> *avenidas, renovou áreas, urbanizou e implantou serviços públicos. No entanto, o estado vem atuando de forma muito seletiva, privilegiando certas áreas em detrimentos de outras, aumentando, por consequência, as desigualdades sociais [em Natal]. (PETIT, 1990, p.32)*

E os mais pobres que não tinham acesso à política estatal, onde moravam?

Em 1980 a divisão social de Natal estava definida entre as zonas oeste-norte e sul e leste. Como pode ser visto na Figura 1, as famílias dos bairros da ZS e ZL apresentam uma média de renda familiar acima de cinco SM, com exceção de bairros historicamente populares como Mãe Luiza, Quintas, Rocas e Santos Reis – cuja ocupação na primeira parte do século 20 consistia na periferia mais pobre da cidade, incluindo as primeiras favelas.

Em 1991 esse quadro sofreu um agravamento por meio de maior polarização social. Na ZN, o estrato com renda até 1 SM respondia por 36,8% das famílias enquanto na ZS, 23,3% das famílias detinham acima de 10 SM (IBGE, 1991). Em 2000, o estrato de mais baixa renda na ZN passou a responder por 33,94%, enquanto que o estrato mais rico na ZS passou para 35,52% (IBGE, 2000). Esse período (1980-2000) é marcado, portanto, por um acentuado recorte social pela renda e territorializado nas regiões administrativas, concentrando na ZN as famílias mais pobres e nas ZS e ZL as famílias de maior renda; tal demarcação acompanhou a segregação socioespacial formada nos anos de 1970 e 1980 pelos conjuntos da Cohab e Inocoop – entre esses dois modelos, vazios urbanos especulativos estavam retidos pelos especuladores fundiários (SILVA, 2003 e FERREIRA, 1996).

Assim, Natal no início dos anos 2000 apresentava um quadro urbano marcado por: a) loteamentos privados (regulares e irregulares) abertos a partir dos anos de 1940, b) favelas, em um total de 70 espalhadas em praticamente todas as zonas administrativas, c) conjuntos habitacionais da Cohab e Inocoop e, por fim, d) terrenos vazios especulativos. Em 1994 a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) registrava que dos 407 loteamentos existentes, 223 eram considerados regulares (aprovados e registrados em cartório) e 129 irregulares, ou seja, 31,69% dos loteamentos de terra em Natal infringiram alguma norma legal, urbanística ou ambiental e a ZN respondia por 31,8% de todos os loteamentos irregulares. Esses números, entretanto, não incluíam as favelas as quais para a SEMURB eram assentamentos ilegais, não passíveis de regularização jurídica, sendo consideradas Áreas Especiais de Interesse Social pelo Plano Diretor de 1994. Portanto, o quadro de irregularidade fundiária em Natal pode ser situado entre 32% a 70%, a depender dos critérios de análise empregados (SILVA, 2003)[1]. É nesse contexto de irregularidade urbanística que surge o bairro de Nossa Senhora da Apresentação (NSRA), na zona norte de Natal.

[1] Até o presente momento, 2013, não há um quadro definido dessa irregularidade, pois não há um cadastro imobiliário totalmente atualizado no município.

3. NOSSA SENHORA DA APRESENTAÇÃO: UM OLHAR A PARTIR DAS DIMENSÕES FUNDIÁRIA, SOCIOECONÔMICA, AMBIENTAL E URBANÍSTICA

3.1. A origem fundiária

O bairro de Nossa Senhora da Apresentação foi criado pela Lei Municipal n. 4.328 de 1993, embora sua ocupação residencial decorra de meados dos anos de 1970, marcada por conflitos jurídicos entre Natal e São Gonçalo do Amarante (SGA). Em parte, tais conflitos são a origem da irregularidade fundiária e precariedade urbanística da área, pois o primeiro loteamento recebeu o nome de Santarém Grande, registrado no município vizinho de SGA em 1975. Tal registro – irregular – está na origem da formação do bairro, pois à época havia uma indefinição quanto aos limites fundiários da gleba, em disputa com Natal desde 1953 quando o Decreto Estadual n. 981 incorporou terras à esquerda da linha férrea na ZN de Natal, modificando a Lei Municipal n. 251 de 1947 (SILVA, 2003). Alguns anos depois, em 1958, a Lei n. 2.323 delimita o município de SGA com uma área de sobreposição entre os dois municípios; ao criar o loteamento em 1975 já estava definida que toda essa região pertencia a Natal, embora cartorialmente as terras rurais estivessem inscritas em SGA.

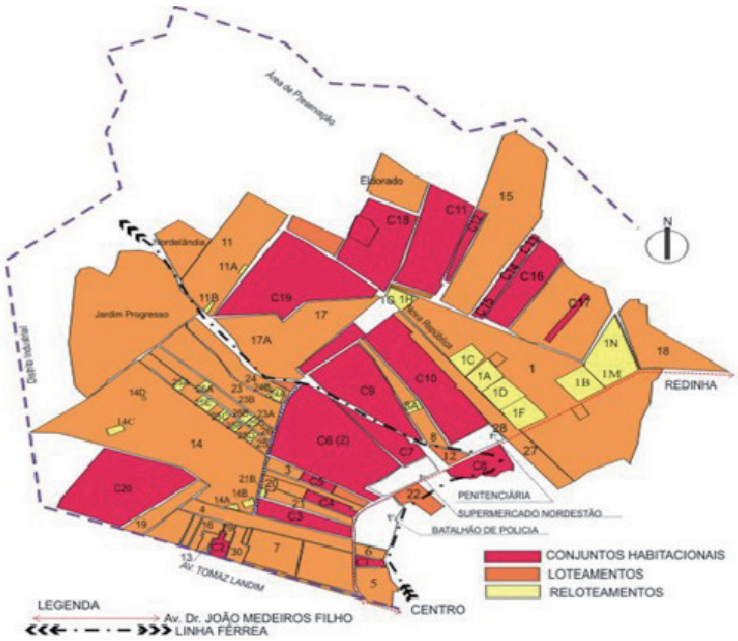
Essa disputa de limites na periferia norte de natal foi apenas parcialmente enfrentada pela prefeitura do Natal ao protestar – por meio da Secretaria de Tributação – contra os IPTUs lançados por São Gonçalo do Amarante nos anos de 1980 e 1990, para residências construídas no loteamento. A criação do bairro em 1993, em parte, solucionou o problema das novas construções, embora tenha agravado ainda mais a disputa de terras na fronteira norte. Tais problemas fundiários ganharam uma conotação política, pois em 2002 a nova Lei Estadual n. 8.246/02 alterou novamente os limites entre Natal e SGA incorporando 137 ha de terras – o objetivo agora era permitir que este município lançasse IPTU e ISS para diversas fábricas construídas no bairro[2]. Portanto, entre 1975 e 1993 um processo irregular de parcelamento do solo foi dominante em toda a área definindo os contornos atuais, os problemas urbanísticos e de infraestrutura.

O loteamento Santarém Grande foi originado de um parcelamento de 339 há de uma antiga fazenda que por sua vez foi adquirida por cessão do estado do RN em 1950 (SILVA, 2003). Os lotes possuíam dimensão de 50 x 100 metros, totalizando 1.700 unidades. Nas décadas de 1980 e 1990 diversos subparcelamentos foram criados, a maior parte deles advinda de ocupações irregulares, vendas sem registro em cartório, grilagem e invasões, criando um desenho fragmentado

[2] Segundo Silva (2003, p.105), a disputa principal ocorreu em virtude da presença da fábrica da AMBEV que – à época – recolhia valores de IPTU em torno de R$ 350 mil. O projeto de lei foi de autoria de deputado estadual irmão do então prefeito de SGA.

e sem qualquer área verde ou de equipamentos (Figura 2). Com a ausência dos programas de moradia – pós fechamento do BNH – os loteamentos na periferia se tornaram praticamente a única alternativa à classe trabalhadora em termos de acesso habitacional. Na zona norte, dezenas de pequenos escritórios imobiliários estavam em franca atividade, parcelando o solo em milhares de novos lotes, expandindo ainda mais a ocupação urbana, por meio da autoconstrução da moradia.

Figura 2 – Zona norte de Natal: Loteamentos, conjuntos habitacionais e reloteamentos



Fonte: Silva (2003, p.128)

Em termos populacionais, a ZN foi a região que mais cresceu entre 1991 e 2000, com variação de 263% entre 1980 e 1991, 40,3% entre 1991 e 1996; Natal como um todo variou sua população em 45,5% e 8,1%, respectivamente. Entretanto, considerando o bairro de NSRA tais números são muito maiores: 1.108% entre 1980-1991 e 335% entre 1991-2000, demonstrando a importância dos loteamentos irregulares e clandestinos para a ocupação da classe trabalhadora de baixa renda. Considerando apenas os loteamentos irregulares e clandestinos no bairro, Silva demonstrou a perda dos espaços públicos por meio da grilagem e invasão das terras, conforme Tabela 1. As áreas originais (de 1975), destinadas a praças, parques, escolas, etc., foram reparceladas e vendidas, ocupadas ou

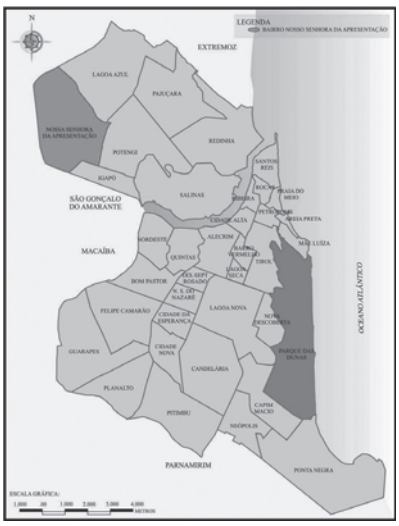
apropriadas em diversos subparcelamentos, acirrando ainda mais o quadro de informalidade urbana (Figura 4).

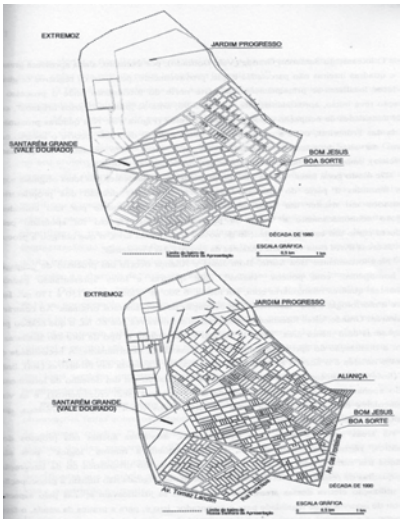
Tabela 1 – Nossa Senhora da Apresentação: Área dos loteamentos

Loteamento	Área Total (em Ha)		Área Pública (em Ha)	
	Original	Em 2003	Original	Em 2003
Santarém Grande	236,5	251,03	12,98	0
Boa Sorte	35,1	31,00	0,79	0
Bom Jesus	32,3	29,00	0,73	0
Aliança	26,5	53,19	2,00	0
Total	**360,01**	**364,42**	**16,6**	**0**

Fonte: Silva, 2003, p.174

Figuras 3 e 4 – Mapa de Natal com a indicação do bairro NSRA e Mapa com a malha viária dos loteamentos originais e reparcelamentos posteriores





Fonte: Plano Diretor de Natal (2007), CAERN (2006), adaptado por Lima, Huda; Silva (2003, p. 174)

Mas qual era a habitabilidade resultante desse adensamento? E qual a infraestrutura disponível a essa população?

3.2. O quadro socioeconômico

O Censo IBGE de 1991 registrou a existência de 2.859 domicílios no bairro com uma população de 12.982 pessoas; em 2000 esses números eram

de 13.948 domicílios e 56.233 pessoas. Para 2010, o censo registrou 22.723 moradias e 79.759 pessoas, com taxa de crescimento anual de 3,25% na última década – demonstrando que foi o bairro em Natal com maior aporte de moradias e população no período de 1991-2010. Esse adensamento foi marcado pela ausência de infraestrutura urbana e de serviços públicos que lentamente foram sendo instalados (basicamente água encanada e energia elétrica) nas residências. No censo de 2000, 86,46% dos domicílios já dispunham de água encanada em pelo menos 1 cômodo, número quase três vezes maior do encontrado nos anos de 1991 (que era de apenas 33%).

Ocorreu também uma melhoria nas condições de renda familiar, caindo de 45% (em 1991) para 26% (em 2000) o percentual de famílias com ganho até 1 SM; por outro lado, os moradores sem rendimento passaram de 5,31% para 13,30% no mesmo período, acompanhando o quadro de polarização social posto à Natal nesse período. Sucedeu, portanto, uma nova consolidação da pobreza nessa periferia, marcada desde o final dos anos de 1970 pela construção de conjuntos habitacionais na ZN e nos anos de 1990 por uma nova "onda" de urbanização extensiva no bairro de Nossa Senhora da Apresentação, alocando novos contingentes de trabalhadores precários em loteamentos clandestinos ou em novas favelas (como em Jardim Progresso, última gleba vazia que foi ocupada entre 2001 e 2003). Tais espaços reproduzem o quadro de precariedade original, reposicionando o mercado informal de terras e moradia para áreas mais distantes dos conjuntos habitacionais – agora alçados à categoria de "espaços luminosos", mais de 20 anos depois de sua construção. Portanto Nossa Senhora da Apresentação – e especialmente seus loteamentos irregulares – demonstram empiricamente a reflexão de Torres e Oliveira pois,

> *A segregação se manifesta a partir de outras dimensões menos óbvias, como a ausência ou precariedade do emprego, níveis de violência, a não qualidade construtiva dos domicílios, a distância dos equipamentos de saúde, a precária concisão de ensino das escolas públicas. (TORRES E OLIVEIRA, 2001, p. 66)*

Quando consideramos dados de qualidade de vida e carência habitacional, o bairro se destaca pela precariedade do espaço construído, seja dos serviços públicos ofertados, seja pelas deficiências domiciliares. O Índice de Qualidade de Vida (IQV), desenvolvido pela Secretaria de Planejamento de Natal, agrega dados de renda, qualidade ambiental e educação, variando de 0 (pior) a 1 (melhor); em 2000, o bairro de NSRA apresentou pontuação de 0,34 (SEMPLA, 2003). A Política Habitacional de Natal, em 2004, estabeleceu, por sua vez, o índice de carência habitacional (formado por taxas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) e novamente NSRA ocupou uma das piores posições com apenas 24% de domicílios adequados (PHIS, 2004).

3.3. Inserção urbanística e ambiental dos loteamentos

O bairro de NSRA é formado por quatro áreas bem distintas, conforme pode ser visto na Figura 2; a) os loteamentos irregulares – Vale Dourado (antigo Santarém Grande), Aliança, Bom Jesus e Boa Sorte; b) o Conjunto Habitacional Parque das Dunas – construído no início dos anos de 1990; c) parte do Distrito Industrial; e c) a comunidade de Jardim Progresso, ocupação popular ocorrida entre 2001 e 2003 em terras da antiga Cohab. O traçado urbano originário era marcado por um desenho em xadrez e homogêneo, e pouco acessível à malha viária que seria construída nos anos de 1990. Nos loteamentos parcelados mais recentemente, os lotes possuem, em média, entre 150 a 170 m^2, abaixo do padrão mínimo de lote exigido pelo Plano Diretor de Natal, que é de 200 m^2. Diz Silva que,

> *A fragmentação resultante desconfigurou o desenho interno aos loteamentos, influenciando na abertura de vias que, por vezes, não permite a entrada de um caminhão de coleta de lixo. Dos lotes originais com 1.000,00 m^2, o lote tipo hoje [em 2003] apresenta 184,58m^2, em lotes de 10 m x 15 m. (SILVA, 2003, p.180)*

O padrão de adensamento é diferenciado, com quadras chegando a apresentar 180hab/ha e outras com grandes vazios especulativos ainda. A densidade média dos loteamentos é de 162 hab/ha e em grande parte o perfil desse adensamento decorre da distância das quadras aos pontos de ônibus, pois em apenas algumas ruas ocorre a presença de linhas regulares. Os constantes reparcelamentos clandestinos do solo no bairro levaram a uma variedade de tamanhos e disposições de quadras, diminuindo em muitas vezes a calha viária ou criando ruas sem saída.

Em relação à inserção ambiental, o loteamento foi traçado desconsiderando a topografia e as bacias de drenagem existentes. Nenhuma obra de pavimentação e esgotamento sanitário foi realizada nos anos de 1980 e 1990, período de maior adensamento no bairro, resultando em diversos conflitos de uso dos fundos de bacia. A ausência de praças ou áreas verdes resultou em mais um agravante ao bairro, especialmente nas quadras com desenho viário mais fragmentado.

Em síntese, o processo de uso e ocupação do solo de Nossa Senhora da Apresentação ocorreu sem um efetivo planejamento do poder público, tendo como principal consequência a ocupação irregular dentro de bacias naturais (e em outras áreas de risco), nas quais inexistem tratamento adequado de drenagem. Consequentemente, imagens de ruas alagadas e esburacadas, água invadindo as casas e causando estragos, tornam-se bastante recorrentes. Associada a isso está a emergência de doenças de veiculação hídrica; o desabrigo temporário de famílias; perda de bens materiais e à interferência no quadro escolar, quando da ocupação dos prédios, sazonalmente, pelos desabrigados. Em resumo, o bairro apresentava, portanto, três problemáticas centrais que precisavam ser enfrentadas pelo poder público:

- **Segregação socioespacial**: Separação e populações urbanas em bairros específicos marcados pela questão da renda, baixo acesso à infraestrutura e dificuldade de mobilidade por meio dos transportes coletivos;
- **Inadequação ambiental**: Problemas de drenagem urbana, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e ocupação de áreas de risco, conformando ausência de *habitabilidade;*
- **Disfunções urbanas:** Áreas que apresentam uma alta demanda por equipamentos sociais (escola, postos de saúde, quadras de esporte, atividades culturais, lazer, etc.), porém apresentam baixo acesso a estes equipamentos, causando uma contínua "migração pendular" em direção a outros bairros, sobrecarregando a rede de atendimento social existente e encarecendo o atendimento.

3.4. Comunidade Aliança/NSRA e o Programa Natal do Futuro: intervenção urbana, atores e "novos rumos"

O enfrentamento das problemáticas supracitadas teve início com movimentos organizados por lideranças comunitárias do bairro em 2005, que buscavam sensibilizar o poder público para a grave situação dos moradores.

Figura 5 – Ruas com problemas de inadequação ambiental

Crédito: Acervo Prefeitura Municipal do Natal (PMN) – Programa Natal do Futuro (PNF)

À época, a prefeitura do Natal dispunha de um projeto de drenagem para a área, orçado em R$ 60 milhões (Sessenta milhões de reais), porém não contava com recursos financeiros suficientes para executá-lo, colocando, portanto, a necessidade de captar recursos. Não havia, no âmbito federal, nenhum programa que pudesse financiar a intervenção. Diante isso, a prefeitura do Natal buscou alternativas de captação de recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que na ocasião estava formatando o Programa Pró-Cidades, a ser implementado no Brasil, cujo foco principal era promover o desenvolvimento urbano e viabilizar a inclusão social e produtiva da população.

A partir daí iniciou-se à elaboração de um programa de Desenvolvimento Urbano que pudesse ser enquadrado no Pró-Cidades, o qual foi denominado Programa Integrado de Desenvolvimento e Inclusão Social de Natal – Natal do Futuro. O objetivo era promover a redução das desigualdades socioespaciais por intermédio da melhoria das condições urbanísticas, ambientais, infraestruturais, socioeconômicas e fundiárias de quatro bairros do município de Natal (NSRA, Lagoa Azul, Capim Macio e Planalto).

Aqui interessa apresentar a experiência de intervenção urbana realizada na Comunidade Aliança – NSRA. Tal intervenção foi do tipo "Urbanização Complexa", pois ocorreu em uma área de alta densidade, com traçado irregular e com necessidade de obras complexas (drenagem urbana), ao passo que permitiria a manutenção da população local e viabilização o processo de consolidação do assentamento a partir da recuperação ambiental, da realização de ações implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística e fundiária e reestruturação do sistema viário. (DENALDI, 2009)

3.4.1. Urbanização integrada e suas dimensões urbanística, ambiental e fundiária

A área da urbanização complexa (urbanização integrada ou melhoria de bairro) originou-se de quatro loteamentos: Aliança, Boa Sorte, Bom Jesus e Libanês. Dados coletados por Silva (2003), acerca desses loteamentos, indicam um completo desvirtuamento do parcelamento original realizado nos anos 1980, indicando a fragmentação física da área, o que está diretamente relacionado ao aumento populacional do bairro.

Diante disto, o Projeto Executivo do Partido Urbanístico (PEPU), elaborado para a área, buscava adequar e organizar a mobilidade e a acessibilidade urbana visando a melhoria física dos loteamentos a partir da implementação de diretrizes ambientais (urbanização das lagoas de captação), socioeconômicas (construção de equipamentos sociais urbanos, parques e áreas de lazer), urbanísticas (acertos geométricos, implantação de infraestrutura) e fundiárias (regulamentação da Comunidade Aliança como Área Especial de Interesse Social).

Figura 6 – Parcelamento Original (01/02) e Reparcelamento (02/02) da Comunidade Aliança

Fonte: PMN/PEPU, 2006

Historicamente, a Comunidade Aliança, por estar assentada em planície lacustre, aprisionada em tabuleiro costeiro, todo inverno fica submetida a situações de umidade e inundações por longos períodos, proporcionando, desta forma, condições favoráveis à emergência de patologias de veiculação hídrica e ao desabrigo temporário de famílias. Topograficamente, tem-se um terreno com perfil ondulado, formado por grandes depressões com pequenas bacias fechadas, dificultando, consequentemente, as soluções da drenagem. Na área, as lagoas do Jardim Primavera e Aliança tiveram suas formas naturais modificadas, sendo atualmente confinadas em escavações retangulares com taludes, que no período de chuva enchem e extravasam os limites impostos, conforme Figuras 7 e 8 a seguir.

Além disso, por causa da falta dos serviços de saneamento, as águas das lagoas são poluídas pelas águas servidas dos imóveis e por materiais, quer sejam de origem orgânica ou inorgânica, que sejam soltos ou depositados pelos moradores em locais inadequados. Em NSRA, essa problemática encontra-se mais

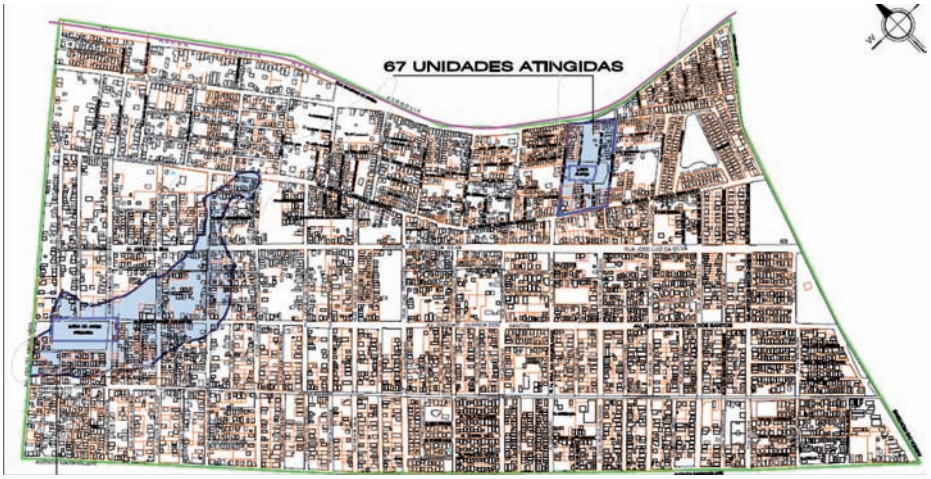
Figura 7 – Lagoa do Jardim Primavera

Crédito: PMN-PEPU, 2006

Figura 8 – Lagoa do Jardim Aliança

Crédito: PMN-PEPU, 2006

Figura 9 – Área de Inundação das Lagoas



Fonte: PMN – PEPU, 2006

Figuras 10 e 11 – Área de influência das águas de transbordo da lagoa primavera

Crédito: Acervo PMN/Programa Natal do Futuro

fortemente localizada dentro da Comunidade Aliança, em dois pontos específicos, conforme Figura 9.

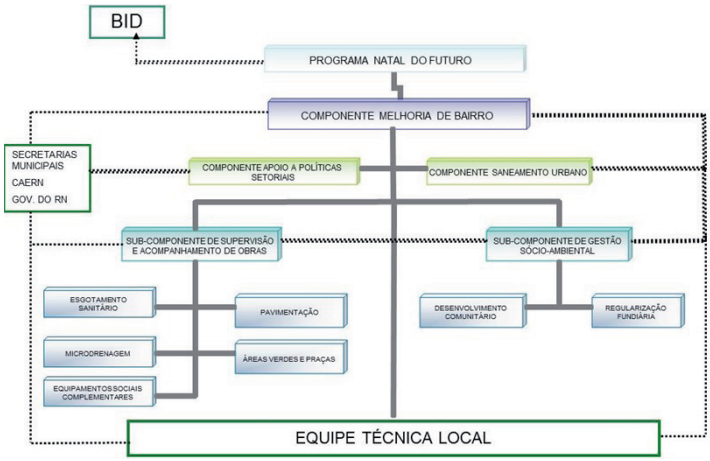
A crescente ocupação dessas áreas pela população torna a capacidade de infiltração cada vez mais reduzida, provocando, assim, por ocasião das chuvas, a acumulação de águas nessas depressões e algumas vezes, inundações.

Na dimensão jurídica o principal documento norteador das ações foi o Plano de Regularização Fundiária (PRF), que objetivava "realizar a regularização da gleba original perante o registro de imóveis, com a aprovação do plano de loteamento, instituição de áreas públicas e reconhecimento da posse como título aquisitivo da propriedade" (PMN, PRF, 2006). Uma das principais problemáticas verificada dizia respeito ao conflito de registro das propriedades imobiliárias situadas na ZN, contudo, seu registro encontra-se no município de SGA. Essa situação ainda favorece a existência de loteamentos e conjuntos clandestinos e irregulares, o que se soma ao não cumprimento de prescrições urbanísticas definidas no Plano Diretor de Natal.

3.4.2. Urbanização integrada: Arranjo institucional e organização comunitária

Em termos de arranjo institucional foi criada uma Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) formada por técnicos municipais, cujo objetivo era gerenciar atividades, projetos e ações, observando o cumprimento de seus objetivos, prazos de execução e orçamento, a fim de garantir a sustentabilidade do "Melhoria de Bairro" (Urbanização Complexa). Cabia à UGP promover a integração setorial no âmbito do governo municipal.

Figura 12 – Organograma do Melhoria de Bairro



Fonte: PMN/Programa Natal do Futuro (2006)

A coordenação e o gerenciamento do Programa envolvem ação compartilhada entre os níveis de governo, representações do setor privado, das organizações não governamentais e da comunidade local.

O Programa Natal do Futuro, no componente Desenvolvimento Comunitário, previa a execução de ações orientadas a fortalecer conselhos comunitários e associações de bairro, assegurando a participação no ciclo de projetos e na manutenção da infraestrutura e nos serviços sociais, incluindo capacitação em: educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda.

Além disso, foi elaborado um Plano de Remanejamento Social, cujo objetivo era liberar o território requerido para implantar obras e ações de macrodrenagem, garantindo que nenhuma família ficasse em situação habitacional inferior àquela que tinha originalmente. Visava, também, garantir a participação das famílias em todo o ciclo do processo de remanejamento, desde a concepção do plano até sua conclusão efetiva.

3.4.3. Urbanização integrada: Financiamento

Originalmente, o Programa Natal do Futuro seria financiado com recursos do BID, estando o mesmo orçado em R$ 144.337.200,00, dos quais 59,12% (R$ 85.331.200,00) representava o valor do repasse; 22,51% (R$ 32.495127,69) contrapartida local, mais R$ 26.510.872,31 (18,37%) provenientes do Governo do Estado[3]. O Quadro 1 abaixo apresenta informações gerais sobre a intervenção enquadrada no PAC no âmbito do PAC/PPI-Favelas.

Quadro 1 – Informações sobre a intervenção em NSRA

Variáveis	Descrição
Número do Contrato	0222.918-74
Assinatura	28/12/2007
Investimento	R$ 61.038.153,81
Repasse	R$ 54.369.180,93
Contrapartida	R$ 6.668.972,88
Fontes de Recursos	Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Fonte: MCidades, 2010; CEF-GIDUR/NA (Posição em 18.06.2013)

[3] Quadro de Recursos – Janeiro de 2007, Relatório Interno – Programa Natal do Futuro – PMN.

4. INTERVENÇÃO INTEGRADA NA COMUNIDADE ALIANÇA: BALANÇO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Conforme descrito no projeto, as lagoas existentes, além de terem suas capacidades de armazenamento ampliadas, sofreram tratamento urbanístico especial para que se mantenham limpas, visíveis, com boa acessibilidade e facilidade de manutenção e de vigilância, bem como agradável aspecto paisagístico, conforme Figura 13.

Nestes espaços públicos houve arborização e paisagismo que possibilitam caminhadas. A conformação da urbanização da lagoa tem permitido uma nova opção de lazer e o aumento relativo da segurança local, em razão da visibilidade daquela. As Figuras 14 e 15 ilustram momentos distintos da intervenção física ocorrida na área: fase de execução e obra já executada.

Com relação aos indicadores de infraestrutura, atualmente o bairro apresenta 55% e 45% pavimentado e drenado, respectivamente (SEMURB – Anuário Estatístico, 2013). A situação anterior era de apenas 10% para ambos. Com relação ao esgotamento sanitário, apenas 1,2% dos domicílios estavam ligados à rede geral, hoje o percentual é de 3,73%. (SEMURB, 2013 – Anuário Estatístico). Apesar de os avanços ainda existem pendências para conclusão do processo de urbanização da área. Aquelas estão associadas a problemas financeiros (contrapartidas), a ocorrência de reprogramações (prazo e/ou metas), licenças ambientais vencidas, ausência de levantamento cadastral e quantitativo das ligações familiares de saneamento. Têm-se executado, portanto, 81,73% do contrato, o que corresponde a R$ 44.102.641,71 (CEF-GIDUR/NA, Ficha de Contrato, posição em 18.06.2013).

Em relação ao Projeto de Trabalho Técnico Social, por sua vez, foi aprovado na contratação e orçado em R$ 1.730.770,00 não sendo executado concomitante às obras. A explicação para isso é que houve mudanças no responsável pela gestão do referido projeto, o qual em um primeiro momento estava a cargo da Secretaria de Habitação, passando para a Secretaria de Assistência em 2009, depois retornando para a primeira no ano de 2010. Neste ínterim foram feitas reprogramações financeiras (2011 e 2012), porém a licitação não foi realizada. Já o projeto de regularização fundiária foi licitado em 10/2012, todavia uma das empresas participantes do processo licitatório impetrou recurso, estando o mesmo em análise para posterior julgamento (CEF-GIDUR/NA, Ficha de Contrato, posição em 18.06.2013).

Em síntese, é fundamental que as ações sociais e fundiárias ocorram concomitantemente às obras físicas, porém a experiência ocorrida na Comunidade Aliança não foge à regra de outras experiências de urbanização integrada, ocorridas em Natal. Isso, ao que tudo indica, representa um fator negativo na garantia da sustentabilidade do projeto.

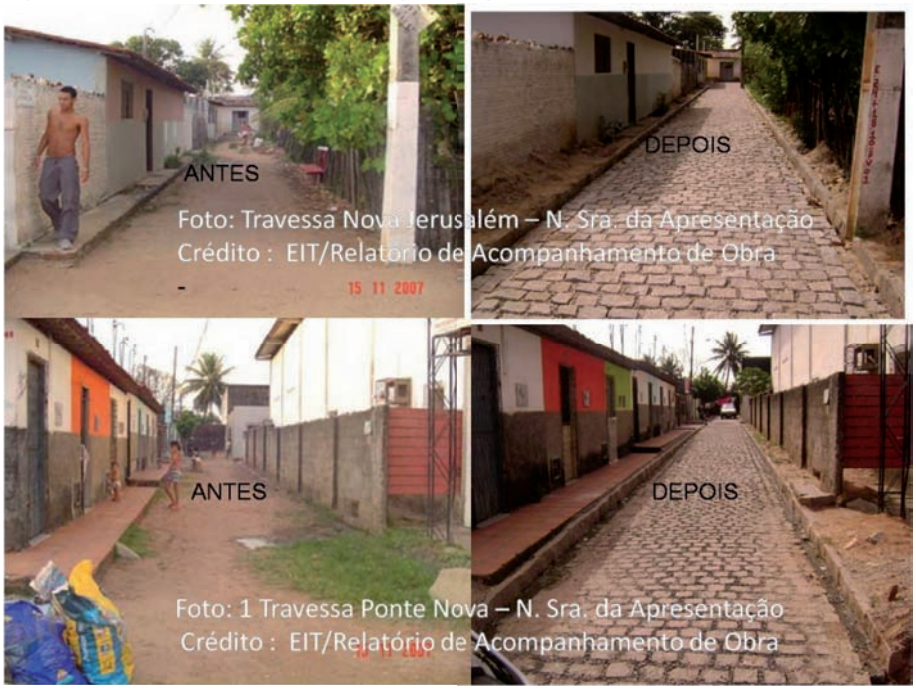
Figura 13 – Lagoa do Jardim Primavera Urbanizada

Crédito: Google Street View

Figura 14 – Foto de intervenção em NSRA

Crédito: Acervo do MCidades. Relatório Balanço do PAC 1, 2010

Figura 15 – Fotos das ruas antes e depois do projeto



Crédito Empresa EIT – Relatório de Acompanhamento da Obra (2008)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de urbanização da Comunidade Aliança se configurou enquanto uma estratégia de intervenção do poder público local para o enfrentamento de irregularidades de ordem fundiária, urbanística, ambiental e social, as quais geraram problemáticas como inadequação ambiental, disfunções urbanas e segregação socioespacial. Uma das premissas básicas da urbanização integrada era aproveitar os efeitos da inserção social gerada a partir do acesso da população às condições adequadas de habitabilidade como forma de estabelecer uma situação que possibilitasse a inclusão social e produtiva. Adotou-se, no projeto, a ideia de que moradia digna é um conceito de cidadania que passa pelo direito à propriedade, pela urbanização e regularização plena, assim como pela promoção de ações de desenvolvimento comunitário.

Cabe destacar que todos esses elementos estavam presentes na proposta de urbanização da Comunidade Aliança. Assim, buscou-se formatar intervenções que beneficiassem o maior número de famílias carentes com uma menor dispersão dos gastos. Outro aspecto relevante é que a localização geográfica da comunidade escolhida também favoreceu os investimentos, pois exercia certa centralidade entre

os bairros de NSRA, Potengi e Lagoa Azul, áreas mais densas populacionalmente da zona norte.

Com relação aos aspectos institucionais, a experiência da intervenção urbana na Comunidade Aliança apresentou aspectos bastante peculiares, uma vez que os atores externos, participantes da etapa de concepção, foram diferentes da etapa de execução. Ou seja, na primeira etapa, ocorrida entre os anos de 2005 e 2006, a responsabilidade foi compartilhada entre a prefeitura de Natal e o BID, que seria o responsável pelo financiamento do Programa Natal do Futuro. Todavia, com a criação PAC e posterior enquadramento, novos atores entram em cena, como o Ministério das Cidades e do Planejamento e a Caixa Econômica Federal.

Na realidade, essa mudança de responsabilidade institucional alterou tanto a perspectiva interna de planejamento e gestão do programa quanto a externa, ou seja, dos atores responsáveis pelo repasse dos recursos e pela fiscalização do cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras). É provável que essa mudança de atores tenha provocado um descompasso entre a concepção inicial, pautada na integração e na multissetorialidade, e a etapa de implementação, quando se verifica, por exemplo, a não execução de determinadas metas, cruciais para a sustentabilidade da proposta de urbanização integrada. Isso pode estar associado a diferentes lógicas de supervisão e fiscalização dos entes responsáveis. Na etapa de concepção havia o esforço de compatibilizar o Natal do Futuro com as políticas e estratégias de ação do poder local, o que foi se fragilizando ao longo das intervenções urbanas, sobretudo no âmbito do Componente Melhoria de Bairro.

Por fim, aponta-se que intervenções urbanas tipo "urbanização integrada" colocam, em termos de concepção, as ações sociais no mesmo nível de importância das obras de engenharia, a implicar, imprescindivelmente, na necessidade de adequação das práticas e dos instrumentos de planejamento e gestão urbana, de maneira que os mesmos deem conta de ações e estratégias integradas e multissetoriais, de um lado. De outro lado, a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação dos projetos de melhoria de bairro ainda representa um grande desafio que precisa ser enfrentado pelo poder público em suas diferentes escalas e de forma pactuada com a sociedade civil organizada, sobretudo quando se coloca a necessidade, a urgência e a importância de integrar-se e aproximar cada vez mais o planejamento e a gestão da política urbana com a política ambiental no enfrentamento da pobreza urbana e na integração da cidade *ilegal* à cidade *legal.*

BIBLIOGRAFIA

BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. *Cidades para Todos – Experiências recentes com Programas de Urbanização Integrada*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEM. *Urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Brasília, 2010.

DENALDI, Rosana. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. In: *Curso à distância: Planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FERREIRA, Angela Lucia de A. *De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad:* un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil.1996, mimeo. Tese (Doutorado em Geografia). Universidad de Barcelona. Barcelona, 1996.

FERREIRA, Angela Lucia de A.; MORAIS, Maria Cristina. Cooperativas habitacionais: do social ao mercado. In. V COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRITICA: LA VIVENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SOCIAL DE LA CIUDAD. *Anais*… Barcelona, disponível em: <http://www.ub.es/geocrit.htm>. Acesso em: 17 maio 2003.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

PETIT, Aljacyra Maria Correia de M. *A produção da moradia na cidade do Natal no Período de 1977 a 1987*. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

SACHS, Céline. *São Paulo: Políticas Públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A nova lei de parcelamento do solo urbano e as funções sociais da cidade*. Disponível em http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/parsolo.html. Acesso em: 18 mar. 2000.

SILVA, Alexsandro Cardoso Ferreira. *Depois das fronteiras: A formação de espaços de pobreza na periferia Norte de Natal/RN*. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2003.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações Urbanas. Brasília: Ministério das Cidades, 2003. TÍTULOS

TORRES, Haroldo da G.; OLIVEIRA, Maria Aparecida. Quatro imagens da periferia paulistana. *Espaço & Debates*, n. 42, São Paulo: NERU, p.64-69, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. FUNPEC. *Política de habitação de interesse social para o município de Natal*. Natal: PUNPEC, 2004.

FERREIRA, Glenda Dantas
Cientista Social. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo. (UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo RM Natal. E-mail: glenda.dantas09@gmail.com

SILVA, Alexsandro Ferreira C.
Arquiteto e Urbanista. Professor Dr. do Departamento de Políticas Públicas (UFRN). Pesquisador do Observatório das Metrópoles – Núcleo RMNatal. Email: alexsandroferreira@hotmail.com

O PROGRAMA MORAR CARIOCA: NOVOS RUMOS NA URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS CARIOCAS?

EL PROGRAMA MORAR CARIOCA: NUEVAS DIRECCIONES EN EL MEJORAMENTO DE BARRIOS EN RIO DE JANEIRO?

LEITÃO, Gerônimo
DELECAVE, Jonas

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de discutir os programas de urbanização de favelas que têm sido desenvolvidos nas últimas décadas no Rio de Janeiro, com destaque para o Programa Morar Carioca, apresentado pela Prefeitura Municipal em 2011. Em um primeiro momento, são expostas as mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e as comunidades faveladas, entre as décadas de 1960 e 1990. Posteriormente, são expostos e analisados os programas Favela/Bairro – implementado durante a segunda metade da década de 1990 –, e Morar Carioca – que foi anunciado em 2011 e pretende integrar o conjunto de investimentos que serão realizados na cidade do Rio de Janeiro, em função da Copa do Mundo, em 2014, e das Olimpíadas, em 2016. Por último, é realizada uma reflexão sobre os desafios deste novo programa, que parte da consolidação da favela como um habitat legítimo da cidade, e que deve ser alvo de projetos urbanísticos e de promoção social.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Habitação Social; Urbanização de Favelas

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir los programas de mejoramento de barrios pobres que se han desarrollado en las últimas décadas en Río de Janeiro, destacando el programa Morar Carioca, presentado por el Ayuntamiento en el año 2011. Al principio, son expuestos los cambios en las relaciones entre el Estado y las comunidades marginales, entre los años 1960 y 1990. Posteriormente, se exponen y analizan el programa Favela/Bairro – implementado durante la segunda mitad de la década de 1990 – y el Morar Carioca – que fue anunciado en 2011 y que hace parte del conjunto de inversiones a realizar en la ciudad de Rio de Janeiro en función de la Copa del Mundo en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016. Por último, se realizó un análisis de los retos de este nuevo programa, que forma parte de la consolidación del barrio pobre como un hábitat legítimo de la ciudad, y que debe estar dirigido a los proyectos urbanos y de promoción social.

Palabras-clave: Planeamento Urbanismo; Vivienda Social; Mejoramiento de Barrios

1. INTRODUÇÃO

As favelas constituem um fenômeno urbano contemporâneo associado aos processos de segregação socioespacial impostos pela ausência de mecanismos de redistribuição da riqueza e de políticas habitacionais que garantam o acesso à moradia para as camadas mais pobres da população. No Rio de Janeiro, as favelas se encontram-se fortemente incorporadas à paisagem urbana, representando uma das mais graves questões sociais enfrentadas pela cidade.

Embora compondo um quadro extremamente complexo e diversificado, decorrente dos condicionantes históricos, socioeconômicos e geográficos, as favelas cariocas podem ser genericamente caracterizadas como assentamentos informais que apresentam precariedade de redes de infraestrutura urbana, como acessibilidade, esgotamento sanitário e drenagem, e de serviços públicos, como educação, saúde e lazer, além da posse irregular da terra. Em função de sua lógica de localização, que busca áreas desocupadas próximas aos mercados de trabalho e serviços, as favelas acabam por ocupar regiões impróprias para habitação, como as encostas de morros ou as margens de rios e lagoas. Essa localização precária potencializa as carências de infraestrutura e de serviços, criando péssimas condições de habitabilidade e fragilizando socialmente a população desses assentamentos.

Do surgimento das primeiras favelas, no início do século 20, à estruturação de grandes núcleos favelados, quase 80 anos depois, as relações entre a população que vive nestes assentamentos e o Estado têm passado por diferentes fases. Sobre essas relações, Davidovich (1997) comenta:

> *A preocupação oficial com a problemática da favela tem se associado a momentos de abertura política", enquanto que "situação oposta tem caracterizado fases de "fechamento" do regime, quando prevalecem medidas de remoção acopladas à construção de conjuntos habitacionais de baixo custo, financiados pelo governo e localizados em periferias distantes do núcleo central da metrópole.*

Abordando a mesma questão, Abreu afirma que "*(...) a história recente das favelas demonstra que (...) estabeleceu-se uma nítida correlação entre a vigência do regime democrático e a permanência das favelas na cidade"* (ABREU, 1994). Por essa razão, prossegue esse autor, *"em tempos de fechamento político"*, como ocorreu na ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945) e no período de vigência dos governos militares (1964-1985), o combate às favelas mostrou-se bastante forte, resultando daí a erradicação forçada de muitas delas, enquanto que, por outro lado, *"o advento das fases de liberdade política (1946-1964 e 1985 até hoje) deram ensejo (...) às lutas pela permanência dessas áreas da cidade e valorizaram a principal arma com que contam os favelados para melhorar a sua sorte: o voto".*

Na primeira metade do século 20, as favelas eram vistas como um fenômeno transitório, cuja erradicação seria um processo natural do desenvolvimento

da cidade. Posteriormente, nas décadas de 1960 e 1970, as favelas passaram a ser compreendidas como assentamentos "subnormais", sendo sua erradicação promovida ativamente pelo Estado, por meio de políticas de remoção, com a transferência de sua população para conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas. Essas políticas, porém, foram se revelando ineficientes, sobretudo quanto ao atendimento das necessidades das populações removidas, bem como pela carência de recursos para dar continuidade aos programas de remoção.

A partir de meados da década de 1970, contudo, surgem programas habitacionais alternativos que, implementados pelo Estado, têm, em comum, o reconhecimento e a parcial adoção das práticas de produção do ambiente construído das favelas. A maioria dos programas se voltava para a construção de moradias pelos regimes de mutirão e/ou de ajuda mútua, mas, é possível observar, também, que alguns se destinavam, inclusive, a promover a efetiva urbanização de comunidades faveladas, como é o caso da intervenção urbanística realizada na favela de Brás de Pina, na cidade do Rio de Janeiro, iniciada no final dos anos 1960.

No final da década de 1970, o esgotamento do regime autoritário e o crescente movimento pela redemocratização do país determinaram mudanças na atitude oficial do governo federal em relação à população favelada dos grandes centros urbanos – o fim da política de remoções é um desdobramento desse quadro político (VALLADARES, 1980). Na primeira metade da década de 1980, com as primeiras eleições livres desde 1964, observa-se um novo discurso político, que considera necessário resgatar a dívida social existente nas comunidades faveladas.

No estado do Rio de Janeiro, uma das propostas de Leonel Brizola, eleito para o governo do estado em novembro de 1982, era transformar as favelas em bairros populares. Destaca-se, nesse período, a intervenção urbanística nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo – localizadas em área de encosta, entre os bairros de Copacabana e Ipanema –, que foram *"escolhidas para um 'projeto-demonstração', concentrando os principais programas de urbanização anunciados pelo governo"*, segundo Treiger e Faerstein (1988). Esse projeto, iniciado em 1984 e concluído em 1986, pretendia contemplar 12 mil pessoas, prevendo obras de infraestrutura, acessibilidade e transporte, além de unidades habitacionais para as famílias desalojadas pelas obras de urbanização.

As ações do poder público em comunidades faveladas ganhariam uma maior expressão quando, em 1992, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro consolida a proposta de implementação de um programa global de integração das favelas à cidade, como afirma Pasternak Taschner (1998):

> *O Plano Diretor, nos seus artigos 148 a 151, recomenda a inclusão das favelas nos mapas e cadastros da cidade, enfatiza a participação dos moradores no processo de urbanização, recomenda 'preservar a tipicidade da ocupação local' e o esforço para integrar as favelas aos bairros.*

Essa autora destaca, ainda, que com a Constituição de 1988, toda a questão referente às invasões de terra passou à alçada do município, e, nesse sentido, o programa municipal de desfavelamento, estabelecido pelo Plano Diretor de 1992, *"reafirmou a idéia da integração das favelas, como parte efetiva do tecido urbano formal",* buscando promover a *"melhoria das condições de vida da população favelada e integrá-la no resto da cidade".*

O plano diretor criava, assim, as bases para que fosse formulada uma política pública de urbanização dos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro.

2. O PROGRAMA FAVELA/BAIRRO: UM PASSO NA INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE OFICIAL

A partir das diretrizes contidas no Plano Diretor de 1992 foi criado, em 1994, o Programa Favela/Bairro, que teria por objetivo viabilizar *"a implementação de melhorias urbanísticas, compreendidas as obras de infra-estrutura urbana, a acessibilidade e a criação de equipamentos urbanos que visam através destas ações obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro"*[1].

De acordo com as diretrizes do Programa Favela/Bairro – iniciado com a realização de um concurso público de metodologias para intervenção em comunidades faveladas, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) –, as principais ações destinadas a promover a integração das favelas ao tecido urbano da cidade formal deveriam:

> *complementar ou construir a estrutura urbana principal; oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; consolidar a inserção da favela no processo de planejamento da cidade; implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; promover a regularização fundiária e urbanística.*

Dentre os objetivos inovadores desse programa de urbanização, Pasternak Taschner (1998) aponta os seguintes: *"Fornecer saneamento básico com padrão aceitável – estes serviços devem ser mantidos pelas agências governamentais; reordenar a favela espacialmente, conectando suas ruas com as ruas da cidade e criando áreas de uso coletivo; fornecer serviço social; legalizar a propriedade da terra."*

[1] Programa Favela/Bairro – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.

No balanço dos projetos de urbanização empreendidos pelo Programa Favela/Bairro, referente à regularização fundiária, Cavallieri destaca um aspecto interessante e revelador. Esse autor afirma que esse:

> *Foi o componente que menos chegou a bom termo, embora os primeiros passos tenham sempre sido dados. (...) Começava-se pela regularização administrativa, ou seja pela aceitação (pela Administração Pública) das obras e serviços implantados. Eram então editadas normas de controle de uso e ocupação do solo que permitiam a regularização urbanística, possibilitando, a expedição inclusive, dos habite-se das edificações – o que chegou a acontecer numa meia dúzia de casos. A partir disso, seria possível inscrever as edificações no cadastro imobiliário e cobrar (ou não, dependendo das regras de isenção) o imposto predial urbano. A titulação dos terrenos e/ou edificações seria o passo final, mas praticamente não chegou a acontecer (CAVALLIERI, 2003).*

Cavallieri (2003) atribui os resultados insatisfatórios da regularização fundiária do Programa Favela/Bairro ao desinteresse dos moradores das comunidades atendidas, que *"talvez mesmo não a desejassem"*, uma vez que poderia representar restrições à *"liberdade de construir e de ocupar o solo, de que os favelados desfrutam de forma muito mais ampla do que os moradores das áreas formais"*. Essa afirmação parece ser confirmada por pesquisa realizada em 1999, com 2.070 moradores de 11 favelas urbanizadas pelo programa, que procurava identificar o que seria necessário realizar, concluídas as obras de urbanização. Nessa pesquisa verificou-se que a prioridade para a população atendida era a melhoria das condições de segurança e policiamento (14%). Em último lugar – com 1% das respostas – estava a regularização fundiária dos imóveis existentes nas favelas urbanizadas (CAVALLIERI, 2003).

Davidovich (1997) questiona a visão da favela assumida por esse programa – definida como uma *"entidade homogênea e sem conflitos"* –, o que impossibilitaria a percepção de "importantes diferenciais" existentes dentro das comunidades faveladas. Esse caráter plural e diversificado das favelas, revelando a existência de uma grande heterogeneidade interna, tanto em relação à apropriação da moradia (tipo, local dentro da favela), como no que diz respeito à renda dos moradores, é, igualmente, apontado por outros autores – dentre os quais destacamos Pasternak Taschner (1982) e Valladares (1998).

José Arthur Rios, por outro lado, em entrevista publicada em *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*[2], questiona o programa por considerá-lo uma *"maquiagem urbanística*" (2002). Embora ressaltando que *"não conhece o programa em profundidade*", Rios diz que só compreende um programa em favela

[2] Edições Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002.

"com uma dimensão social, ou seja, levantamento do nível de vida da população, mediante uma série de técnicas e recursos, e participação" (2002), o que, acrescenta, não existiria no Programa Favela/Bairro. Para Rios, as principais lacunas desse programa de urbanização seriam a ausência de uma efetiva participação popular organizada no processo de planejamento e implementação dos projetos e a pouca ênfase dada aos programas de promoção social dos moradores das comunidades atendidas.

Em 2003, um estudo realizado pelo Instituto Pereira Passos, em conjunto com o Instituto de Pesquisa e Planejamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, comparando dados de sete favelas onde foi implementado o Programa Favela/Bairro e os de outras cinco, nas quais não foram realizados projetos de urbanização, revelam resultados diferenciados[3]. Na avaliação desses resultados, afirma Pedro Abramo, coordenador da pesquisa: *"A avaliação sobre a situação da comunidade dez anos depois é bem melhor onde foi feito o Favela/Bairro. De uma forma geral, os indicadores sociais melhoraram em todas as comunidades. Mas, nos índices de infra-estrutura, a melhora foi mais significativa onde houve o programa."*

Contudo, a implementação das obras de urbanização não trouxe alterações significativas no que diz respeito à situação econômica dos moradores das favelas beneficiadas pelo programa de urbanização implementado pela prefeitura carioca: *"Nas comunidades incluídas no programa, os chefes sem renda passaram de 7,1%, em 1991, para 15,1% em 2000. Sem o programa, o percentual subiu de 5,8% para 11,2%."* Sobre essa questão, comenta Abramo: *"Houve uma piora nesse sentido. E uma melhoria na faixa de dois a dez salários. Ou seja, quem estava mais preparado, conseguiu avançar, mas piorou a situação dos mais pobres. Não vejo impacto do Favela/Bairro nesse índice."*

Por outro lado, os dados da pesquisa realizada pelo IPP/IPPUR-UFRJ apontam o crescimento expressivo – mais de 200% – do número de domicílios nas sete favelas onde o Programa Favela/Bairro atuou, o que significa que as obras de urbanização realizadas estimulou o crescimento destes assentamentos.

Na avaliação do arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães – Secretário Municipal de Habitação, responsável pela estruturação do Programa Favela/Bairro – há, ainda outro importante aspecto a ser considerado no programa de urbanização de assentamentos informais, criado pelo poder público municipal em 1994:

> *Com a integração da favela à cidade, podemos evitar a quebra das relações socioeconômicas dos moradores, que podem, assim, manter o mesmo trabalho, suas relações familiares e suas amizades. Para os pobres, a proximidade imediata da família e dos amigos é essencial para a manutenção de suas redes de ajuda mútua (BID Extra, 1997)*

[3] "Favela/Bairro: mais infra-estrutura e renda pior" – *O Globo*, 22 de fevereiro de 2004.

3. MORAR CARIOCA: UM NOVO ESTÁGIO NA INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE OFICIAL?

Dando continuidade ao processo de urbanização dos assentamentos informais na cidade do Rio de Janeiro, destacam-se, na primeira década do século 21, as intervenções realizadas nos chamados complexos de favelas, como Alemão, Manguinhos e Rocinha – esta última objeto de uma proposta pioneira de urbanização em grandes favelas, promovida pelo governo estadual em 2006, por meio de concurso nacional promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. Essas grandes intervenções – inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovido pelo governo federal – ocorrem em um cenário marcado por dois diferenciais significativos, quando comparadas com outras realizadas no passado recente: a articulação entre as diferentes esferas administrativas (municipal, estadual e federal), no planejamento e execução da urbanização proposta, e a perspectiva de garantia de segurança aos cidadãos que vivem nas favelas, pela gradual implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Em julho de 2010, a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Programa Morar Carioca, com o objetivo de urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020, incorporando os conceitos de sustentabilidade ambiental, moradia saudável, bem como a ampliação das condições de acessibilidade. Até 2012, de acordo com a prefeitura carioca, seriam investidos dois bilhões de um total de oito bilhões de reais destinados ao programa, que integra o plano de metas da cidade para a realização das Olimpíadas de 2016. Para viabilizar esse ambicioso programa de ação, a prefeitura firmou uma parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RJ), promovendo um concurso de metodologias de urbanização de favelas, no qual se inscreveram 86 escritórios com equipes multidisciplinares, obrigatoriamente, lideradas por arquitetos urbanistas.

Em janeiro de 2011, o concurso foi homologado, qualificando 40 escritórios como aptos a conduzir os processos de urbanização e regularização fundiária das favelas cariocas. Parece abrir-se, assim, um novo capítulo nas experiências de urbanização de favelas no Rio de Janeiro que, apesar de, sob certos aspectos, representar a continuidade de um processo em curso, há pelo menos 30 anos, apresenta algumas particularidades que se pretendem inovadoras.

A primeira particularidade do Morar Carioca se refere à escala de atuação do programa. Com o objetivo de urbanizar todas as favelas cariocas em 10 anos, e com oito bilhões de reais de orçamento, o programa expande, de modo significativo, as metas de seu antecessor, o Favela/Bairro. De acordo com o prefeito carioca, Eduardo Paes, na ocasião da diplomação das equipes, este programa pretende ser um dos maiores legados dos megaeventos os quais a cidade irá sediar nos próximos anos.

A implementação de um programa deste porte deverá enfrentar, inevitavelmente, um conjunto significativo de desafios. Inicialmente, há de considerar-se

as questões referentes à permanência dessas intervenções, que dependem de um investimento contínuo, após a realização dos eventos, e da articulação da Secretaria de Habitação com as demais secretarias municipais, outras esferas do poder público e, inclusive, com agentes do setor privado, além – e – sobretudo – das entidades de representação comunitária. Na visão de técnicos da Secretaria Municipal de Habitação e de profissionais com larga experiência no campo da habitação social, outro grande desafio será a coordenação dos 40 escritórios selecionados, que devem manter comunicação constante com a SMH e entre si.

Além dessas mudanças, de caráter operacional, referentes à escala do programa previsto pela prefeitura, é possível perceber, ainda, algumas diferenças significativas no perfil das propostas de intervenção apresentadas para o Concurso Morar Carioca, quando comparadas com aquelas selecionadas pelo Programa Favela/Bairro, em 1994. Neste último, as intervenções eram praticamente restritas à qualificação dos espaços públicos e à melhoria de serviços de infraestrutura nas favelas, além da construção de equipamentos comunitários. Essas intervenções, de modo geral, procuravam alterar o mínimo possível a estrutura espacial da favela, sendo as realocações de moradia propostas somente quando se tratava de reassentar famílias que ocupavam áreas de risco ou para viabilizar melhores condições de acessibilidade. Os projetos eram assim desenvolvidos por um conjunto diversificado de razões. Inicialmente, há de considerar que o cenário econômico no país, na ocasião do lançamento do Programa Favela/Bairro, em 1995, era significativamente distinto daquele do final da primeira década do século 21. O Plano Real, recém-lançado, dava, então, os primeiros passos no sentido de reduzir os índices inflacionários e promover a estabilização da economia, o que não permitia, no âmbito municipal, o aporte de recursos mais substanciais do que aqueles previstos pelo programa – que contava, ainda, com financiamento externo. Esse quadro restringia a possibilidade de projetos urbanísticos mais ousados, sobretudo no que diz respeito à acessibilidade, por causa dos custos mais elevados dessas soluções. Nesse sentido, a quase totalidade dos projetos apresentados no concurso, em 1994, desconsiderava a possibilidade de implantação de teleféricos ou elevadores para acessar as comunidades localizadas em áreas de topografia mais acidentada, solução que seria prevista em quase todas as propostas apresentadas no Concurso Morar Carioca, passados quase 20 anos. Do mesmo modo, contrapondo-se ao número reduzido de unidades de reassentamento previsto nas soluções urbanísticas implementadas pelo Programa Favela/Bairro, o Concurso Morar Carioca estimulava as equipes participantes a apresentarem propostas que "desadensassem" o tecido urbano das favelas, com a construção de unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas em vazios gerados pela retirada de habitações existentes (Figuras 1 e 2).

Pode-se afirmar que existem, também, motivações ideológicas, no que diz respeito a essa alteração nas abordagens conceituais dos projetos de urbanização de favelas. Havia, no passado recente, entre os arquitetos urbanistas, quase que um consenso sobre o respeito à permanência do habitat da favela, construído

pelos moradores ao longo de anos e com recursos e esforços próprios. Contribuíam para essa perspectiva, os conceitos fundamentados em teóricos (TURNER, 1977), que reconheciam a favela como a resposta possível, diante da ausência de políticas habitacionais adequadas, sendo, assim, muito mais uma "solução" do que um "problema".

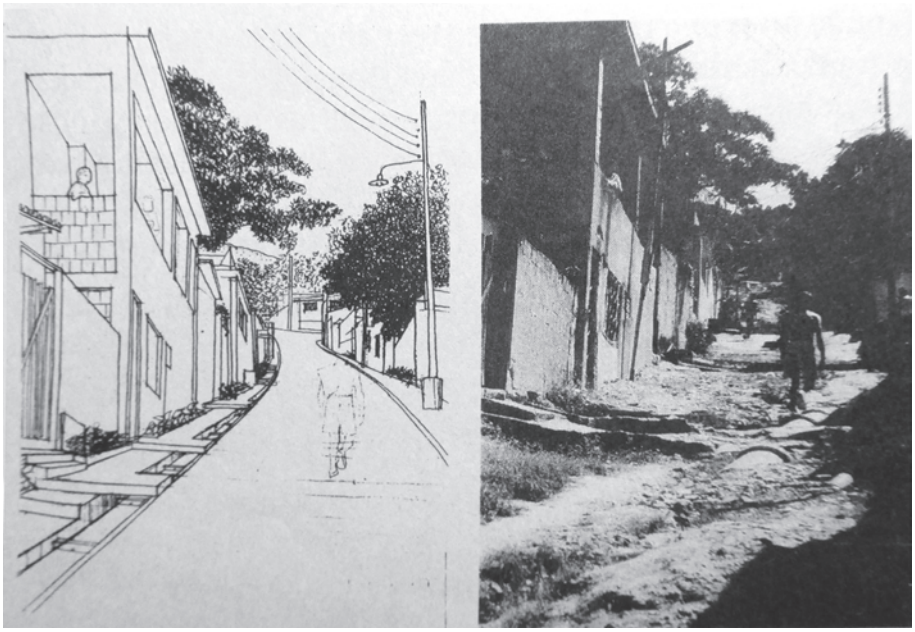
Figuras 1 e 2 – Unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas liberam espaços para recreação e lazer no interior da favela. Implantação de planos iInclinados garantem melhores condições de acessibilidade. Concurso Morar Carioca promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-RJ, em 2010. Equipes: Sérgio Sampaio e Armando Mendes

Crédito: Concurso Morar Carioca. IAB-RJ 2010

A morfologia irregular da favela traduzia, portanto, as limitações e possibilidades de produção do habitat pela população mais pobre, na luta pelo direito à cidade. Essa perspectiva Ganhava ainda maior respaldo quando se fazia uma avaliação dos conjuntos habitacionais da época, que frequentemente se encontravam degradados ou abandonados pelas famílias originalmente assentadas, já que localizados em áreas periféricas, sem transporte público e equipamentos comunitários adequados, além de projetados sem participação popular. Dessa forma, seria uma atitude autoritária promover cirurgias urbanas significativas, que colocassem por terra o ambiente construído ao longo de anos pela população local, impondo novas soluções morfológicas (Figuras 3 e 4).

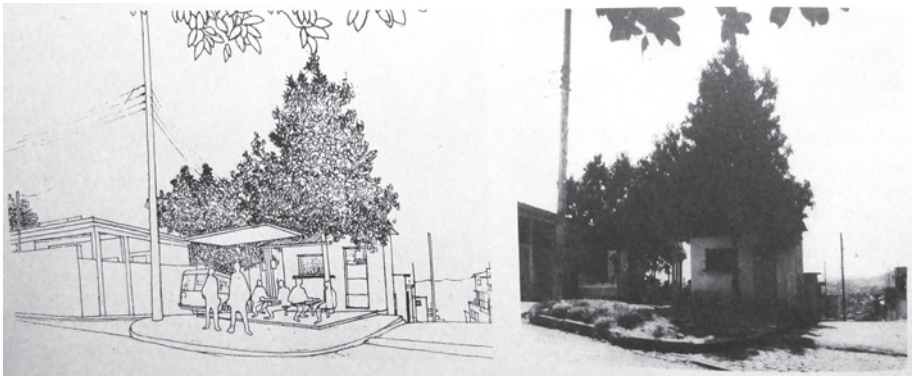
Nesse sentido, demolições eram previstas, exclusivamente, para viabilizar condições mais adequadas de acessibilidade, além da retirada de famílias ocupantes das áreas de risco. Acrescente-se a este quadro a associação feita muitas vezes pelos moradores entre os eventuais reassentamentos propostos pelos projetos de urbanização e as práticas de remoção promovidas pelo poder público no passado recente, ainda presentes na memória dos habitantes das favelas cariocas. Por último, há de destacar um condicionante orçamentário: o Programa Favela/Bairro previa

Figura 3 – Pavimentação, infraestrutura sanitária e rede de drenagem nas vias existentes



Fonte: Projeto da equipe 102. Favela, um bairro: Propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro

Figura 4 – Intervenções que valorizam espaços consolidados no interior da favela



Fonte: Projeto da equipe 102. Favela, um bairro: Propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro

um número máximo de famílias a serem reassentadas pelo projeto de urbanização, no interior das próprias comunidades contempladas.

No Concurso Morar Carioca, por sua vez, as equipes propuseram intervenções mais ousadas, com significativas reestruturações da malha urbana da favela, seja em termos de reconfiguração espacial, seja no que diz respeito às questões de acessibilidade/mobilidade. São, nesse sentido, propostas aberturas de vias de maior porte, a construção de teleféricos e de planos inclinados (Figura 4). Conjuntos habitacionais verticalizados, com a liberação de área para construção de espaços de recreação e lazer, são apresentados em diferentes versões, com a justificativa de assegurar assim melhores condições de habitabilidade para a população local.

Essas novas propostas podem ser consideradas um dos desdobramentos da mudança no quadro econômico do país e das referências projetuais, como apontado anteriormente. O volume de recursos previstos no Programa Morar Carioca somente seria possível em um cenário apontado, por indicadores diversos, como de expansão da atividade econômica do país e de maior capacidade de investimento do Estado.

Por outro lado, contribui, também, para a execução desse programa, a realização na cidade do Rio de Janeiro de megaeventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 – que exigirão especial atenção do poder público, diante da visibilidade expressiva da cidade no cenário internacional. Não pode ser ignorado, ainda, que essa mudança na abordagem projetual da urbanização de favelas vai ao encontro, também, das demandas do setor empresarial da construção civil para a ampliação de suas atividades, tendo como respaldo a geração dos empregos formais para os segmentos menos qualificados da força de trabalho, além do estímulo à atividade industrial dos setores vinculados direta e indiretamente à construção civil.

Ainda referente às referências conceituais de projeto, observa-se uma outra percepção do espaço construído da favela, que agora tem reconhecidos seus graves problemas de habitabilidade, ao mesmo tempo em que é legitimada sua inserção na cidade oficial. As novas intervenções vão, desse modo, simultaneamente, propor expressivas cirurgias no tecido da favela, e reconhecer as formas particulares de habitar dessas comunidades, tendo por objetivo assegurar melhores condições de habitabilidade. Desse modo, está prevista a melhoria das unidades habitacionais existentes, por intermédio de investimento e assessoria técnica, pela implementação de soluções que contemplem os problemas de salubridade e estabilidade das edificações. Essa proposta está em consonância com a Lei n. 11.888, sancionada em dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Em termos de projeto de urbanização de favelas, essa iniciativa constitui um avanço, pois reconhece a moradia individual como parte integrante do habitat a ser objeto de intervenção.

Outra questão que permeia a grande maioria dos projetos apresentados no Concurso Morar Carioca – e que não era considerada relevante no Programa Favela/Bairro –, refere-se à sustentabilidade ambiental e às possibilidades de introdução de dispositivos que assegurem redução do consumo de energia, captação de águas pluviais para reuso, manejo seletivo de resíduos sólidos e utilização de componentes construtivos reciclados, para citar alguns exemplos.

Outro significativo desafio a ser enfrentado está relacionado à participação popular organizada, no desenvolvimento e implementação dos projetos de urbanização a serem realizados. Se, durante o Programa Favela/Bairro, havia explicitamente, em todos os documentos oficiais, a exigência de que fosse garantida a ampla participação comunitária em todas as fases do projeto, diversos fatores impediram que esse objetivo fosse plenamente alcançado. A ausência de metodologias participativas mais adequadas, a exiguidade dos prazos contratuais e a pouca representatividade de diversas associações de moradores, acabaram por transformar essa participação em elemento meramente formal de todo o processo, tornando-se, assim, um mero instrumento de legitimação dos projetos urbanísticos, desenvolvidos, por meio de consultas de alcance limitado. No Morar Carioca, por sua vez, há a continuidade, tanto das exigências por parte do poder público municipal, como da intenção das equipes em promover a participação comunitária na elaboração dos projetos – o que pode ser observado nos memoriais dos trabalhos apresentados no concurso realizado pelo IAB-RJ. Porém, somente a existência de um cenário político efetivamente favorável permitirá que sejam desenvolvidas soluções mais ousadas de inserção dos moradores no processo de planejamento, acompanhamento da execução das obras de urbanização e posterior monitoramento das melhorias implantadas – e esse cenário político diz respeito não apenas à vontade política da prefeitura carioca, mas, também – e principalmente – da capacidade de

organização das entidades representativas dos moradores das favelas que deverão ser contempladas na primeira fase do Programa Morar Carioca.

No desenho desse novo cenário de urbanização das favelas cariocas deve-se observar, ainda, o impacto gerado pela política de segurança implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que tem na implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) um dos principais elementos. Há, nesse sentido, a expectativa de que, ao contrário do que ocorreu em algumas comunidades onde o Programa Favela/Bairro foi implantado, em que a elaboração dos projetos e/ou execução de obras foram comprometidas pela presença ostensiva do narcotráfico, a melhoria das condições de segurança nas comunidades onde serão realizadas as intervenções urbanísticas poderá contribuir para um alcance de resultados mais satisfatórios. Embora a instalação das UPPs tenha contribuído significativamente para a redução do quadro de violência cotidiana nas favelas ocupadas, há críticas de diferentes setores quanto a alguns aspectos dessa política de segurança, como, por exemplo, os critérios de escolha das favelas a serem atendidas, que teriam privilegiado aquelas localizadas na zona sul e na área central do Rio de Janeiro – uma ação que privilegiaria apenas as áreas onde serão realizados os eventos esportivos de 2014 e 2016. Outros apontam a necessidade de que sejam implantados programas de promoção social nas comunidades faveladas nas quais foram criadas as UPPs, ampliando, assim, o alcance da intervenção promovida pelo Estado. Contudo, não há dúvidas de que esse quadro de "pacificação" de favelas favorece amplamente a atuação das equipes que desenvolverão projetos de urbanização.

4. CONCLUSÕES

Concretizar as propostas contidas no Programa Morar Carioca – e materializadas nos projetos apresentados pelas equipes técnicas no concurso promovido pelo IAB/RJ – é algo que dependerá do que se convencionou chamar de "vontade política" daqueles que estão à frente do poder público municipal e, também, estadual, uma vez que essa interação é absolutamente necessária, considerando as características das intervenções urbanísticas previstas.

Inicialmente, é fundamental ampliar a capacidade de acompanhamento técnico das diferentes etapas de desenvolvimento do referido programa, sobretudo no que diz respeito ao dimensionamento da equipe de profissionais da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Habitação é qualificada, possuindo, ainda, uma larga experiência – acumulada ao longo de mais de 20 anos – em projetos de urbanização de assentamentos informais, porém há dúvidas quanto à capacidade desse corpo de profissionais responder adequadamente às tarefas de fiscalização e acompanhamento de um programa tão ambicioso em termos de metas – a urbanização de todas as favelas cariocas até 2020.

Em relação à contratação dos escritórios privados, responsáveis pela elaboração dos projetos de urbanização, é imprescindível a compatibilização dos prazos contratuais com a dinâmica particular do processo de participação comunitária no desenvolvimento dos projetos de urbanização. o longo das distintas etapas do Programa Favela/Bairro, a questão da participação comunitária foi objeto de críticas, não apenas de profissionais envolvidos, como, também, de estudiosos – Cardoso (2002) destaca, nesse sentido que, *"a participação popular é (no Programa Favela/Bairro) extremamente tímida, com fortes indícios de constituir-se mais como prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política"*. Para reverter esse quadro será preciso que as equipes estruturem processos de planejamento efetivamente participativos, o que pressupõe o desenvolvimento de metodologias apropriadas a essa maior participação popular. Cabe ao poder público, por último, reconhecer a validade dessa efetiva participação organizada dos moradores, não como um elemento complicador para o desenvolvimento dos trabalhos, mas como um fator absolutamente necessário para que o programa de urbanização seja bem sucedido.

A proposta de ampliação das atividades dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), presente no edital do Concurso Morar Carioca e nos projetos da maioria das equipes selecionadas, pretende contribuir para a resolução de outro desafio: o de promover o cumprimento de uma legislação urbanística adequada às características particulares da favela – ordenando o uso e ocupação do solo – e, também, garantir aos moradores assessoria jurídica e social. O sucesso dessa iniciativa depende de investimentos contínuos em infraestrutura e em equipes multidisciplinares especializadas, porém, este é, sem dúvida, um importante passo para que os investimentos realizados pelas obras de urbanização tenham eficácia.

A questão da promoção social, a ser implementada por meio da realização de projetos diversos nas comunidades urbanizadas, é, por sua vez, outro aspecto relevante a ser considerado. O desenvolvimento e a implantação de projetos, que efetivamente contribuam para elevação da renda familiar dos moradores das comunidades urbanizadas, poderá impedir a ocorrência daquilo que os estudiosos definem como "remoção branca": uma vez que a urbanização da favela é acompanhada por uma elevação dos valores pagos em aluguéis, bem como na compra e venda de imóveis, moradores que não dispõem dos recursos necessários para fazer frente ao novo quadro de melhorias poderão ter de abandonar a comunidade onde vivem, comprometendo o alcance social do projeto de urbanização.

No que diz respeito aos aspectos de sustentabilidade que deverão estar presentes nos projetos desenvolvidos no Programa Morar Carioca, o conceito de tecnologia apropriada parece ser o mais adequado para adoção, no sentido de reconhecer a relevância dos aspectos culturais, econômicos e sociais na formulação de soluções tecnológicas. A proposição de soluções as quais, embora adequadas em outro contexto, não contemplam as práticas locais da comunidade, tem grande possibilidade de serem mal sucedidas. Um exemplo desse quadro é a proposição

de “tetos verdes” nas moradias, presente em algumas das propostas apresentadas no concurso, que, embora adequada aos aspectos de conforto térmico e impermeabilização, vai de encontro à apropriação usual das lajes de cobertura como espaços de serviço, convívio e recreação, além de constituírem áreas de possível ampliação vertical das unidades habitacionais. Reconhecendo a dificuldade na adoção imediata de soluções não convencionais, outras equipes participantes do concurso as restringiram aos equipamentos públicos, na expectativa de uma difusão gradual desses novos elementos junto aos moradores.

Concluindo, deve ser ressaltada a relevância da real incorporação dos moradores das comunidades faveladas atendidas pelo novo programa de urbanização apresentado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, às diferentes etapas do processo de desenvolvimento e execução dos projetos urbanísticos anunciados. Somente assim, será possível afirmar que foi construído um “morar carioca”, que traduz a integração das favelas à cidade oficial, pela extensão de infraestrutura e de serviços públicos aos que vivem nessas comunidades – e isto só será possível através de projetos de urbanização que reconheçam o que é comum e o que é particular em cada favela da cidade do Rio de Janeiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, P. (Org.). *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas.* Rio de Janeiro: Editora Sette Letras, 2003.

_____. Favela/Bairro: mais infra-estrutura e renda pior. Jornal O Globo, 22de fev. 2004.

ABREU, M. de A. *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de janeiro: Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1994. Cópia xerográfica.

CARDOSO, A. L. O Programa Favela/Bairro: Uma avaliação. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT EM HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTO URBANOS PRECÁRIO. *Anais*... Coordenadores: Ros Mari Zenha e Carlos Geraldo Luz de Freitas. São Paulo: IPT, 2002.

CAVALLIERI, F. Favelas Cariocas: Mudanças na infra-estruura. In: *4 Estudos*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.

_____. Favela/Bairro: Integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, P. (Org.). *A Cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras, 2003.

COELHO, F. D. Projetos habitacionais do setor público e iniciativa popular: A construção de uma esfera pública politicamente ativa. In: SEMINÁRIO SOBRE A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL. *Anais...* Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1992.

DAVIDOVICH, F. Programa Favela/Bairro e as tendências de restruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro. In: 7° ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, *Anais...* Recife, 1997.

DUARTE, C. R.; SILVA, O.; BRASILEIRO, A. (Orgs). *Favela, um bairro. Rio de Janeiro: Propostas metodológicas para intervenção pública em favelas cariocas.* Rio de Janeiro: Pro Editores, 1996.

FREIRE, A.; Oliveira, L. L. (Orgs). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

FROSSARD, E. Housing the Urban Poor – The Loteamentos populares in Rio de Janeiro. Boston: Boston University, 1984.

LAGO, L. C. DO; RIBEIRO, L. C. de Q. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, L. C. DE Q.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

MAGALHÃES, S. Novo futuro para as favelas do Rio. *Entrevista BIDExtra* – Publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

PASTERNAK TASCHNER, S. Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira. *Sinopses*, São Paulo: FAUUSP, n. 28, p. 46-66, 1999.

PERLMAN, J. *The Myth of Marginality: Urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. Berkeley, EUA: University of California Press, 1979.

_____. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SCHWEIZER, P.; RZEZINSKI, H. Habitação popular no Brasil: uma mudança na ação governamental. *Revista de Administração Municipal,* Rio de Janeiro: Instituo Brasileiro de Administração Municipal, 1986.

TREIGER, B.; FAERSTEIN, E. Efeitos da urbanização nas atividades de geração de renda. In: *Morar na metrópole: Ensaios sobre habitação popular no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: IPLANRIO – Instituto de Planejamento Municipal, 1988.

TURNER, J. *Vivienda, todo el poder para los usuarios – hacia la economia en la construcción del entorno.* Madri: H. Blume, Ediciones, 1977.

VALLADARES, L. do P. (Org.). *Habitação em questão.* Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

LEITÃO, Gerônimo

Doutor (Geografia – Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro – 2004). Professor Associado da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. E-mail: geronimo_leitao@uol.com.br

DELECAVE, Jonas

Arquiteto urbanista, Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – EAU/UFF, 2011. Mestrando em arquitetura pelo Programa de Pós- graduação em arquitetura da Universidade Federal do Rio de janeiro – PROARQ/UFRJ. E-mail: jonasdelecave@gmail.com

PLANO SOCIOESPACIAL DA ROCINHA – PLANO, PROJETOS E OBRA: Conflitos e contradições

PLAN SOCIOESPACIAL DE LA ROCINHA – PLAN, PROYECTO Y OBRA: Conflicto y contradicciones

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da

RESUMO

O presente artigo apresenta reflexões a partir de um estudo de caso: "Plano Socioespacial do Bairro da Rocinha". Fruto de um concurso de âmbito nacional em 2005 e que teve sua efetiva contratação no final de 2007. Os processos de desenvolvimento do plano e projetos iniciais ocorreram entre 2007 e 2008. O caso se destaca por apresentar uma sequência entre plano, projetos e obra em uma das favelas mais conhecidas e socialmente organizadas da cidade do Rio de Janeiro: a Favela da Rocinha. O texto aponta ainda os embates que se prolongam de 2005 até 2013, iniciados no "Concurso Público Nacional de Ideias para o bairro da Rocinha" e que tem sua continuidade por meio das manifestações populares ocorridas em meados de 2013, contestando as ações alternativas propostas pelo governo do estado que supostamente daria continuidade ao plano desenvolvido. As intenções da equipe do plano, as diretrizes do governo estadual, as premissas da caixa econômica e o desejo dos diferentes grupos de moradores são o fermento contraditório que impulsionou o conflituoso processo. Tenta-se explicitar as contradições no desenvolvimento do plano, dos projetos e da obra. O texto busca um distanciamento reflexivo perante os conflitos físicos, operacionais e comportamentais surgidos, ao longo do tempo, entre os agentes envolvidos em especial o estado, os moradores e a equipe do plano. O autor participou como coordenador de equipe sob a coordenação geral do arquiteto Luiz Carlos Toledo.

Palavras-chave: Gestão de Conflitos; Reurbanização de Favela; Regularização Urbanística, Favela da Rocinha; Mobilidade

RESUMEN

En este artículo se presentan las reflexiones de un estudio de caso, el Plan Socioespacial del bairro da Rocinha, que fue el resultado de un concurso a nivel nacional en 2005 y tuvo su contratación efectiva a finales de 2007. El proceso de planificación y los proyectos iniciales desarrollaron entre 2007 y finales de 2008. El caso se destaca por presentar una secuencia entre "plan, proyectos y trabajos" en uno de los barrios de tugurios más conocidos y socialmente organizado en la ciudad de Rio de Janeiro, Favela Rocinha. El texto muestra también las luchas que se extienden desde 2005 hasta 2013 que se inician en el "Concurso Público de Ideas para el bairro da Rocinha" y tiene su continuidad a través de las demostraciones se produjeron a mediados de 2013, desafiando las acciones que supuestamente complementarían el Plan desarrollado. Las intenciones del equipo de diseño, las directrices del Gobierno del Estado, los supuestos de la "Caja de Ahorros" y el deseo de los diferentes grupos de residentes se están horneando contradictorio que impulsó el proceso conflictivo.El artículo trata de aclarar las contradicciones en el desarrollo del plan, de los proyectos y de sus implementaciones. El texto tiene por objeto una distancia reflexiva antes del conflicto "físico, de comportamiento y de funcionamiento" que surgió con el tiempo entre los agentes implicados, en particular, "el Estado, los diseñadores y los residentes." El autor participó como coordinador del equipo bajo la coordinación general del arquitecto Luiz Carlos Toledo.

Palabras-clave: Manejo de Conflictos; Reurbanización Tugurios; Regularización Urbana; Favela de Rocinha; Movilidad Urbana

1. BREVE HISTÓRICO DA INFORMALIDADE URBANA NO PAÍS

A informalidade urbana nasce no Brasil com o próprio processo de urbanização. Já destacado por diferentes autores (MARX, 1980; REIS FILHO, 2000) muitas de nossas vilas e cidades brasileiras foram planejadas segundo diretrizes estabelecidas oficialmente, entretanto, em sua expansão os processos irregulares prevaleciam. A informalidade na aquisição de terra remonta desde os tempos da colônia, porém, podemos apontar que o grande promotor da informalidade no Brasil surgiu em meados do século 19, aproximadamente uma geração antes de se trocar a força do trabalho escravo pela assalariada. Em 1850 é promulgada a Lei de Terras (Lei n. 601 de 18/09/1850) a qual estabelece que a terra passe a ser adquirida necessariamente por sua compra[1]. Esse processo, que toma como pressuposto o fato do qual só será proprietário de terras quem possuir recursos para adquiri-la exclui, logo de início, a grande parcela da população desprovida de recursos econômicos e, simultaneamente, transforma a terra em uma mercadoria implementando-se um modo de regulamentar e formalizar o direito a propriedade (MARTINS, 1978). O trabalho passava a ser feito por homens livres, mas a terra se torna o novo cativeiro. As características da trama fundiária brasileira começa sua formação desde a implantação do regime de Sesmarias e Datas, quando se acelera um processo de formação de latifúndios no Brasil (MARICATO, 1997), criando uma estrutura fundiária onde a premissa seria: terra para poucos.

A instalação do mercado de terras fomenta a informalidade pela impossibilidade de se documentar todas as transações de compra e venda ou de controlar os processos de invasão e alteração de limites das propriedades. Portanto, a irregularidade e informalidade, referente a terras no Brasil, não são exclusividades, nem têm origem na pobreza. As amplas fazendas, as demarcadas colônias destinadas aos imigrantes, também estão repletas de informalidades e irregularidades. As contradições desse processo deixaram suas marcas até os dias atuais, tanto no campo como nas cidades.

Têm-se como estimativa, por diversas pesquisas, que aproximadamente 50% da população das grandes metrópoles brasileiras vive na informalidade urbana, sendo que cerca de 20% em média mora em favelas. Consideram-se, nos estudos, a população moradora de favelas, cortiços e de loteamentos clandestinos. São áreas inadequadas do ponto de vista urbanístico, fundiário e ambiental, em virtude da precariedade das construções, ausência ou precariedade da infraestrutura urbana ou, ainda, à irregularidade da posse ou da confiabilidade do contrato de uso da terra (FERREIRA, 2005).

[1] Segundo o artigo 1º da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850: *"Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra"* (SIC).

2. CONCEITO URBANÍSTICO DO PAÍS

O Brasil é uma federação constituída pelos poderes federal, estadual e municipal. A última Constituinte de 1988 tratou de definir que a planificação do uso e ocupação do solo urbano seria prerrogativa do poder municipal. Por outro lado, a estrutura federativa brasileira estabelece amarras relacionadas aos repasses e diretrizes de uso dos recursos que evidenciam os poderes federativo e estadual nas decisões municipais. Esta estrutura federativa, bastante peculiar se considerarmos a gestão e correlações de forças existentes no país, vem revelando ser muito eficiente na redistribuição de benefícios regionais, principalmente se analisarmos as politicas públicas de saúde e educação com grande grau de regulamentação. A estrutura federativa brasileira tem demonstrado uma capacidade de promover, ainda que lentamente, uma equidade regional no país (ARRETCHE, 2010; ARAÚJO, 2013).

Entretanto, ao considerarmos setores como o habitacional ou do saneamento ambiental urbano, esta mesma estrutura federativa, que vem mostrando significativos sinais de redistribuição regional, demonstra uma incapacidade de enfrentar as questões intraurbanas de forma a minimizar a exclusão de grande parcela da população dos supostos benefícios provindos da urbanização. Pelo contrário, as pesquisas apontam que neste mesmo período as diferenças se acirraram e os territórios urbanos precários se ampliaram reafirmando um modelo de cidade absolutamente excludente (CARDOSO, 2011).

A precariedade urbana, que convive com grande parte da população, não se acentuou por falta de leis nem pela ausência de planos, pelo contrário, é neste período que se consolida uma legislação bastante avançada: Estatuto da Cidade[2], marco regulatório dos consórcios[3], e da assistência técnica[4], etc. Também é nesse período que se cria o Ministério das Cidades, antigo pleito dos movimentos pela reforma urbana. O novo ministério promove campanhas nacionais para o desenvolvimento de planos diretores e de saneamento ambiental nos municípios. Nem leis nem planos alteraram ou deslocaram significativamente a lógica dominante no processo de uso e ocupação do solo urbano.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade têm como princípio norteador a implantação da função social da propriedade por meio da regularização, indução do uso e recuperação da mais valia do solo urbano, acabaram por servir aos inte-

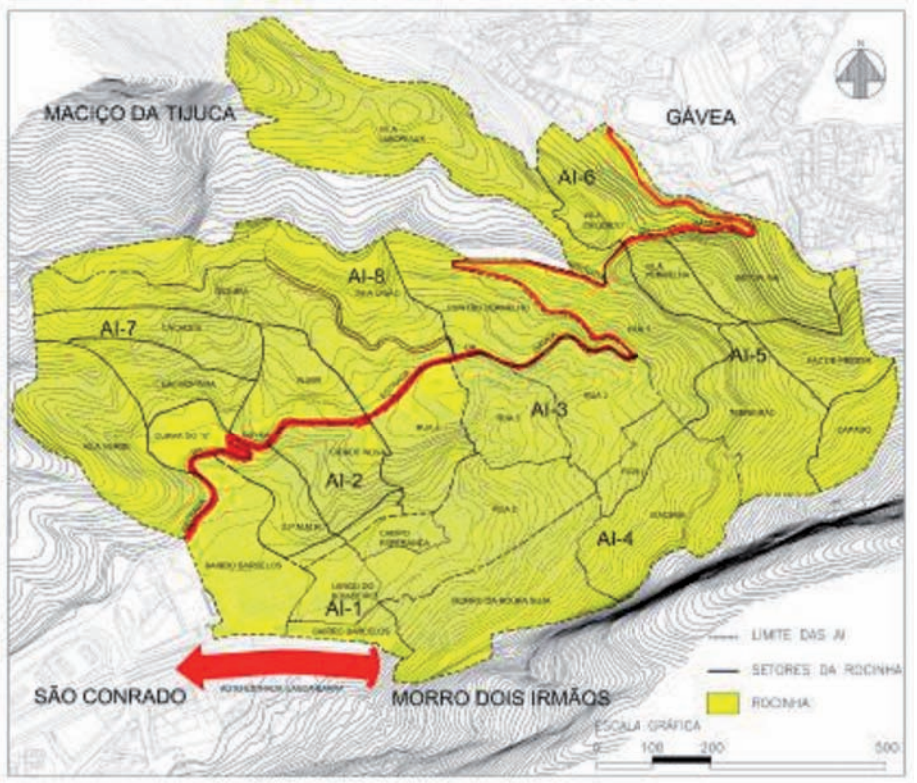
[2] Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e estabelece uma série de instrumentos urbanísticos que visam fazer garantir a função social da propriedade urbana.

[3] Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, importante marco regulatório para soluções de questões setoriais, principalmente nas regiões metropolitanas.

[4] Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura, às famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que por sua vez dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

resses do mercado para alavancar mais negócios imobiliários. Neste sentido não faltam exemplos do uso equivocado da outorga onerosa ou das operações urbanas consorciadas ou, ainda, na dificuldade de se implementar o IPTU Progressivo[5]. Também os instrumentos que visavam à regularização fundiária encontraram enorme resistência por parte dos interesses do mercado imobiliário, de modo a termos recentemente no país uma nova onda de remoções de favelas, principalmente nas regiões metropolitanas atingidas pelos megaeventos (Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016) (COSTA, 2012).

Figura 1 – Localização e setorização da Rocinha feita pela CEDAE



Fonte: Mapa desenvolvido pela Arquitraço para o Relatório de Diagnóstico

[5] O IPTU Progressivo no tempo objetiva fazer o solo urbano cumprir sua função social pelo aumento progressivo do imposto territorial urbano. Seria uma forma de pressionar proprietários a fazer uso das áreas de vacância fundiária urbana.

3. CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO

3.1. Contexto urbano

A Rocinha possui 143,72 ha e se distancia 15 km da área central da cidade do Rio de Janeiro. Localizada na área nobre da cidade, entre a zona sul e a Barra da Tijuca, onde se encontram os bairros de São Conrado e Gávea, um dos metros quadrados mais caros da região. Seus principais acessos são a estrada da Gávea e a autoestrada Lagoa/Barra, principal eixo de ligação da região.

A área contemplada pelo plano tem 92 ha, sendo delimitada pelo perímetro dos 23 setores definidos pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). A Rocinha está estrategicamente localizada com acesso a regiões com ofertas de emprego, sendo que as dificuldades de acessibilidade interna são maiores que a externa, isto é, a dificuldade de acesso a outras regiões da cidade está, em grande parte das vezes, na dificuldade de acessar a estrada da Gávea ou a autoestrada Lagoa/Barra, ambas com oferta do precário sistema de transporte público oferecido pela cidade.

O suporte físico é caracterizado por sua diversidade. Estando praticamente em uma sub-bacia hidrográfica, prensada entre o maciço da Tijuca e o Morro dos Dois Irmãos, a Rocinha possui tanto áreas planas como íngremes, sendo que a ocupação ocorreu por meio do corte e aterro, assim como, avançando sobre o solo rochoso. Esta diversidade acaba por buscar diferentes modelos e formas construtivas, assim como induz a diferentes modos de precariedade e de riscos.

A Rocinha possui alguns núcleos com características de centro de bairro situados na parte plana junto à autoestrada Lagoa/Barra e a estrada da Gávea, conhecido como bairro Barcelos. Este setor concentra a maior parte das atividades econômicas e edificações com melhor aspecto construtivo, havendo inclusive diversas agências bancárias. Ao longo da estrada da Gávea, que conecta São Conrado e Gávea, identificam-se alguns trechos os quais se caracterizam como núcleos comerciais e institucionais.

3.1.1. Evolução histórica

Existe muita especulação a respeito do tamanho da Rocinha. Considerada por alguns como sendo a maior favela da América Latina, mas independente do fato ser comprovado, provavelmente, trata-se de uma das mais conhecidas do Brasil. Alguns autores acreditam que seu crescimento está relacionado com o da Barra da Tijuca, que não previu, nem implementou, políticas habitacionais na área. A população de baixa renda, impossibilitada de fixar-se na Barra, buscou as glebas com parcelamentos irregulares da Rocinha para ficar próximo da crescente oferta

de emprego provinda do processo de consolidação da Barra da Tijuca, projeto urbanístico do arquiteto Lucio Costa.

3.1.2. Localização em escalas regional e urbana

A Rocinha foi transformada em bairro pela Lei n. 1995 de 18 de junho de 1993, a mesma que definiu seus limites. Foi posteriormente decretada como Área de Especial Interesse Social (AEIS) pela Lei n. 3351/2001, possibilitando a flexibilização de seus parâmetros urbanísticos. Este instrumento, já antigo na legislação do Rio de Janeiro, equivale as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentadas nacionalmente pelo Estatuto da Cidade.

Figura 2 – Foto à esquerda: Localização da Rocinha. Foto à direita: A linha vermelha indica o limite da AEIS e a linha amarela a área de projeto

Fonte: Autor sobre base *Google* e Relatório do Plano Socioespacial da Rocinha. Imagem trabalhada pela Arquitraço / Locus

Em 2013 consta como sendo a XXVII Região Administrativa pertencente à Área de planejamento 2, AP – 2, e à Área da Coordenação Geral da Administração Municipal, AP 2.1.

3.1.3. Características da área urbana local

A Rocinha está situada entre a encosta do Morro Dois Irmãos e o maciço da Tijuca, sendo que a estrada da Gávea conecta os bairros da Gávea e São Conrado e o túnel Zuzu Angel, da estrada Lagoa/Barra, liga os bairros de São Conrado, Leblon e Jardim Botânico.

O bairro de São Conrado localizado entre o mar e a montanha, entre a zona sul do Rio de Janeiro e a Barra da Tijuca. Conforme mencionado, caracteriza-se pela alta valorização do solo urbano e de seus imóveis, criando maior contraste pela presença de uma das maiores favelas carioca, de um dos mais luxuosos *shopping centers* e de um dos mais caros clubes da cidade. O espaço público de lazer mais

próximo é a praia do Pepino, onde seu uso se caracteriza pelas práticas esportivas como *surf* e asa-delta, entre outros. Desde a última década, encontra-se bastante poluída, frequentada predominantemente por moradores da Rocinha.

O bairro da Gávea se caracteriza pelo alto poder aquisitivo, com presença de várias mansões bem próximas aos limites da favela, entretanto, possui uma relação espacial menos direta com a Rocinha. Na Gávea, também, constatam-se fortes contrastes sociais em relação com a favela, pela presença dois *shopping centers* voltados para as rendas média e alta e pelos inúmeros bares e restaurantes com intenso movimento noturno.

Figura 3 – Rocinha entre o maciço da Tijuca e o Morro dos Dois Irmãos. Contraste entre mansões, edifícios de alto padrão e a favela

Crédito: Autor, sobrevoo em 2010

3.1.4. Histórico de datos socioeconômicos da área urbana local

As informações referentes à população da Rocinha variam entre cerca de 70.000 (dados do IBGE – Censo de 2010) e 200 mil habitantes (dado fornecido pelas Associações da Rocinha). Durante o Plano Socioespacial da Rocinha foi elaborada a contagem de número de pavimentos feita *in loco* para se estimar a quantidade de unidades habitacionais, utilizando-se o índice do SABREN de 3,8 habitantes por domicílio, o que resultou em aproximadamente 110.000 habitantes.

Nota-se uma clara polarização social entre a Rocinha e seus bairros vizinhos – Gávea e São Conrado – que é confirmada pelos dados divulgados pelo Instituto Pereira Passos[6] (IPP), órgão ligado à Secretaria de Urbanismo, indicam a Gávea como o bairro com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município (0,97) e a Rocinha como o sexto pior (0,732) de um total de 126 posições.

Grande parte dos moradores da Rocinha trabalha na zona sul ou na própria favela. Alguns dados coletados pela Fundação Rubião demonstram a complexidade da área. Por exemplo: a) do total de imóveis alugados, 29% pertencem a proprietários residentes fora da Rocinha; b) 11% dos imóveis são alugados, sendo que 6% das locações são feitas por meio de imobiliárias atuantes na favela; c) aproximadamente, 31% dos moradores possuem, em 2007, carteira assinada; d) 30% afirmam ter uma participação ativa na comunidade, entretanto, apenas 3% dizem frequentar as reuniões da associação de moradores.

3.2. Tipo de intervenção urbana, responsabilidade institucional

O Plano *Socioespacial* da Rocinha previa o desenvolvimento de projetos básicos a partir da identificação das ações de intervenções para os próximos 10 anos (2007-2017). Portanto, havia dois produtos com distintos objetivos e recortes temporais: a) Plano Socioespacial: visando a identificação de ações e prioridades de implementações para os próximos dez anos; e b) Projetos Básicos: que visava implementar as primeiras ações estabelecidas pelo plano.

Inicialmente tratava-se de uma iniciativa exclusiva do governo do estado do Rio de Janeiro, entretanto, com a incorporação dos recursos vindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o plano passou a ser compartilhado com a instância federal por meio do financiamento e fiscalização da Caixa Econômica Federal.

Apresentamos a seguir o quadro de responsabilidades envolvidas no plano e nos projetos. Apesar de não estarem relacionados os técnicos da caixa foram importantes na solução de impasses causados pela gestão estadual em alguns temas polêmicos como, por exemplo, os critérios de indenização no caso da relocação de residências necessárias para a implementação dos projetos.

[6] Fonte: Tabela 1172 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH), por ordem de IDH, segundo os bairros ou grupo de bairros – 2000. www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/

Quadro de responsabilidades

CONTRATANTE	
SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS – SEOBRAS	
SECRETÁRIO DE ESTADO	Luiz Fernando de Souza
EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMOP	
DIRETOR PRESIDENTE	Ícaro Moreno Júnior
DIRETOR DE PROJETOS E PLANEJAMENTO	Altamirando Fernandes Moraes
GERENTE DE ESTUDOS E PROJETOS	Edvaldo Lameira Novaes
EQUIPE TÉCNICA	
M&T • MAYERHOFER & TOLEDO Arquitetura Planejamento Consultoria Ltda.	
COORDENAÇÃO GERAL	Luiz Carlos de Menezes Toledo – M&T
COORDENAÇÃO DE EQUIPE	Jonathas Magalhães P. da Silva – MPS
COORDENAÇÃO GERENCIAL	Luiz Claudio de Paiva Franco – M&T
PLANO SOCIOESPACIAL	
MOBILIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DA EQUIPE	Reinaldo Pereira de Souza – M&T
LEVANTAMENTO DE DADOS PRIMÁRIOS E PLANO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICO	Solange Carvalho – LOCUS/ARQUITRAÇO Daniela Javoski – LOCUS/ARQUITRAÇO Tatiana Terry – LOCUS/ARQUITRAÇO
LEVANTAMENTO DE DADOS PRIMÁRIOS DA ÁREA SOCIOECONÔMICA	Sonia Silva – LOCUS/ARQUITRAÇO Vanderson Berbat – LOCUS/ARQUITRAÇO Tatiana Jung – LOCUS/ARQUITRAÇO
REUNIÕES PARTICIPATIVAS	Jonathas Magalhães P da Silva – MPS Luiz Carlos Menezes Toledo – M&T
PLANO DE ESTRUTURAÇÃO VIÁRIA	Luiz Carlos Menezes Toledo – M&T Luiz Cláudio de Paiva Franco – M&T
PROJETO DA VIA DE COROAMENTO PROJETO DE INTERLIGAÇÃO DA VIA 2 COM A RUA DO VALÃO PLANO DE TRANSPORTE	Luiz Cláudio de Paiva Franco – M&T Ricardo Esteves
ANALISE DA LEGISLAÇÃO	David Cardeman
PLANO CULTURAL	Hilton Esteves Berredo
PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA ROCINHA	Bruno Duarte Azevedo Cauam Cardoso
PROJETOS PARA A ÁREA EXEMPLAR	
PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO URBANA	Solange Carvalho – LOCUS Daniela Javoski – LOCUS Tatiana Terry – LOCUS
PROJETO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PROJETO DE ESGOTO SANITÁRIO PROJETO DE DRENAGEM E ÁGUAS PLUVIAIS PROJETO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	Werner Bess D'Alcantara – Paralela
PROJETO DAS UNIDADES HABITACIONAIS	José Carlos Franco Corrêa – Imbetiba Arq.
PROJETO DA CRECHE	Luiz Carlos Menezes Toledo – M&T Carlos A. H. Guerra – CGE
PROJETO CENTRO DE CONVIVÊNCIA COMUNICAÇÃO E CULTURA	Francisco Mauro Guaranys Carlos A. H. Guerra – CGE
PROJETO DA UNIDADE PRÉ-HOSPITALAR	Vera Rocha – M&T Carlos A. H. Guerra – CGE
COMPLEXO POLIESPORTIVO E ESTACIONAMENTO PRODUTO 39	Luiz Carlos M. Toledo – M&T Werner Bess D'Alcantara – Paralela Carlos A. H. Guerra – CGE
MATERIAL DE DIVULGAÇÃO	Ligia Tamella – M&T Rodrigo Mandarino – M&T Luis Felipe Vasconcelos – M&T Marat Manezes – M&T Alexandre Aguiar – M&T

3.2.1. Breve histórico da área, planos e projetos anteriores

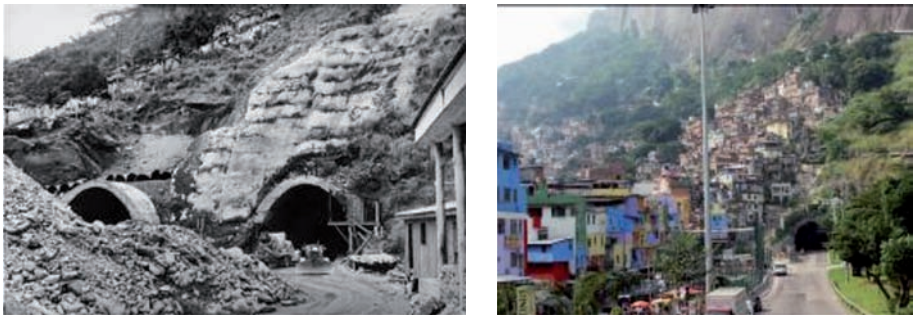
O processo de urbanização do bairro da Rocinha iniciado em 1929 pelo desmembramento de de 8 a 10 glebas e pelo loteamento, às vezes de forma irregular, por loteadores em diversas épocas ou por ocupação frente à demanda habitacional de baixa renda, não atendida pelas politicas públicas, fato ainda presente até 2013. A partir da pavimentação da estrada da Gávea, em 1938, intensifica-se o crescente processo de ocupação.

O primeiro recenseamento da Rocinha ocorreu em 1950 e registrou um total de 4.513 moradores. As unidades habitacionais eram construções dispersas e precárias (LEITÃO, 2009).

A despeito da falta de saneamento ou abastecimento de água, que era captada nas nascentes, as primeiras ocupações ocorreram ao longo da estrada da Gávea e das ruas 1, 2, 3 e 4, importantes vias que acompanhavam as curvas de nível e foram delineadas nos loteamentos da Companhia Castro Guidon.

Relatos indicam que no final da década de 1960 já havia um centro comercial e de serviços sociais, estabelecido perto da Igreja da Lagoinha, onde também funcionava a Fundação Leão XIII, instituição a atuar como órgão executor das políticas de assistência social do estado do Rio de Janeiro, exercendo as funções de assessoramento, gerenciamento, coordenação de programas e projetos sociais, articulando e implementando serviços assistenciais de âmbito regional ou local, quando constatado o não atendimento da demanda pelos municípios.

Figura 4: Túnel Dois Irmãos em construção no fim da década de 1960 e em 2011



Crédito: Autor, 2011 e site http://www.favelatemmemoria.com.br

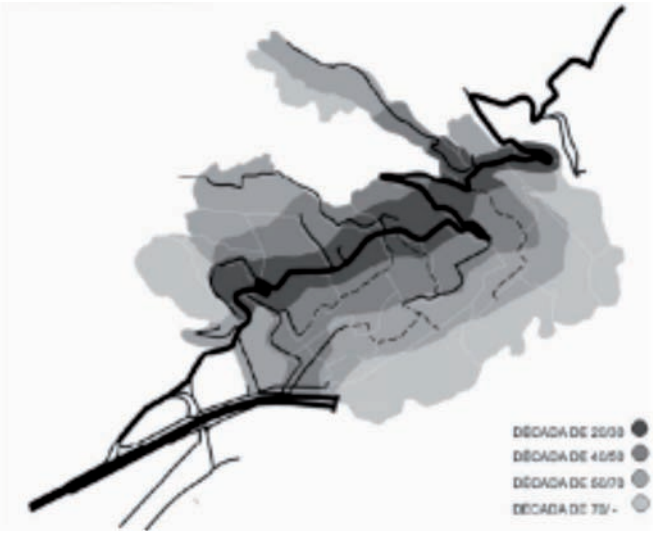
A década de 1980 foi um período de adensamento e consolidação, com construções de alvenaria, na região junto à estrada Lagoa/Barra, e ao longo da estrada da Gávea e das demais vias principais, entretanto, nas demais áreas da Rocinha crescia a construção de barracos bastante precários.

Nesse período, a distribuição de água era dependente das nascentes e poços freáticos, sendo que a instalação dos serviços era implantada por meio de

ações coletivas como, por exemplo, as "sociedades de água" e "companhias de luz". Sem sistema de saneamento básico, a condição de áreas à jusante era insalubre por causa do represamento do esgoto.

No início da década de 1980, a prefeitura municipal, visando a implementação do canal conhecido como valão do Campo Esperança, remaneja aproximadamente 75 famílias para a parte alta da Rocinha, setor conhecido como Laboriaux, avançando nos contrafortes do maciço da Tijuca. Em meados de 1980, um sistema parcial de saneamento é construído pela prefeitura atingindo 80% das habitações. Também nessa época foram implantados os Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, e mais quatro escolas municipais. Estas ações transmitiram a segurança de que não haveria remoções e as moradias precárias foram se transformando em edificações de alvenaria.

Figura 5 – Evolução da ocupação da Rocinha 1920-2005



Fonte: Concurso do Plano Socioespacial da Rocinha

A partir da criação da XXVII Regional Administrativa, entre 1993 e 1990, foram realizadas mais obras de saneamento: a) recuperação do pavimento da estrada da Gávea; b) grande obra de geotecnia e construção da calha no morro Dois Irmãos; c) foi implantado o POT – Posto de Orientação Técnica da Rocinha, com a intenção de realizar um planejamento/ monitoramento do crescimento da área, porém não teve uma atuação efetiva por falta de uma legislação específica; d) foi implantado o programa de saneamento PROSANEAR da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

Em 2007 foi assinado o Decreto n. 28.341/2007, como instrumento com objetivo de regularizar as edificações da Rocinha com um zoneamento que restringia a ocupação de algumas áreas de encosta e definia limites de gabarito. Entretanto, ao analisar a Rocinha, em 2013, percebe-se que o crescimento do bairro extrapola os limites marcados pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), quando esta buscou delimitá-los pelos marcos denominados de "Eco-limite".

A análise do processo de ocupação indica a contínua ocupação em toda a região por meio do adensamento e aumento de pavimentos que ocorre em todas as áreas, inclusive nas encostas, pressionando as áreas de preservação ambiental. Ainda persiste a precariedade dos sistemas de esgotamento e a insuficiência da retirada de resíduos sólidos.

3.2.2. Objetivos generais e específicos

O Plano Socioespacial da Rocinha objetivou definir ações para 10 anos de intervenções, sendo que para uma série de ações previstas já contariam com o desenvolvimento dos projetos básicos. A Rocinha foi uma das áreas que recebeu recursos do programa federal Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), possibilitando a implantação de ações que na época do concurso (2005) não estavam previstas.

O Plano de Ação, apresentado no início do contrato, construiu escopo, cronograma e recursos.

O Plano Geral teve como resultado os seguintes produtos:

- Levantamento / Diagnóstico Urbanístico
- Levantamento / Diagnóstico Infraestrutura;
- Plano de Intervenção Urbanística;
- Plano de Intervenção Infraestrutura;
- Plano de Coleta dos Resíduos Sólidos (não previsto inicialmente);
- Reuniões Participativas;
- Legislação;
- Plano Socioeconômico;
- Plano Habitacional;
- Plano Cultural;
- Plano de Meio Ambiente;
- Plano de Estruturação Viária;
- Plano de Transporte.

Além destes, uma série de projetos básicos foram desenvolvidos em grande parte na chamada Área Exemplar (recorte incrustado no interior da Rocinha), onde se acreditou que deveriam ser iniciadas as ações previstas para o plano. Foram desenvolvidos os seguintes projetos:

- Projeto Básico de Requalificação Urbana;

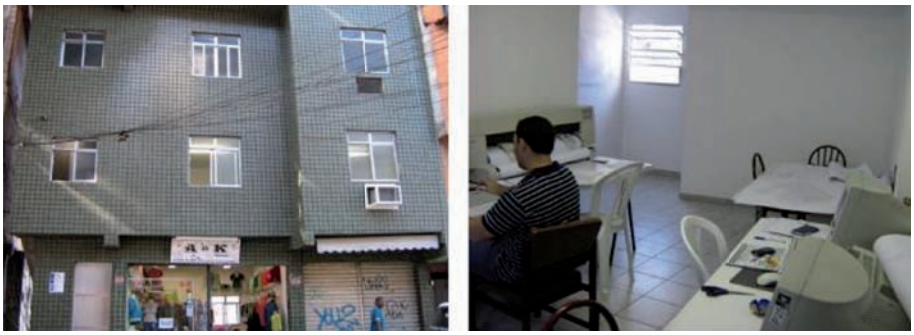
- Projeto Básico de Abastecimento de Água;
- Projeto Básico de Esgoto Sanitário;
- Projeto Básico de Drenagem e Águas Pluviais;
- Projeto Básico de Iluminação Pública;
- Projeto Básico de Coleta de Lixo;
- Projeto Básico de Estruturação Viária;
- Projeto Básico de Unidade Pré-Hospitalar;
- Projeto Básico das Unidades Habitacionais / Creche SOREG;
- Projeto Básico do Centro Cultural, na estrada da Gávea, e Placa (Creche – Estacionamento – Área Esportiva – Centro de Reciclagem), na estrada Lagoa/ Barra;
- Maquetes e Material de Divulgação.

3.2.3. Dimensão urbanística

3.2.3.1. Levantamento: Montagem de escritório no local

Com o objetivo de facilitar a aproximação com a realidade estudada, fora permitir um maior controle dos procedimentos de campo, necessário para um bom levantamento dos dados primários, optou-se pela montagem de um escritório localizado no centro da Rocinha, na estrada da Gávea.

Figura 6 – Escritório localizado na Rocinha



Crédito: autor

O escritório de campo foi montado tendo espaço e equipamentos compatíveis para:

- Apoiar as 22 pessoas envolvidas diretamente com as atividades de campo;
- Apoiar os 12 estagiários envolvidos no levantamento de campo;
- Documentar os dados levantados em campo;

- Produzir desenhos;
- Reproduzir por meio do plotter as informações trabalhadas.

O escritório de campo permaneceu em funcionamento até a conclusão dos levantamentos e diagnósticos. Acredita-se que o escritório de campo foi um espaço importante para promover a discussão com os moradores, aproximando a equipe técnica da realidade vivida diariamente na comunidade.

3.2.3.2. Seleção e capacitação da equipe local de levantamento de campo

A capacitação se deu em dois momentos: a) apresentação do método de trabalho; e b) aplicação preliminar do método. Essa abordagem permitiu pequenas adaptações nos procedimentos previstos e um perfeito entendimento e entrosamento entre os membros das equipes.

Figura 7 – Jonathas Magalhães e Luiz Carlos Toledo em atividades da capacitação nos procedimentos e conceitos a serem utilizados nos levantamentos de campo

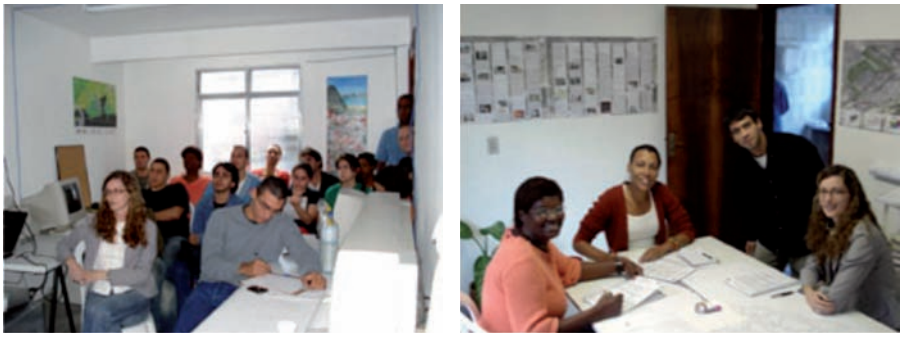
Crédito: autor

Cabe destacar que um dos pressupostos do método foi compor uma equipe de campo formada por 50% de moradores da Rocinha que fossem estudantes do ensino superior e 50% de estudantes do ensino superior que residissem em outras áreas da cidade. Dá-se assim o exemplo prático da quebra de barreiras constituídas por preconceitos ao integrar a comunidade e equipe técnica.

3.2.3.3. Acompanhamento das reuniões técnicas

Diversas reuniões foram realizadas com a equipe técnica em que limites, desafios e preocupações foram compartilhados por todos. A equipe apesar de extensa trabalhou de forma coordenada para atender os prazos e superar os entraves encontrados no dia a dia do trabalho.

Figura 8 – Capacitação para os procedimentos de levantamento de campo



Crédito: autor

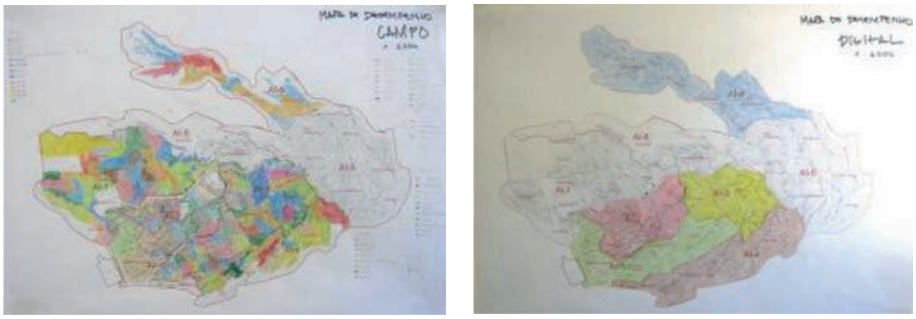
A equipe de campo foi capacitada por método específico, desenvolvido para o trabalho. Nos três primeiros meses houve acomodação do método proposto, a partir do entendimento das condicionantes locais.

Além de cumprir sua função, a equipe de campo no escritório da Rocinha, conseguiu realizar diversas reuniões com membros da comunidade, que vinham tirar suas dúvidas e saber um pouco mais sobre o projeto.

3.2.3.4. Levantamento dos dados primários

O mapa a seguir indica, por meio das áreas coloridas, o andamento das atividades de campo de digitalização no início de 2008. O acompanhamento e documentação do processo foram importantes para manter o controle e a qualidade dos levantamentos e de sua sistematização.

Figura 9 – Mapa de controle das áreas levantadas e Mapa de controle das áreas digitalizadas

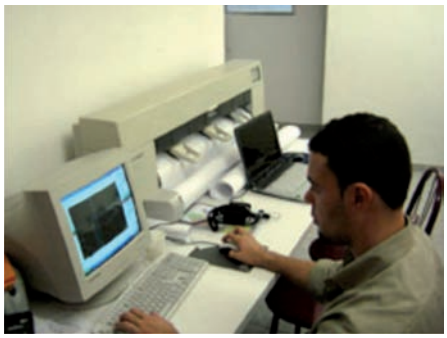


Crédito: autor

Figura 10 – Equipe de campo em levantamento e conferência do levantamento antes e depois da digitalização

Créditos: Arquivo de imagens da M&T arquitetura

Figura 11 – Escritório local documentando os levantamentos urbanísticos e socioambientais



Créditos: Arquivo de imagens da M&T arquitetura

Figura 12 – Reunião participativa de diagnóstico. Luiz Carlos Toledo e Jonathas Magalhães

Créditos: Arquivo de imagens da M&T arquitetura

É importante ressaltar que após a digitalização todo o material desenvolvido passou por uma rotina de conferência das informações. Esse procedimento garantiu a qualidade do levantamento, evitando a presença de equívocos ou perdas de informação.

Os trabalhos proporcionaram um maior conhecimento do bairro da Rocinha, possibilitando um diagnóstico que explicitasse suas contradições, entraves e oportunidades.

A capacitação da equipe, a participação de moradores e o gerenciamento atento aos conflitos e entraves diários, foram ingredientes essenciais para a boa condução dos trabalhos.

3.2.3.5. Digitalização dos dados cartográficos em base CAD

Os trabalhos de digitalização dos dados cartográficos em base CAD possibilitaram a confecção de mapas para análise e proposição.

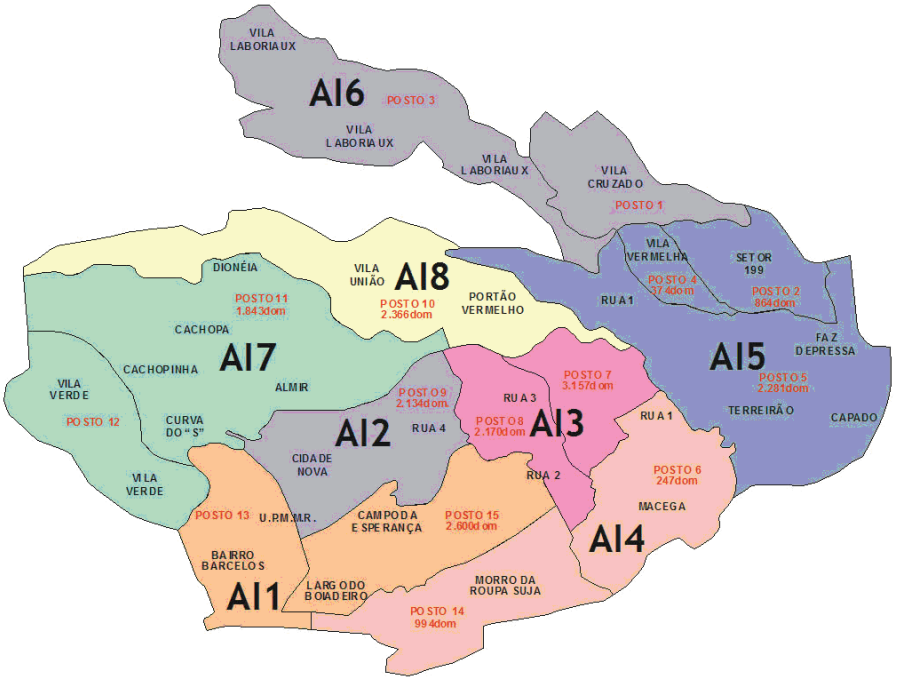
O método empregado se mostrou eficiente, sendo que as informações foram revisadas três vezes ao longo do processo pela própria equipe de levantamento e, posteriormente, avaliada pelo gerente de campo Reinaldo Pereira de Souza.

3.2.3.6. Desenvolvimento do plano urbanístico

Para o desenvolvimento do Plano Socioespacial da Rocinha foram identificadas oito principais áreas de intervenção na etapa inicial do Plano de Ação, de acordo com os setores internos anteriormente considerados pela Fundação Bento Rubião e pelos agentes de saúde. Estas áreas de intervenção foram à base para organizar as reuniões participativas, que no início do processo foram uma importante fonte de informação das demandas, e de revelar as estratégias de gestão e sobrevivência dos moradores.

O processo participativo teve duas fases. Na primeira procurou-se construir um processo oficial junto aos gestores do contrato, objetivando garantir a legitimidade junto ao poder público de decisões, demandas, contradições que viessem a surgir durante o processo. Várias reuniões foram realizadas no período noturno quando os moradores tinham disponibilidade para participarem. Contudo, os gestores do contrato nunca enviaram representantes para estas reuniões. Ao longo do processo, os moradores buscaram formas de pressionar a presença de um representante do governo. Não havendo sucesso, os moradores, organizados pelas diversas associações existentes na Rocinha, com a equipe do plano, optaram por interromper oficialmente as reuniões. A continuidade se deu, entretanto, sob outra ordem, cabendo ressaltar que isto ocorreu por causa da organização social existente na Rocinha e à disponibilidade da coordenação em levar em frente o diálogo com a comunidade.

Figura 13 – Setorização da Rocinha em oito áreas de intervenção



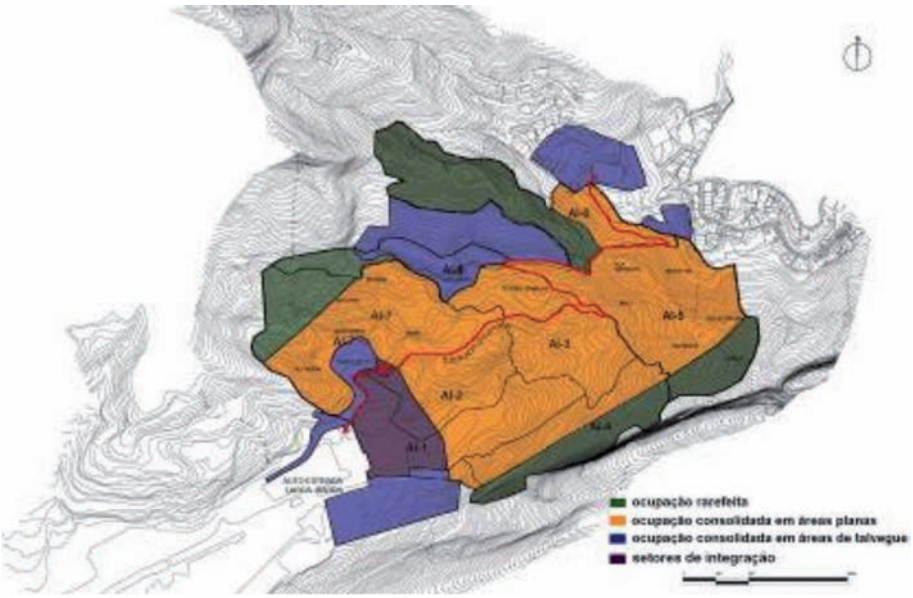
Fonte: autor

Com o desenvolvimento dos planos parciais e geral estas fronteiras foram rompidas e as Zonas de Intervenção passaram a lidar com as áreas que necessitavam diretrizes similares. Segundo o relatório final do plano:

> *As Zonas de Intervenção contemplam as configurações espaciais nas quais predominam a densa ocupação do solo, seja este localizado em área plana (ZI-1) ou em encosta densamente ocupada, com ou sem talvegues (ZI-2). A Zona de Contenção (ZC) destina-se às configurações espaciais caracterizadas pela ocupação rarefeita com graus variados de risco geotécnico. E, finalmente as Zonas de Abrangência (ZA-1, 2, 3 e 4) tratam dos trechos do entorno para as quais são propostas intervenções que visam não apenas a requalificação urbanística interna da Rocinha, mas a sua transição e integração com os bairros adjacentes.*

Estas zonas foram delimitadas a partir do diagnóstico realizado e dos conceitos de projeto adotados. Neste sentido, delimitaram-se duas zonas interna de intervenção, conforme as diferentes configurações e possibilidades de provisão de infraestrutura e acessibilidade, bem como uma zona para minimização dos riscos geotécnicos e reflorestamento; e incorporou-se quatro zonas externas para amortecimento em relação ao Parque Nacional da Tijuca e para transição e integração aos bairros de São Conrado e Gávea.

Figura 14 – Zonas de Intervenção, Contenção e de Abrangência do bairro da Rocinha



Fonte: Plano urbanístico desenvolvido pela Arquitraço/Lotus

Para a elaboração de um Plano de Intervenções Urbanas, para um assentamento informal de grande porte como a Rocinha, optou-se por repartir a área em setores e desenvolver planos parciais. As diretrizes e propostas contidas nos planos parciais foram reavaliadas ou acrescidas no plano geral.

Essa setorização induziu a escolha de uma área como exemplar ou estratégica para as primeiras intervenções. A escolhida, Zona de Intervenção 2, caracteriza-se por ser uma área de encosta densamente ocupada, fazendo limite com a maioria dos setores internos da favela.

A análise e diagnóstico de cada setor contribuíram para a documentação dos entraves e oportunidades, possibilitando assim um maior conhecimento da Rocinha pelos órgãos setoriais envolvidos no processo. O conhecimento da realidade provocou a inclusão de programas não previstos, este foi o caso da criação do Parque Ecológico do Portão Vermelho, que obteve o apoio do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM).

Com base no relatório final de urbanismo assinados por Solange Carvalho, Daniela Javoski e Tatiana Terry, afirma-se que:

> *à medida que se avançava paralelamente no diagnóstico e nos planos de intervenções parciais deste Bairro (SIC), localizado em sua maior parte em áreas de encosta densamente ocupadas, foi possível perceber a im-*

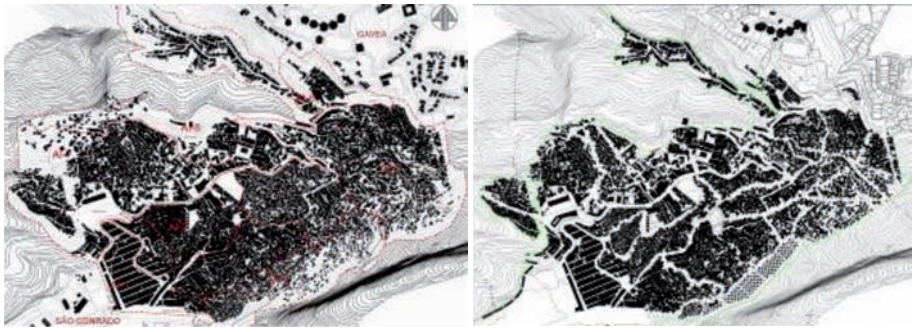
portância de estruturar as intervenções em duas escalas distintas: uma que atendesse às demandas internas do bairro e outra que atendesse não apenas o Bairro da Rocinha como os s adjacentes integrando-os entre si. Esta decisão projetual veio ao encontro de um dos grandes desafios deste Plano de Desenvolvimento Sócio-Espacial do Bairro da Rocinha, isto é, como dotar este bairro tão denso e carente de obras de infraestrutura urbana dos equipamentos comunitários necessários sem promover grandes quantidades de remoções e relocações? Até porque os espaços para proposição de unidades de relocação também era bastante exíguo. Desta maneira, buscou-se, sempre que possível distribuir equipamentos comunitários de médio e pequeno porte dentro da área projeto e implantar os de grande porte, capazes de atender ao Bairro da Rocinha, mas também aos bairros do entorno, em áreas destes bairros contíguas à Rocinha. Áreas denominadas neste Plano Geral de Urbanismo de Zonas de Abrangência.

Cabe destacar que a Favela da Rocinha é uma das grandes favelas carioca que menos recebeu programas de promoção de melhorias urbanas, tendo em vista seu histórico, sua amplitude e grau de adensamento.

Os mapas abaixo apresentam respectivamente o tecido urbano atual bairro da Rocinha e a síntese das intervenções propostas para o local. Com uma rápida análise comparativa é possível perceber a dimensão dos impactos das propostas na reestruturação da morfologia urbana. As intervenções objetivam imprimir uma maior permeabilidade e acessibilidade contribuindo para o controle das graves condições ambientais da favela.

As propostas apresentadas ratificam as disposições do zoneamento vigente no que se refere à restrição de ocupação de áreas de risco.

Figura 15 – Mapa do tecido urbano atual e Mapa do tecido urbano proposto – Figura e Fundo



Fonte: Plano urbanístico desenvolvido pela Arquitraço/Lotus

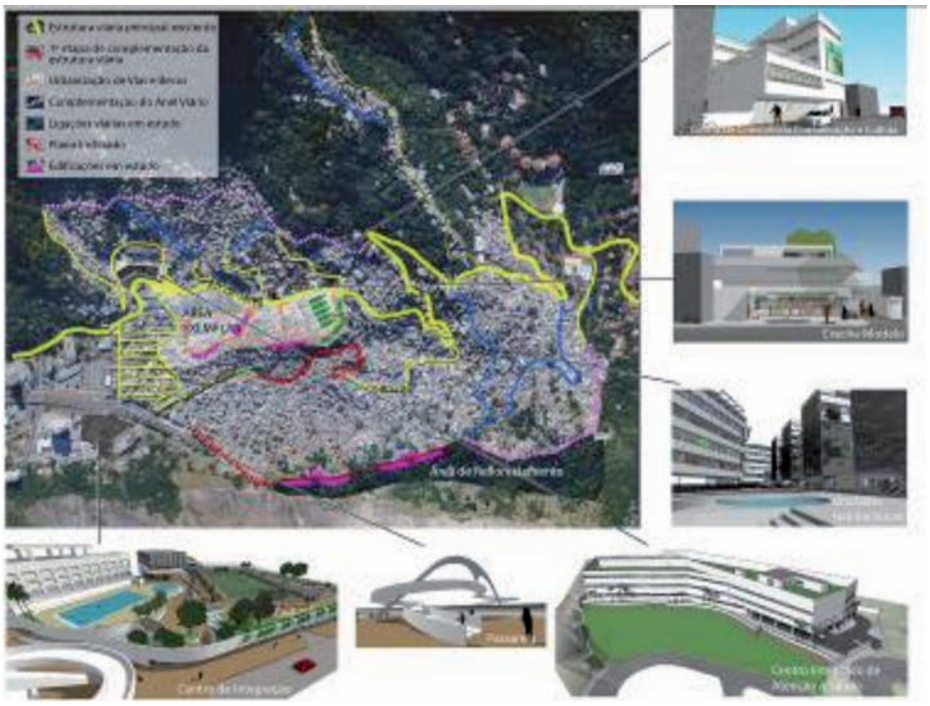
A constituição de uma Zona de Interesse Urbanístico (ZIU) ao longo da estrada da Gávea, como reconhecimento da especificidade de centro de bairro desta via para os moradores, levou a propor a concentração das intervenções arquitetônicas ao longo deste eixo. Entretanto, a criação desta ZIU extrapolou os objetivos Plano de Desenvolvimento Socioespacial, porém, é importante que seja considerada na revisão do zoneamento vigente, contemplando de forma mais adequada os usos, atividades e gabaritos das edificações.

A indicação de um projeto urbano de adequação das calçadas e mobiliário urbano não pode ser desconsiderada em um futuro próximo para o bairro da Rocinha.

Além de critérios para as intervenções urbanísticas foram estabelecidas diretrizes para: a) o sistema viário; b) remoção e relocação; c) coleta de resíduos sólidos; d) implantação e requalificação das redes de esgoto e adução; e) transportes; e f) promoção da cultura local. Entretanto, não teríamos como, neste artigo, detalhar todas as diretrizes e intervenções propostas. Optou-se por apresentar, a seguir, as diretrizes específicas para as intervenções urbanísticas declaradas no relatório.

- Abrir/alargar vias em áreas densas e não permeáveis, a fim de promover uma melhor acessibilidade, um maior convívio social e a dotação de espaços públicos tratados no encontro das vias dessas áreas;
- Alocar prioritariamente os espaços livres públicos e equipamentos comunitários, de pequeno e médio porte, nas novas vias abertas nos setores densos e verticalizados;
- Garantir que os equipamentos e espaços públicos de pequeno e médio porte, de escala local, tenham boa acessibilidade e estejam próximos às unidades habitacionais, de maneira a minimizar os deslocamentos da população da área;
- Conter vetores de ocupação em direção às áreas florestadas, nos setores da Rocinha que lhe são lindeiras, incentivando a sustentabilidade urbana da comunidade e da cidade na qual se insere;
- Criação de uma circulação periférica margeando o limite entre a comunidade e as áreas a serem preservadas, a fim de permitir o monitoramento dos vetores de expansão sobre elas;
- Adequar, sempre que possível, escadas, degraus e vias locais (becos, travessas) aos padrões urbanísticos vigentes;
- O mobiliário urbano deverá seguir os padrões adotados na cidade formal, adaptados às condições locais;
- Drenagem dos talvegues e tratamento urbanístico das áreas de circulação resultantes;
- Implantação de escadarias principais, os "escadões", incorporando a delimitação de quarteirões no tecido urbano da comunidade;
- Desocupação ou, em alguns casos, adensamento regulado das áreas ainda não consolidadas.

Figura 16 – Principais intervenções viárias e de equipamentos



Fonte: Arquivo M&T arquitetura

O plano previu uma série de equipamentos os quais poderiam ser executados em pouco tempo, recuperando a descrença dos moradores de que as obras seriam de fato executadas. Dos equipamentos projetados, os implantados foram o Centro-Cultural C4, projetado pelo arquiteto Francisco Mauro Guaranys; o Complexo Esportivo, projeto assinado pelo arquiteto Luiz Carlos Toledo; e a passarela assinada pelo arquiteto Oscar Niemeyer. Este último desenvolveu o projeto a

Figuras 17 – Centro de Integração (terreno atual e fotomontagem)

Crédito: Arquivo M&T arquitetura

pedido dos coordenadores do plano, por acharem importante a Rocinha receber um marco simbólico. Seria um posicionamento sem retorno, que consolidaria a importância da Rocinha e o olhar do poder público e sociedade.

Figuras 18: Centro Cultural C4 (terreno atual e fotomontagem)

Crédito: Arquivo M&T arquitetura

Figuras 19: Unidades habitacionais na AI2 (terreno atual e fotomontagem)

Fonte: Arquivo M&T arquitetura

Figuras 20 – Creche-modelo (terreno atual e fotomontagem)

Crédito: Arquivo M&T arquitetura

Figuras 21 – Unidade pré-hospitalar (terreno atual e fotomontagem)

Crédito: Arquivo M&T arquitetura

3.2.4. Dimensão ambiental

Na dimensão ambiental destacamos aqui algumas ações que objetivavam recuperar a qualidade ambiental da Rocinha. Acreditamos que não é possível tratar de outras ações visando qualificar o ambiente que não seja diminuir ou mesmo acabar com a precariedade nas redes de esgoto, drenagem e coleta de resíduos sólidos. Neste sentido as obras de infraestrutura estão diretamente ligadas a esta questão. Entretanto, quando se falava da "dimensão ambiental" no contexto do trabalho, normalmente tratavam-se de ações visíveis e mais impactantes na paisagem, como a ocupação que se avança na encosta, o tamponamento do canal mau cheiroso na estrada Lagoa/Barra. A nosso ver, estas ações, por incomodar mais quem não mora na Rocinha, ganhavam mais relevo, sendo sempre discutidas. Gostaríamos de no presente texto tratar da ação que mais impactaria positivamente no ambiente: o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Rocinha, desenvolvido pelos engenheiros sanitaristas e ambientais Bruno Duarte Azevedo e Cauam Cardoso, inicialmente não era previsto no escopo. O plano estudou e propôs ações estruturais que iriam mudar radicalmente a vida e a condição ambiental dos moradores. O plano exigia parcos recursos para sua implantação e oferecia uma qualificação ambiental de enormes proporções. Os autores se baseavam em suas experiências já aplicadas em Moçambique e acreditam não haver regras gerais, mas sim ações e planos baseados no contexto e cultura local. Desta forma, além do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Rocinha foi desenvolvido um projeto denominado de "Coleta Cidadã", pensado especificamente para as condições encontradas na Rocinha.

Com todo o embasamento técnico e social respaldado no histórico de atuação de seus profissionais, o Projeto Coleta Cidadã contava com os seguintes focos de atuação: a – Identificar o valor econômico dos resíduos sólidos; b – Capacitar, integrar e socializar os catadores de rua, buscando com eles a condição

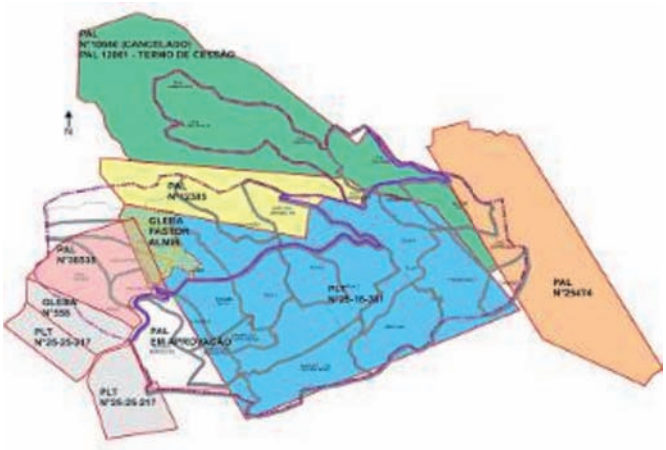
real de cidadãos; c – Discussão com os moradores, por meio de: cursos, oficinas e palestras, construindo uma prática que revelasse o valor econômico, social e ambiental nas ações relacionadas à coleta de materiais recicláveis; d – Regularização e reformas participativas de todo o sistema de disposição e coleta dos resíduos das comunidades da Rocinha.

Pelo conflito das gestões municipais e estaduais, assim como pela falta de interesse político na implantação, este plano não saiu do papel. Arriscamos a afirmar que caso o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Rocinha tivesse sido implantado traria mais benefícios do que todas as obras ali construídas. Talvez estejamos sendo um pouco radicais, mas é importante que o leitor entenda que existem ações mais importantes na reurbanização de favelas do que a mudança espacial ou a implementação de um grande equipamento. As obras e os grandes equipamentos como os imagéticos teleféricos podem dar mídia, porém, cabe perguntar se com o mesmo recurso não se poderia fazer muito mais pela vida dos moradores da favela.

3.2.5. Dimensão jurídica

O entendimento da forma de ocupação da Rocinha e de outras áreas da cidade passa necessariamente pela investigação dos processos fundiários. Grande parte do que conhecemos hoje como bairro da Rocinha foi definido por seu primeiro loteamento feito pela Companhia Castro Guidon em 1927, – PL n. 25-15-381. Previam-se lotes com testadas estreitas de aproximadamente 10 m, e de profundidade 100 m.

Figura 22 – Mosaico das glebas registradas em PAL's



FECAM

Fonte: Fundação Bento Rubião – Relatório II: Diagnóstico Síntese PNU

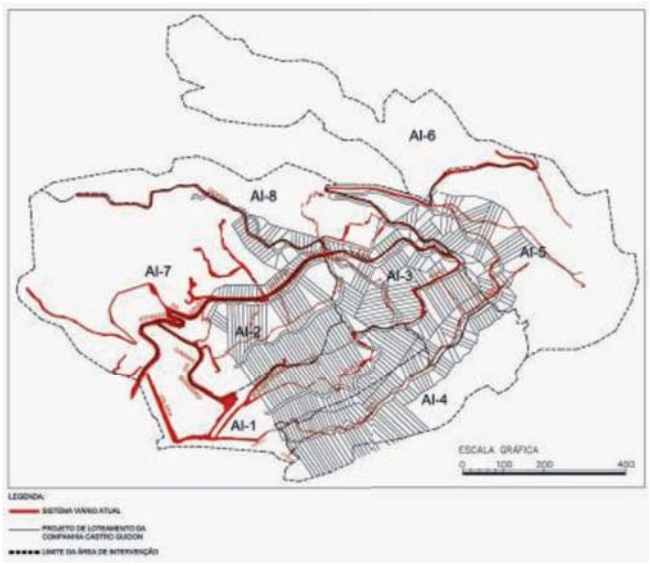
Em seguida a Companhia Cristo Redentor desenvolve o segundo loteamento em 1961, que ocupa o setor que conhecemos hoje pelo nome de bairro Barcelos, o qual se caracteriza por ser um importante centro da favela. O loteamento de 1961 não recebeu aprovação da prefeitura, mas teve seu desenho original preservado quase na integra, sendo uma das poucas áreas da Rocinha com arruamento retificado e construções alinhadas.

A Fundação Bento Rubião – Relatório II: Síntese PNUD – desenvolveu a superposição do loteamento de 1927, feito pela Companhia Castro Guidon com o sistema viário atual. Pode-se identificar na planta do loteamento o traçado da rua Dionéia (identificado no mapa como rua 5), dos becos principais, chamados rua 1, 2, 3 e 4 e da estrada da Gávea.

Durante o período de desenvolvimento do Plano Socioespacial da Rocinha, a Fundação Bento Rubião vinha desenvolvendo alguns projetos de regularização fundiária de algumas áreas como o bairro Barcelos, Laborioux entre outras, o que favoreceu o desenvolvimento do diagnóstico assim como estabeleceu algumas diretrizes de ação de modo que o plano não viesse a ser um entrave para os processos que já estavam ocorrendo.

Do ponto de vista jurídico, o Plano Socioespacial da Rocinha foi possível por conta da Lei n. 3351/2001, que institui a Área de Especial Interesse Social (AEIS) da Rocinha possibilitando a flexibilização de seus parâmetros urbanísticos.

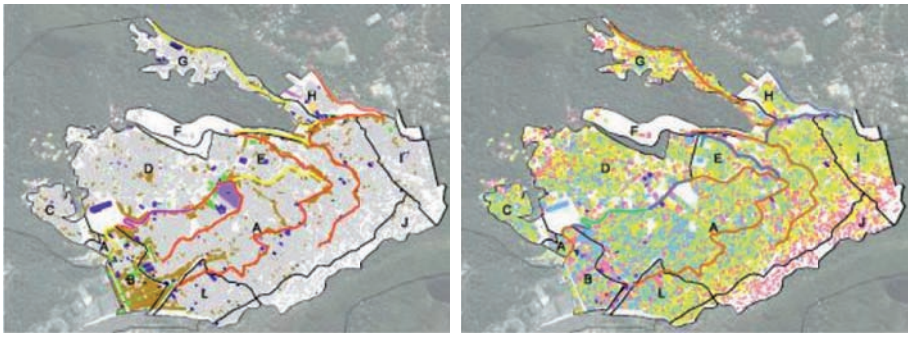
Figura 23 – Superposição do sistema viário existente e projeto de loteamento feito pela Companhia Castro Guidon



Fonte: Montagem feita pela Arquitraço para o desenvolvimento do relatório do Diagnóstico Geral do Plano Socioespacial da Rocinha sobre o projeto de loteamento levantado pela Fundação Bento Rubião e constante do Relatório II – Síntese PNUD

A partir desta ação, a prefeitura passou a trabalhar sobre a Lei de Uso e Ocupação para a Área. Diversas vezes, ao longo do processo de desenvolvimento do plano, buscou-se um diálogo com a prefeitura. Quando o Plano Socioespacial da Rocinha terminava seu diagnóstico é promulgado o Decreto[7] n. 28.341, de 21/08/2007, expedido pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, referente ao uso e ocupação de solo para a área. A equipe que desenvolvia o plano questionou e buscou construir argumentos junto à municipalidade para a alteração da Lei de Uso e Ocupação, aprovada por esta estabelecer normas não condizentes com a realidade da ocupação. Inúmeras reuniões entre a equipe do plano e o conselho municipal foram feitas com este objetivo. Entretanto, a lei municipal prevaleceu sem qualquer ajuste à realidade local.

Figura 24 – Mapa de Uso do Solo na Rocinha e Mapa de gabaritos na Rocinha



Fonte: Arquivo M&T arquitetura

Para auxiliar na formulação de argumentos foram desenvolvidos os mapas de Uso do Solo e o de Gabaritos provenientes do levantamento da equipe do Plano Socioespacial da Rocinha. Nos mapas identificam-se os limites das zonas estabelecidas pelo referido decreto. Com esse cruzamento de informações foi possível analisar, de forma mais aprofundada, a legislação municipal.

Desde meados da década de 1990, por meio de programas da prefeitura, tentou-se estabelecer limites para o crescimento das favelas cariocas pelo marco Eco-limite. A intenção era de conter o avanço sobre áreas de interesse ambiental ou áreas de risco. Esta prática mostrou-se bastante inócua por diferentes razões. A principal é o fato de não ser possível conter a expansão das favelas se as politicas públicas estão voltadas apenas para os efeitos e não para as causas destas deman-

[7] Regulamentação da Lei n.1.995, de 4 de agosto de 1993, estabelecendo as normas de uso e ocupação de solo do bairro da Rocinha · O prefeito do município do Rio de Janeiro expediu o Decreto n. 28.341, de 21 de agosto de 2007, dispondo sobre essa regulamentação. (*DOMRJ* – 22.08.2007)

das. A pressão pela expansão da área fazia com que os próprios moradores mudassem fisicamente os Eco-limites de lugar – peças metálicas cravadas no terreno interligadas por cabo metálico – alterando assim o perímetro proposto na espera de evitar remoções. Cabe destacar a dificuldade de reconhecer-se em campo os limites originais propostos.

3.2.6. Arranjos institucionais

Logo se entendeu a necessidade de propor uma articulação entre as diferentes esferas de governo em função da complexidade e da abrangência do plano que envolveria a participação de instituições pertencentes aos três níveis de governo. A equipe propôs a montagem de uma estrutura gerencial de apoio à Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) responsável pela coordenação e gestão dos trabalhos.

Com esse objetivo desenvolveu-se uma primeira proposta de articulação entre as diversas instituições por intermédio de um organograma que permitisse visualizar as articulações entre os diversos atores do processo.

Integram o organograma, além de diversos ministérios, secretarias e outros órgãos públicos envolvidos, instituições como a UERJ e a Fundação Bento Rubião.

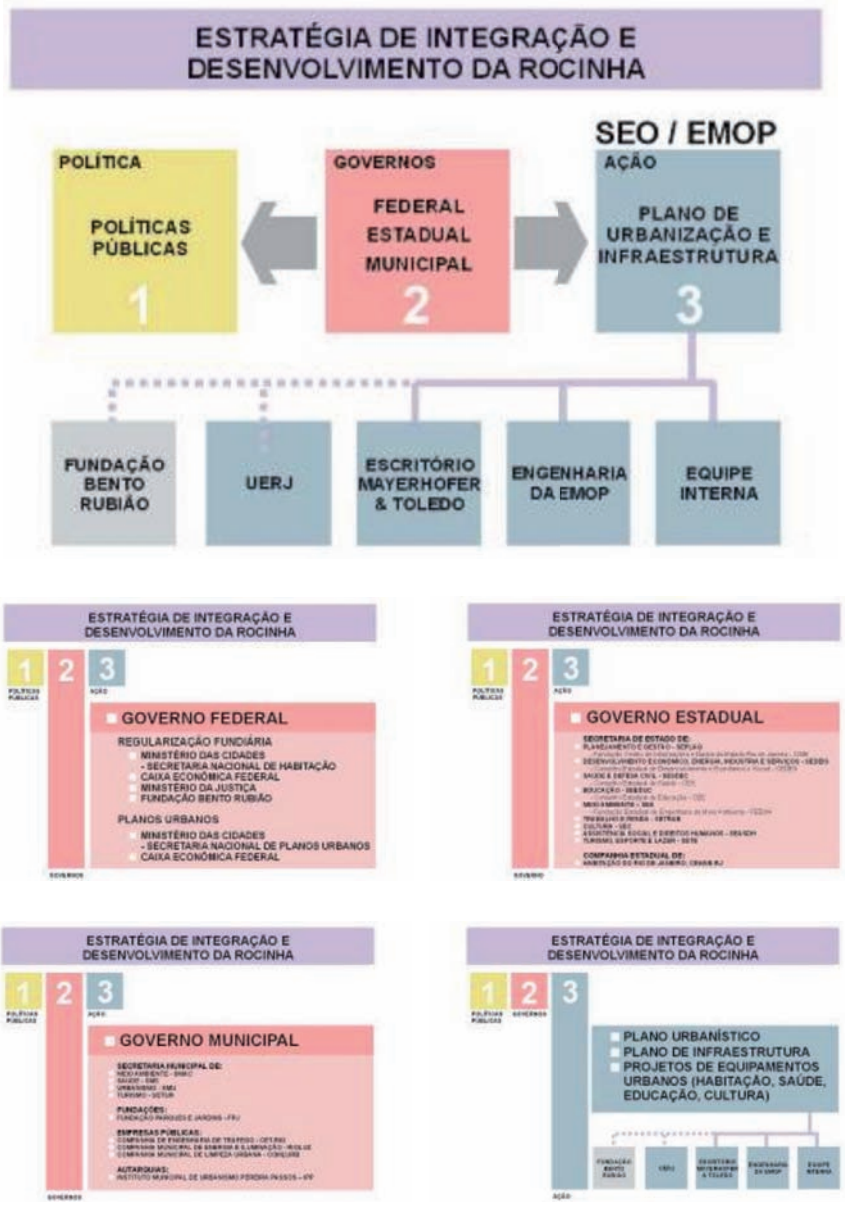
As diversas instâncias governamentais, as universidades e a sociedade organizada, entendem que intervenções meramente físicas e pontuais não são capazes de alterar de forma significativa a realidade de uma comunidade, sendo necessária, portanto, a adoção de um modelo de intervenção baseado na integração dos diversos níveis de governo e na participação da sociedade.

A Comunidade da Rocinha, conhecida em todo o país e mesmo no exterior, constitui, de certa forma, o palco ideal para a aplicação deste modelo de intervenção, que poderia vir a construir um novo paradigma relacionado à urbanização de favelas. Infelizmente os interesses individuais de alguns, considerando as rivalidades institucionais existentes, pouco se caminhou neste campo, apesar de os esforços pontuais de alguns funcionários públicos compromissados com o trabalho.

Alguns projetos foram particularmente prejudicados pela falta de diálogo de integração. Um exemplo foi o "Projeto da Creche Modelo", que seria projetada e construída segundo o querer do poder estadual, sendo que sua gestão seria transferida, posteriormente, para a instância municipal. O entrave estava no fato do município não conhecer nem o projeto nem a intenção do governo estadual. A falta de gestão e diálogo somados a interesses individuais, que se sobrepuseram ao interesse público, minaram em diferentes frentes os projetos desenvolvidos. Conclusão: não é possível projetar o espaço físico sem considerar a gestão.

Além da creche, pode ser apontada a unidade de saúde que, no início, tinha o porte e serviços previstos de um pré-hospitalar e acabou passando por varias versões que diminuíram a abrangência dos serviços oferecidos e, consequentemente, a pertinência do equipamento diante da demanda existente.

Figura 25 – Quadro de gestão proposto no início dos trabalhos



Fonte: Autor e Relatório do Plano de Ação

Outro equivoco na gestão do espaço edificado foi à tentativa, por parte do governo de estado, de estabelecer que o "Complexo Esportivo", projetado por Luiz Carlos Toledo, após ser inaugurado não atenderia mais aos moradores da Rocinha, como previsto. A ideia do governo era de transformar aquele espaço em uma "fábrica de atletas", excluindo grande parte dos moradores da Rocinha. Felizmente, as manifestações dos moradores, cientes do projeto e a quem se destinava, conseguiram conter a ação do estado.

Outro projeto também bastante prejudicado foi o das unidades habitacionais, projetadas pelo arquiteto José Carlos Franco Corrêa, que considerou a demanda por estacionamento reivindicada pelos moradores, assim como incorporou soluções que garantiam uma sustentabilidade para o edifício com a incorporação de novas tecnologias. A rígida estrutura orçamentária do órgão fiscalizador e financiador, o banco Caixa Econômica Federal, impossibilitou sua construção.

3.2.7. Organização social

A Rocinha tem inúmeras associações de moradores, cada uma representando um setor. Existe, ainda, uma associação das associações. Pelo porte e organização a Rocinha, como em outras grandes favelas do país, consegue eleger vereadores

Figura 26 – Reuniões participativas – dinâmica das discussões coletivas e em grupos. Esquerda: Paulo Cesar, morador da Rocinha e participante da equipe; meio: Luiz Carlos Toledo ouvindo morador ao lado de Francisco Mauro Guaranys; direita: Jonathas Magalhães e Solange Carvalho em uma discussão setorial

Crédito: Autor

construindo uma representação oficial no poder público. Portanto, a organização existente não foi provocada nem alterada pelo parco processo participativo oficial proposto para o Plano Socioespacial da Rocinha.

A continuidade do processo participativo fora da agenda oficial foi menos sistematizada, descaracterizando-se de um processo induzido com começo, meio e fim. Passou-se a utilizar-se de uma rede de representantes, previamente constituída pelos moradores, que passou a participar de reuniões pontuais do plano, muitas vezes ocorridas no escritório localizado na Rocinha. Estas reuniões informais influíram no programa do Plano Cultural, do Complexo Esportivo, do Centro Cultural C4, e da reurbanização da rua 4. A rede de representantes, absorvida pelo coordenador geral Luiz Carlos Toledo, possibilitou a continuidade do diálogo até mesmo depois de terminado o plano e as obras. Até os dias de hoje (2013), um grupo ainda se reúne com o coordenador não mais para tratar especificamente das questões do plano, mas para discutir os novos problemas, oportunidades e desafios da Rocinha.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados físicos

A reurbanização da rua 4 teve um impacto positivo na vida em uma enorme quantidade de moradores, os quais utilizavam a estreita via para descer o morro até o bairro Barcelos, junto a estrada Lagoa/Barra. Inicialmente, as desapropriações, necessárias para a ampliação da rua, tinham sido pensadas para o outro lado da via, onde a precariedade era maior. Previa-se abrir a vista com a implantação de edifícios sobre pilotis alinhados à via. Durante o desenvolvimento do executivo, atividade incluída no contrato das empreiteiras ganhadoras da licitação da obra, alterou-se o projeto abrindo a via contra o morro, gerando as contenções e escadarias percebidas nas fotos. Apesar da radical alteração do projeto o alargamento da rua 4, , certamente acabou proporcionando benefícios para os moradores. As pinturas das fachadas revelam o interesse do poder público de criar uma obra imagética. Não houve, como previsto, uma ação visando á melhoria das áreas úmidas das residências. A "qualificação das unidades existentes" se resumiu a uma pintura.

O complexo esportivo saiu do papel com pouca interferência das empreiteiras, porém, conforme já comentado, a gestão do espaço quase fez com que muitos moradores da Rocinha ficassem excluídos da utilização do equipamento. Não fosse a organização social e as manifestações em pesadas reuniões com o poder público a Rocinha estaria hoje murada[8] e excluída do uso deste equipamento esportivo.

[8] O governo do Rio de Janeiro chegou a sugerir murar as favelas cariocas. A grande reação na mídia e os movimentos sociais atuantes nas favelas fizera-o recuar. O coordenador Luiz Carlos Toledo participou ativamente deste processo de discussão.

Figura 27 – Rua 4 antes e depois da obra

Créditos: Arquivo M&T arquitetura e autor

Figura 28 – Complexo Esportivo da Rocinha.

Fontes: Arquivo M&T arquitetura e autor

Figura 29 – Centro Cultural C4. Nome alterado para C4 Biblioteca Parque da Rocinha

Crédito: arquivo M&T arquitetura e autor

O Centro Cultural C4, mesmo com a mudança de nome, também conseguiu consolidar-se. A gestão pensada para aquele espaço ainda tem alguns entraves. Cabe ressaltar que esta proposta vinha sendo discutida com alguns moradores antes mesmo do concurso, sendo um antigo pleito de alguns atores sociais engajados com a dimensão cultural na Rocinha. O arquiteto Mauro Guaranys, já anos antes do plano, vinha desenvolvendo com estes atores a concepção desse equipamento. Achamos importante revelar este percurso, pois um equipamento cultural só se sustenta quando existe um querer, na organização social local. Portanto, este equipamento não é uma fantasia de um grupo de arquitetos, mas sim uma conquista dos movimentos socioculturais da Rocinha.

A passarela projetada por Oscar Niemeyer, um de seus últimos projetos, marca a importância da conexão Rocinha-São Conrado. Pode-se gostar ou não da passarela-escultura, no entanto, o marco impõe a importância da Rocinha para a cidade do Rio de Janeiro. Lamentamos o fato de o governo querer substituir as intervenções propostas no Plano Socioespacial da Rocinha. As conclusões das obras executadas são muito tímidas frente às ações do plano. Lastimamos com diversos moradores, que foram às ruas protestar, a alteração dos planos inclinados previstos pela imposição de se construir um teleférico. Uma "ideia fora do lugar", que esperamos que não se consolide. É importante ressaltar que no início do plano, nem os planos inclinados estavam previstos. Foi, também, uma imposição da contratante.

Figura 30 – Passarela sobre a Lagoa-Barra

Crédito: autor

O projeto inicial, do arquiteto José Carlos Franco Corrêa, para as unidades habitacionais foi completamente desconsiderado. Infelizmente, a rigidez orçamentária da caixa impossibilitou a implantação do que teria sido uma referência de projeto habitacional de interesse social, que incorpora as novas tecnologias. A

frustração gerada pela impossibilidade de se executar uma arquitetura comprometida com as necessidades dos moradores e que, simultaneamente, considerassem a sustentabilidade do ambiente construído, levou o arquiteto Luiz Carlos Toledo a colaborar com o Projeto MORAR-TS – Desenvolvimento de tecnologias sociais para construção de habitação de interesse social, coordenado pelos professores Adauto Lúcio Cardoso e Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ) e financiado pela Agência Brasileira da Inovação Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Figura 31 – Unidades habitacionais previstas pelo plano, que tiveram sua arquitetura bastante alteradas de sua concepção inicial

Crédito: autor

4.2 Resultados socioeconômicos e organização social

São os maiores legados deixados pelo plano e as seguintes obras implementadas até 2013: a) melhoria da acessibilidade tanto na rua 4; b) melhoria da acessibilidade na travessia da estrada Lagoa/Barra; c) o acesso a equipamentos esportivo, cultural e de saúde; d) as poucas intervenções feitas na infraestrutura.

Achamos muito difícil medir tanto os dados socioculturais e a organização social e relacioná-los como sendo diretamente ligados às intervenções do plano ou ao processo de mobilização ocorrido em seu desenvolvimento. Cabe ressaltar que, de acordo com os relatos dos moradores, nas reuniões com a coordenação, o contexto e a tensão com a convivência do tráfico de drogas se alteraram bastante. Foi implantada na Rocinha a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), visando impor a presença do poder público, por meio do policiamento. Também, implantou-se a UPS Social, que objetiva, segundo a prefeitura, "*mobilizar* e *articular políticas* e *serviços municipais nesses territórios*". Como já se esperava a presença dessas unidades não eliminou conflitos, mas alterou as tensões. Cabe citar o desaparecimento do pedreiro Amarildo, visto pela última vez na presença de policiais da UPP. As investigações por seu paradeiro ainda permanecem e necessitam ser explicadas para a sociedade.

Figura 32 – Manifestações ocorridas em função da imposição de teleférico NÃO previsto no plano socioespacial

Crédito: William de Oliveira

Por outro lado, existem algumas contribuições evidentes proporcionadas pelo método de trabalho utilizado na construção do Plano Socioespacial. Por exemplo: pelo plano e ações terem sido exaustivamente discutidos pelos representantes da Rocinha, possibilitando cobranças para implantação das ações da forma planejada. As ações imagéticas de construção de teleféricos, assim como os desvios do plano sem discussões prévias, resultam em manifestações dos moradores.

Entretanto, novamente gostaríamos de ressaltar que o método adotado pouco pode intervir nesta organização social, preexistente, na Favela da Rocinha. Estas manifestações não resultam do plano ou método adotado, são frutos da transparência e das organizações dos movimentos sociais atuantes na Rocinha.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto procura sintetizar um processo bastante longo e complexo. Os documentos gerados pelo plano somam mais de 1.000 páginas e centenas de desenhos produzidos. A busca da síntese, dentro da estrutura proposta para a presente publicação, foi um grande desafio. Certamente algumas lacunas podem ser encontradas. Trataremos das questões que nos pareceram mais relevantes frente à estrutura encaminhada. Caso fosse outra a estrutura proposta pelos organizadores desta publicação, seguramente, as questões e características ressaltadas do plano teriam sido outras também. Cabe deixar claro que a visão do plano e seus desdobramentos, explicitada no presente texto, é responsabilidade do autor não havendo necessariamente a concordância de toda a equipe.

Cabe finalmente questionar a legislação regulamentadora das licitações públicas por permitir que seja licitada a obra tendo apenas o projeto básico. Este fato gera um efeito danoso sobre a qualidade das obras públicas, possibilitando inclusive alterações no projeto executivo que venham a servir mais os interesses

de quem fará a obra. Este foi o caso da implantação da rua 4, onde as empreiteiras foram buscar a otimização da obra ao invés de consolidar o projeto.
A postura da equipe perante o desenvolvimento do plano talvez tenha sido um dos itens mais importantes para sua construção. Procurar dialogar e quebrar preconceitos.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Tânia Bacelar de. Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. IN: XV ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR 2013, Recife. *Anais*... Recife: ANPUR, 2013.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 set. 2013.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAÚJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

COSTA, H. S. M.; OLIVEIRA, F. L.; VAINER, C. V.; CARDOSO, A.L. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2012. p.362.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Acidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil IN: SIMPÓSIO: INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO. Bauru. *Anais...* Bauru: Unesp e SESC 2005.

LEITÃO, Gerônimo. *Dos Barracos de madeira aos prédios de quitinetes: uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos.* Niterói: Ed UFF, 2009.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da Terra*. São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1978.

MARX, Murillo. *Cidade brasileira*. São Paulo: Melhoramentos 1980.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial. São Paulo: Edusp/ Imprensa Oficial d Estado/Fapesp, 2000.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da
Doutor em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAUUSP. PUC – Campinas – POSURB – Pós-graduação em Urbanismo. E-mail: jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

ESTUDO DOS IMPACTOS DAS REMOÇÕES DE FAMÍLIAS POR INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS: FAVELA NOVA JAGUARÉ[1]

ESTUDIOS DE LOS IMPACTOS DE LAS REMOCIONES DE FAMILIAS POR INTERVENCIONES URBANAS: FAVELA NOVA JAGUARÉ

SATO, Bruna

[1] Este trabalho é produto da pesquisa de Iniciação Científica intitulada *Estudo dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas: Favela Nova Jaguaré*, realizada com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo.

RESUMO

Este artigo é baseado na pesquisa de Iniciação Científica, de mesmo título, que trata do estudo dos impactos das remoções de famílias decorrente de obras de urbanização em assentamentos precários. Os programas destinados ao atendimento a essas famílias, removidas de favelas do município de São Paulo, são mal estruturados, sustentados por discursos rasos ou, na maioria dos casos, inexistentes. Historicamente, as administrações municipais concentraram seus esforços, e ainda o fazem, em obras de infraestrutura e segurança geotécnica, pontuais ou integrais, e na produção de habitação social, não conferindo a importância em virtude dos impactos socioeconômicos que as remoções dessas obras provocam. Em muitos casos, as famílias desalojadas são realocadas para outras favelas ou são transferidas para "alojamentos provisórios", essas medidas estimulam o surgimento de novas ocupações, o crescimento do número de moradores em favelas, além de agravar a situação das ocupações existentes. Por causa desses fatores, o objetivo da pesquisa aqui relatada foi o estudo dos impactos das remoções de famílias, decorrente das obras de urbanização na Favela Nova Jaguaré, localizada na zona oeste de São Paulo, realizadas desde 1989. O enfoque foi dado no período 2005/2012 (gestão de Serra/Kassab), por ser o único no qual foi realizada intervenção integral, associada à provisão de habitação social o que acarretou, portanto, maior número de remoções.

Palavras-chave: Remoções; Favela; Nova Jaguaré; Urbanização

RESUMEN

Este artículo está basado en una investigación de iniciación científica que lleva el mismo título, y trata del estudio de los impactos de las remociones de familias, derivados de obras de urbanización en asentamientos precarios. Los programas destinados a la atención de estas familias, removidas de favelas del municipio de São Paulo, son mal estructurados, sustentados por discursos rasos o, en la mayoría de los casos inexistentes. Históricamente y, aun en la actualidad, las administraciones municipales han concentrado sus esfuerzos en la construcción obras de infraestructura y de seguridad geotécnica, puntuales o integrales, así como en la producción de vivienda social, sin dar la debida importancia a los impactos socioeconómicos que derivan de tales remociones. En muchos casos, las familias desalojadas son reubicadas en otras favelas o, transferidas para "alojamientos provisorios"; dichas medidas, estimulan el surgimiento de nuevas ocupaciones y el crecimiento del número de habitantes en favelas, agravando la problemática existente. Debido a estos factores, el objetivo de la investigación aquí expuesta, fue el estudio de los impactos de las remociones de familias derivados de las obras de urbanización de la Favela Nueva Jaguaré, localizada en la zona oeste de São Paulo, realizadas desde 1989. El periodo de estudio fue 2005/2012 (gestión de Serra/Kassab), por ser el único en el cual fue realizada una intervención integral, asociada a la provisión de vivienda social, lo que generó, por tanto, mayor número de remociones.

Palabras Clave: Desplazamiento; Favela; Nueva Jaguaré; Urbanización

1. INTRODUÇÃO

O processo de formação das moradias precárias em São Paulo remete ao final do século 19 com o início do desenvolvimento econômico e das transformações urbanas na cidade, que acabaram atraindo a elite rural seguida por uma grande parcela da camada pobre. Desde o começo, esse processo foi marcado pela divisão bem clara entre os patrões e os trabalhadores. Como alternativas de moradia, para os pobres restaram os cortiços e a moradia autoconstruída em lotes periféricos associados às favelas, estas a partir de 1940.

A situação da moradia precária em São Paulo é resultado da *industrialização de baixos salários*[2], da dificuldade de acesso à terra e de uma somatória de ações públicas mal formuladas e realizadas ao longo dos anos. Mesmo as poucas medidas administrativas, que demonstraram algum resultado positivo, em consequência de ações urbanas melhores planejadas, não tiveram continuidade nas gestões seguintes e acabaram por não atingir as metas planejadas. No intuito de reverter esse quadro, é preciso encarar as favelas não como locais de moradia transitória ou "trampolim" para a cidade formal, como se acreditava antigamente.

O estudo das más ações públicas anteriores pode resultar no desenvolvimento de novas intervenções, programas e planos de ação mais estruturados, a fim de não repetirem experiências administrativas e urbanísticas fracassadas. Este ensaio propõe-se exatamente ao estudo dos programas de remoção e reassentamento de famílias que, na maioria das vezes, não são incorporados nas políticas públicas ou, simplesmente, não são o foco da intervenção. A ausência de programas que visam administrar os desalojamentos, as provisões de moradia e assistência às famílias envolvidas, prejudica os avanços que vêm sendo feitos na cidade de São Paulo na promoção do acesso à terra e à moradia digna.

Este artigo é resultado da pesquisa de Iniciação Científica da FAUUSP, *Estudo dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas: Favela Nova Jaguaré,* de agosto 2013. O objeto escolhido para estudo foi a Favela Nova Jaguaré, na zona oeste de São Paulo. Trata-se de uma das mais antigas e densas favelas da cidade e palco de algumas intervenções públicas recentes. A pesquisa apoiou-se em fontes primárias, contudo, teve de apelar para meios alternativos de informações, como acervo de notícias de jornais, em consequência da dificuldade de acesso aos dados da prefeitura acerca de intervenções públicas e à ausência da série histórica dos mesmos, além da falta de padronização de registros e de cadastramento de famílias.

[2] Maricato (1996), citado por Samora, 2009, p. 62.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS REMOVIDAS

2.1. Décadas de 1950 e 1960

Os primeiros alojamentos provisórios de São Paulo, que se têm notícia, foram implantados em 1946, quando o prefeito Abraão Ribeiro removeu favelas da cidade[3]. Os barracos eram constituídos principalmente de madeira, sendo a maioria de material usado. Tal ausência de investimento na construção das habitações e o uso de restos de materiais construtivos demonstravam que a própria população das favelas encarava a situação como provisória. O Poder Público visava a remoção das favelas como único meio de eliminar o quadro de precariedade, foco de contaminação e proliferação de doenças. Já o atendimento às famílias removidas nesse período era individual e assistencialista, recebiam uma ajuda de custo para voltar aos seus locais de origem.

No período entre 1960/61, a Divisão de Serviço Social do Município[4] promoveu o desfavelamento da Favela do Canindé. A ação teve início por causa de uma enchente que atingiu a região, provocando a remoção de praticamente todos os moradores. Foi necessária a elaboração e execução de um plano para retirada total da favela. Contou-se, então, com a colaboração do Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD).

Os técnicos da divisão e os estudantes envolvidos no trabalho tinham como perspectiva a inserção social e econômica dos moradores, pensando além dos problemas da moradia. Promoveu-se a remoção de 168 barracos, nos quais moravam 230 famílias, ou 900 pessoas. A divisão se responsabilizou por todas as casas e etapas, optando por soluções individualizadas no lugar de conjuntos habitacionais, conferindo uma multiplicidade de tipologias. A prefeitura não deu qualquer apoio ao programa, além do financiamento e dos poucos técnicos disponibilizados. (SILVA, 2009) Tanto nas ações da Favela do Canindé, quanto na experiência da Favela Vergueiro, famílias eram removidas para áreas periféricas muito distantes de onde se localizavam as favelas e até mesmo para outros municípios, o que consiste nas principais críticas aos Programas de Desfavelamento em períodos subsequentes.

2.2. Década de 1970

Nos anos 1970, as remoções em São Paulo ocorriam em áreas consideradas de risco e eram promovidas pela própria prefeitura, maior agente de remoção de moradias em favelas na época. O tratamento dado às famílias removidas ainda era feito de forma assistencialista: recebiam dinheiro para a compra de outro barraco,

[3] Bonduki, 1998, citado por Freire, 2006, p. 65.

[4] Criado em 1955, atuava junto à população favelada por meio do convênio entre o poder público e a Confederação das Famílias Cristãs.

ou eram transferidas para alojamentos em terrenos municipais periféricos, o que, muitas vezes, resultava no surgimento de novas favelas (SILVA, 1994, citado por SAMORA, 2009, p. 87).

Em 1971 a Prefeitura de São Paulo elaborou o Projeto de Remoção de Favelas – Vilas de Habitação Provisória (VHP), o programa consistia em uma tentativa de ação integrada de diversas frentes, em primeiro lugar na remoção dos favelados para alojamentos provisórios, construídos em terrenos municipais vagos, ou para outras favelas situadas em terrenos municipais. Nesses alojamentos, ou vilas de habitação provisória, receberiam, durante cerca de um ano, diferentes treinamentos de promoção social como educação básica e profissionalização. Assim, estariam preparados para serem definitivamente transferidos para habitações compradas no mercado, alugadas ou financiadas pelo poder público. (BUENO, 2000)

As principais críticas ao programa se referem à integração mencionada que não ocorreu, a política de adestramento social dependia do crescimento da renda dos moradores (o que não ocorria), ou da produção subsidiada da habitação para essa faixa de renda (BUENO, 2000). As VHPs[5] foram o começo de várias favelas do município, como a Favela do Heliópolis, onde foram assentadas, provisoriamente, famílias removidas das favelas Vila Prudente e Vergueiro. (SILVA, 2009)

Entre 1977 a 1979 foram removidos 1.230 domicílios. Parte dessas famílias foi transferida para outra favela com a denominação de *"transferência para favela adensável"*. Outras soluções adotadas para remoções pela PMSP eram: quartos alugados; mudanças sem auxílio da PMSP; terrenos adquiridos ou já de sua propriedade; com o auxílio da PMSP na aquisição do terreno e material de construção [6].

> *A prática de transferir os moradores removidos para "favelas adensáveis", utilizada também em períodos posteriores, demonstra como o Poder Público relacionava-se, com naturalidade, com as práticas, até mesmo ilegais, do mercado informal. O próprio processo de transferência e viabilização de uma nova moradia, com recursos públicos em outra favela, denota ainda um processo pautado pelo atendimento dos problemas imediatos vividos pela população carente através de soluções transitórias e não por uma prática de solucionar definitivamente o problema da moradia. (SILVA, 2009, p. 194)*

2.3. 1979-1982: Gestão de Reynaldo de Barros

O período da gestão de Reynaldo de Barros caracterizou-se pela transitoriedade entre consideração da favela como provisória e aplicações de soluções definitivas ao problema. Segundo Silva (2009), para melhorar sua imagem pública,

[5] Gomide e Tanaka (1997), citada por Silva (2009, p. 193).

[6] Cf. Ibid. Gomide e Tanaka (1997) apud Silva (2009, p. 185).

a prefeitura se voltou a programas sociais e alternativos destinados a moradias de baixo custo.

O primeiro período de atuação do município, com o recurso do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal (FUNAPS), encarava as favelas como uma situação provisória e visava a remoção como única solução. Um dos programas implantados foi o PROFAVELA, estruturado em duas vertentes:

1. Melhorias: visava criar condições de habitabilidade em favelas com a participação objetiva da população.

2. Remoções: remoções de favelas ou parte delas por motivos diversos. Tratava-se de uma ação de "*adensamento de favelas existentes*".

Ainda conforme o autor (2009), o programa promoveu pequenas intervenções sem o objetivo de reestruturar o espaço. Apesar de seu valor e pelo fato de ser o pioneiro da questão da favela, o programa não promoveu a reversão da irregularidade dos aglomerados, nem mesmo sua inserção urbana.

No caso das remoções, as famílias eram encaminhadas para Núcleos Habitacionais de Madeira (NHM), localizados em áreas municipais o mais próximo possível da área de origem. Cada núcleo era dimensionado em conformidade com o número de pessoas de cada família. Apesar do caráter provisório dessas moradias não há referências de planos de locação definitiva desses moradores. As famílias passaram a habitar definitivamente as favelas para as quais foram transferidas.

Outra forma de atendimento às famílias removidas era a "verba de atendimento". Tratava-se de uma quantia para que pudessem comprar algum material para iniciar uma nova construção em outra favela, ou dar entrada na compra de outra moradia, também em favela. Por último, uma alternativa encontrada era a construção por regime de mutirão.

2.4. 1983-1986: Gestão de Mário Covas

A gestão de Mário Covas é marcada pela formulação de novos conceitos de habitação e inovação de propostas para produção de moradias por meio de modelos participativos da sociedade, ajuda mútua e mutirões de construção. Havia um grande número de famílias removidas, inclusive de conjuntos habitacionais, ou que ocupavam áreas invadidas, em virtude das obras públicas as quais acabaram não obtendo qualquer atendimento habitacional, vale ressaltar que grande parte dessa demanda foi herdada da gestão anterior.

Como ação de provisão de habitação para as famílias removidas foram realizadas aquisições de terras para implantação de loteamentos urbanizados. Conforme Freire (2006) observa-se nesse momento o reconhecimento do direito à localização privilegiada da favela, ao invés da remoção e realocação da população

em periferias distantes. Contudo, as ações de reurbanização dos núcleos favelados envolvem a remoção total dos barracos para adequação da área e o reassentamento da população. Tal postura somente foi possível atuando-se em favelas de pequeno porte e pouco consolidadas (média de 86 famílias e barracos de madeiras). Nesse sentido o programa teve um caráter experimental.

A Secretaria da Família e Bem-Estar Social (Fabes) investiu recursos do FUNAPS para solucionar principalmente problemas decorrentes de invasão de áreas particulares, financiando sua aquisição pelos ocupantes como forma de suprir a necessidade básica do acesso à moradia. De modo a refutar essa ideia, Silva (2009) conclui que a viabilização da compra da terra não teve por objetivo a construção de moradias ou intervenções visando a urbanização, mas sim equacionar uma situação emergencial vivida pelas famílias diante da iminência de despejo ou risco de vida.

Esse período caracterizou-se pela nítida evolução no reconhecimento da moradia em favela como definitiva e em relação à participação popular na formação de programas públicos.

2.5. 1986-1989: Gestão de Jânio Quadros

Jânio Quadros institui em seu governo um dos programas mais polêmicos de remoção de famílias, o Programa de Desfavelamento, que promovia a remoção como única alternativa. A visão do programa retomava a concepção da favela como local de transição para a cidade, provocando um retrocesso ideológico. A população removida era transferida para conjuntos habitacionais periféricos, enquanto que as manifestações contrárias eram reprimidas com força policial através de ações violentas. (SAMORA, 2009)

Como agente do Programa de Desfavelamento, o FUNAPS passou a financiar, com seus recursos, moradias produzidas e comercializadas pela Cohab-SP, contudo, um mesmo produto, de mesma localização, apresentava condições desiguais de pagamento, o que causou revolta por parte dos moradores.

Neste momento surgem também as chamadas Operações Interligadas (OI), que basicamente concediam benefícios urbanísticos aos proprietários para certas áreas em troca de doação de recursos ao município para a execução de um número determinado de moradias destinado a um núcleo favelado. No entanto, dois pontos eram considerados vulneráveis: o "valor" do benefício e a efetiva aplicação na produção de moradias na favela escolhida.

> *A lei virou um ótimo negócio para os construtores, permitindo a remoção de favelas instaladas em áreas de interesse do mercado e lhes dando nova e 'nobre' destinação. Os interesses do setor privado passam claramente a orientar a ação do poder público municipal. A ação em favelas paulistas passa a ser prioritariamente as de remoção, especialmente as localizadas em áreas nobres (ZUQUIM, 2012, p. 7).*

Em síntese, o Programa de Desfavelamento promoveu a remoção de 4.363 famílias em 13 favelas[7] (8% das favelas existentes no município)[8], número inferior à meta estabelecida. Durante a gestão de Jânio Quadros, ocorreu, em esfera federal, a extinção do BNH, dificultando o financiamento às famílias de baixa renda. A Caixa Econômica Federal (CEF) foi escolhida para assumir as atividades do BNH sem, no entanto, ter nenhum projeto específico para isso.

Um conjunto de obras destinado à classe média foi iniciado, mas o recurso esperado não foi disponibilizado, gerando obras inacabadas. Como resultado, áreas onde as obras de terraplanagem não foram concluídas sofreram erosão e as estruturas de edifícios em construção foram invadidas. Como consequência dessas ações, esses movimentos sociais organizados foram tratados com violência nas operações de reintegração de posse (SILVA, 2009).

2.6. 1989-1993: Gestão de Luiza Erundina

A gestão de Luiza Erundina foi caracterizada pela realização de intervenções, as quais marcaram historicamente as políticas públicas de habitação do município, até mesmo no estado. As ações eram consideradas como "utopias", como é o caso da autogestão na produção de moradias e do programa efetivo de urbanização de favelas. Sob a administração de Luiza Erundina foram instituídos programas habitacionais, com os recursos financeiros do FUNAPS, que propunham a atuação em favelas e a construção de habitações de interesse social por intermédio de mutirão e empreitada. Os projetos buscavam diretrizes principais como uma arquitetura bem resolvida, o que envolvia um melhor projeto por um baixo custo.

As duas gestões seguintes criticaram as políticas da gestão de Erundina, no entanto, sem outra solução, retomaram os mutirões autogeridos. As críticas direcionadas à política de Erundina eram privilégios dados aos movimentos sociais organizados e informados. Foi criticada pelo "clientelismo coletivo", contudo, tal favoritismo "*provocou o crescimento político e lideranças comunitárias, deixando claro o alto componente político do projeto, que trazia discussões e disputas dos movimentos populares para o seio da administração*". (SILVA, 2009)

A questão das remoções focou-se nas regiões que apresentavam riscos de deslizamento. Uma matéria da *Folha de S. Paulo*, de novembro de 1989[9], publica o Plano de Ação, anunciado pela própria prefeita para intervir nas favelas com riscos. Os locais considerados pelos geotécnicos como prioritários seriam

[7] Cf. Silva (2009), op. cit p. 342: Favelas Glicério, Formigueiro, Tatuapé, Do Amor, Tolstoi, JK, Morro do S., Águas Espraiadas, Elvira Goreti, Vila Prel, Cidade Jardim, Pirituba, além das famílias moradoras dos cortiços das ruas Assembléia e Jandaia, no acesso da Radial Leste para avenida 23 de Maio.

[8] Cf. Gomide e Tanaka, op. cit. p. 38 citado por Silva (2009).

[9] *Folha de S. Paulo,* 7 nov. 1989, caderno Cidades.

evacuados e seus moradores transferidos para as 5.300 UH's em projeto ou em construção. Segundo a matéria, a prefeitura contava, na época, com 757 casas em fase de acabamento, 300 em obras, além 1.050 lotes. Enquanto as unidades eram construídas, a prefeitura anunciou a produção de 1.400 alojamentos provisórios, porém, não foram encontrados outros documentos ou notícias sobre a construção desses alojamentos.

Em outra matéria do mesmo jornal[10], a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo não queria divulgar o nome das 251 favelas da cidade, as quais se encontravam em áreas de risco. De acordo com o coordenador do Plano de Eliminação de Áreas de Risco da Secretaria na época, Nelson Fujimoto, o motivo seria que a divulgação desses locais provocava o aumento de sua população moradora, pela esperança de conseguirem transferência para conjuntos habitacionais. Em um ano a secretaria retirou próximo de 2.100 famílias de áreas consideradas de risco e cerca de 1.500 foram transferidas para conjuntos habitacionais construídos pela prefeitura e para alojamentos provisórios, como escolas e creches. O restante, considerado em situação de emergência, recebeu barracos novos financiados pela prefeitura.

2.7. 1993-2000: Gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta

As gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta serão analisadas em conjunto, levando em consideração a tendência de continuidade dada por Pitta às diretrizes, ações e programas de Maluf.

As primeiras ações de Paulo Maluf foram paralisar as ações de reurbanização nas favelas, deixando muitas famílias, que se encontravam nos alojamentos, a espera de atendimento sem assistência. Consequentemente, a maior parte dessas áreas acabou formando novas favelas. Todas as obras de mutirão foram paralisadas e as obras previstas também não tiveram continuidade, interrompendo todo o diálogo estabelecido no governo de Erundina com a população.

Segundo Freire (2006) foi feito o uso constante de abrigos provisórios, pois o número de unidades habitacionais não era suficiente para comportar as famílias removidas. Essas eram deslocadas para abrigos que se encontravam, na maioria das vezes, em locais distantes da obra.

Uma notícia do jornal *Folha de S. Paulo*, de agosto de 1995, mostra populações faveladas fechando ruas de São Paulo contra remoções de seus barracos. A Secretaria de Habitação promovia um levantamento, na época, de todas as favelas localizadas embaixo de pontes e viadutos, que podiam correr algum risco, para remoção. O secretário da Família e Bem-Estar Social chegou a sugerir, como

[10] *Folha de S. Paulo,* 25 out. 1990, caderno Cidades.

solução para as famílias removidas no período, que elas fossem provisoriamente para barracas de lona, as quais seriam montadas em campos de futebol. Já as reivindicações dos moradores da Favela do Jardim Edite exigiam moradias permanentes e decentes, recusando as propostas da prefeitura de transferência para abrigos provisórios e a ajuda de custo de R$ 1.500,00, oferecida para os que recusavam a primeira alternativa.

2.8. 2001-2004: Gestão de Marta Suplicy

No programa de governo de Marta Suplicy destacavam-se dois programas habitacionais: Morar Perto e o Bairro Legal. O primeiro visava produzir habitação próxima ao centro de São Paulo e centralidades regionais, enquanto o Bairro Legal propunha a requalificação de áreas caracterizadas pela precarização habitacional e urbana, atuando por meio de ações de urbanização de favelas, loteamentos, regularização fundiária, provisão habitacional e implantação de equipamentos, além de projetos para a recuperação e preservação socioambiental das áreas de proteção dos reservatórios Guarapiranga e Billings. A gestão de Marta apresentou um desempenho considerado fraco que, no entanto, pode ser explicado pela reduzida estrutura administrativa herdada das gestões anteriores de Maluf e Pitta.

Uma ação polêmica dessa gestão foi a Operação Caça-Barraco, em notícia da *Folha de S. Paulo* do ano de 2001[11], tratava-se de uma tentativa da PMSP de "brecar o êxodo do centro e o inchaço da periferia" por meio de duas medidas: retirada de barracos recém-instalados na cidade e oferecer a administração municipal como a fiadora a quem se dispusesse a alugar ou comprar um imóvel para morar no centro de São Paulo. A própria administração admitiu, na época, tratar-se de medidas emergenciais e paliativas, uma forma de "estancar a degradação urbana" até que outros projetos de reurbanização e moradia tivessem resultados.

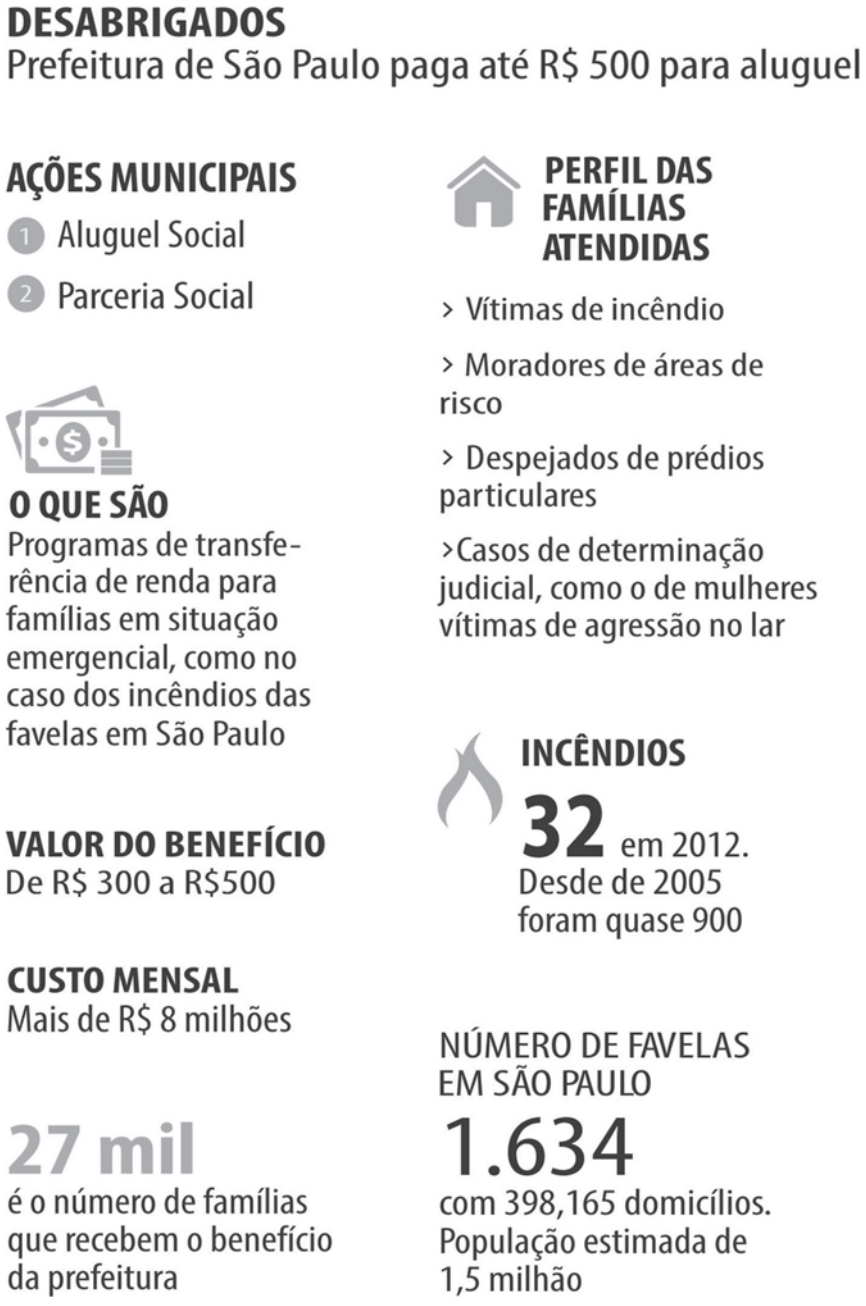
A Operação Caça-Barracos objetivava impedir, segundo a prefeitura, a ocupação das poucas áreas públicas livres na periferia. O secretário municipal da Habitação desse período, Paulo Teixeira, chegou a conceder o seguinte depoimento ao jornal:

> *A intenção é bloquear o desenvolvimento de novas favelas. Montou um novo barraco em área pública desocupada, vamos retirar. Essas pessoas devem se cadastrar em nossos programas e, enquanto não são atendidas, procurar albergues ou voltar para casa de parentes.*

Em contrapartida, com a fala do secretário, os 14 albergues municipais na época estavam com todas as 2.860 vagas preenchidas, baseado na mesma publicação.

[11] *Folha de S. Paulo*, 13 maio 2001, Folha Campinas, p. C8

Figura 1 – Programa e transferência de renda para famílias em situação emergencial



Fonte: *Folha de S. Paulo*, 16 set. 2012, Cotidiano, C5

2.9. 2005-2012: Gestão de José Serra/Gilberto Kassab

A notícia publicada pela *Folha de S. Paulo*, em setembro de 2007[12], anunciava a intenção da prefeitura de remover 19 favelas das marginais, cerca de 20 mil famílias no total. O projeto utilizaria parte dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a intervenção teria como base o estudo da Aliança das Cidades[13], o qual apontava que a ocupação em regiões com tráfego intenso aumentava os riscos de acidentes, como incêndios. Além disso, a prefeitura era obrigada a seguir o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que pedia prioridade nas remoções de invasões sob as pontes das marginais. As PMSP ofereceu três alternativas para as famílias removidas, a primeira opção era o cadastramento das famílias em programas habitacionais e enquanto esperassem o imóvel receberiam bolsa-aluguel de R$ 300,00. As famílias que desejassem voltar para seu local de origem iriam receber R$ 5.000,00, no entanto, os moradores que quisessem verba imediata para comprar outro imóvel, poderiam receber até R$ 8.000,00. A maioria dos moradores preferiu receber o valor de R$ 8.000,00 para construir um barraco melhor que o antigo, ao invés de esperar um tempo indeterminado por uma moradia do CDHU.

Em setembro de 2012 a *Folha de S. Paulo* publicou uma reportagem[14] com dados impressionantes sobre o número de pessoas que recebiam bolsa-aluguel da prefeitura em consequência das remoções por obras, incêndios ou emergências. Aproximadamente 21 mil famílias, quase 100 mil pessoas, recebiam o auxílio chamado "Aluguel-Social", sendo que em agosto de 2010, esse benefício era dado a 11 mil famílias, quase a metade. Além desse programa, outras 6.000 famílias faziam parte do Programa Parceria Social[15]. Mesmo com os recursos gastos com o Bolsa-Aluguel, o valor mensal oferecido às famílias era insuficiente para a aquisição ou aluguel de uma moradia, principalmente no mercado formal.

Zuquim (2012) expõe as diretrizes para a aplicação das Verbas de Apoio Habitacional[16] (VAH) pela prefeitura em 2006, pelos dados da Sehab. A secretaria regulamentou a utilização e fixou valores de auxílios para atendimento às famílias por:

- Necessidade de realização de obras públicas;
- Remoção por determinação judicial;
- Remoção de moradores das áreas de intervenção de Sehab/Habi;

[12] *Folha de S. Paulo*, 8 set. 2007, Cotidiano, C3.

[13] Organização internacional constituída por 24 países.

[14] *Folha de S.Paulo*, 16 set. 2012, Cotidiano, C4.

[15] De acordo com o portal da Sehab, na Instrução Normativa Sehab 02/2009, "*trata-se de um programa de apoio socioeconômico às Políticas Municipais de Habitação e de Assistência e Desenvolvimento Social, podendo ou não estar associado a outros programas habitacionais ou de assistência social. Terá a participação do beneficiário no processo de indicação e locação do imóvel em condições dignas de moradia. Contará com a concessão aos beneficiários, de subsídio para o pagamento dos aluguéis mensais*".

[16] Portaria da Sehab n. 138, 2006.

- Remoção de moradores em área de risco onde houver intervenção do poder público.

Para esses casos foram instituídas duas modalidades:

- Verba para compra de moradia: nesse caso assistida pela prefeitura e em áreas destinadas a assentamentos habitacionais integrantes da programação do Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (Resolo) e Superintendência de Habitação Popular (Habi);
- Verba de apoio habitacional às famílias que recusem a modalidade compra de moradia e nesse caso sem a assistência da Habi.

3. FAVELA NOVA JAGUARÉ

3.1. Histórico de ocupação e formação da Favela Nova Jaguaré

A região que hoje contém o bairro do Jaguaré era formada por fazendas e chácaras pertencentes a imigrantes portugueses e húngaros instalados desde a década de 1920. Em 1935 a área foi comprada pela Sociedade Imobiliária Jaguaré, de propriedade de Henrique Dumont Villares (PISANI, 2011). O terreno possuía muitos atrativos, que lhe renderiam um grande sucesso, principalmente no que diz respeito a sua localização. O bairro industrial foi projetado em uma área de 800.000 m^2 onde seriam construídas 2.000 casas operárias. O projeto contava com um setor industrial, lotes residenciais e uma área de lazer que posteriormente seria invadida, dando origem à Favela Jaguaré.

Apesar de os inúmeros fatores positivos do projeto, as vendas de lotes não tiveram o sucesso previsto. O fracasso do loteamento estimulou indústrias a desmatarem e construírem aterros na área destinada ao parque no projeto inicial. Essas ações estimularam a ocupação habitacional irregular posterior. Em 1968, encontravam-se no bairro 370 barracos e uma escola de madeira, baseada nas informações coletadas por Pasternak Taschner na Associação de Moradores e citado por Freire (2006, p. 105). Uma década depois, a favela já contava com aproximadamente 3.000 famílias, apresentando um crescimento anual de 37,27%. Em 1984, a Emurb removeu cerca de 20 famílias para viabilizar a construção de um alojamento provisório, no entanto, a verba destinada para a obra, não foi suficiente e a empresa retirou-se do local sem finalizá-la e sem realocar as famílias.

Para Freire (2006), a boa localização da favela e a consolidação da mesma promoveu uma valorização no mercado imobiliário e a pressão constante por novas moradias ou ampliação das existentes levaram a uma verticalização expressiva, de até cinco pavimentos em algumas construções. Nota-se que a grande maioria das construções passou de barracos precários de madeira ou chapa de aço, dando

espaço para as casas de alvenaria[17]. Na cobertura, o predomínio de uso de cimento amianto e de laje pré-moldada é notável.

> *Essa melhoria está associada ao tempo de permanência da população da favela e à percepção, por parte desta, que este tempo vai se prolongando por não receberem pressão pela remoção do núcleo pelo Poder Público, seja pelo descaso ou pela mudança de política de remoção para uma política de urbanização dos assentamentos precários, assegurando a esta população não a propriedade, mas a posse do imóvel construído. (FREIRE, 2006, p. 137)*

3.2. Ações públicas realizadas na Favela Nova Jaguaré

3.2.1. Até 1989

As primeiras intervenções municipais da Favela Nova Jaguaré aconteceram no final da década de 1970, quando os barracos localizados mais próximos à Marginal Pinheiros foram removidos para ceder espaço à estação de trem Jaguaré[18], construída pela Fepasa, bem como a construção de um canteiro central das obras do "Cebolão"[19]. Conforme a notícia da *Folha de S. Paulo,* do dia 25 de abril de 1977, a empresa Fepasa colocou caminhões e trens à disposição dos favelados, segundo eles, quem desejasse ir para o interior teria todo o transporte gratuito e facilitado. Em outra publicação do mesmo jornal, em 23 de maio de 1979[20], 25 famílias localizadas na avenida General Vidal foram removidas e realocadas em áreas de propriedade municipal dispersas pelo Butantã, em uma tentativa da prefeitura de apaziguar uma disputa de interesses entre moradores do bairro e da favela. Os moradores do entorno, para a qual as famílias removidas seriam transferidas inicialmente, foram contrários à realocação, pois impediria a construção da Praça Nossa Senhora das Virtudes, já os moradores da favela queriam permanecer próximos à Favela Nova Jaguaré.

3.2.2. Gestão Mário Covas

Em 1983, um deslizamento na favela provocou a destruição de aproximadamente 200 barracos. Em janeiro de 1984, cerca de 20 famílias foram realocadas[21] para o campo de futebol, promovendo o início de sua ocupação. Segundo a notícia publicada pela *Folha de S. Paulo*, em 02 de agosto de 1983, próximo de 140 famílias

[17] Segundo Censo de Favelas realizado pela Prefeitura de São Paulo, em 1987, 50,5% das construções eram de alvenaria nas paredes externas, enquanto em 1980 eram e 1973, 1,3%.

[18] Atualmente conhecida como Estação Villa Lobos-Jaguaré.

[19] *Folha de S. Paulo,* 28 abr. 1977.

[20] Ibid. p. 28

[21] PMSP, 1992, v. VIII, p. PL-2/3, in TRENTO (2011), p. 25.

foram alojadas em galpões da CEAGESP, onde permaneceram provisoriamente por dois meses. Após esse período, Mário Covas apresentou opções de lotes urbanizados para a transferência dessas famílias. As famílias poderiam escolher onde construir seus barracos após um cadastramento nas seguintes áreas: Gleba do Pêssego, Jardim Arpoador, ou em uma área da Cohab em Osasco. Os lotes tinham uma média de 100 m^2 e poderiam ser pagos em prestações[22].

3.2.3. Gestão Luiza Erundina

No início da gestão o "Plano de ação para as favelas em situação de risco de vida ou emergência" , da PMSP, promoveu obras de retaludamento e drenagem na região onde aconteceu o deslizamento. Seriam construídas 78 UHs, escalonadas nos taludes, no entanto, as obras das moradias nunca foram executadas. Algumas famílias foram removidas para a parte mais ao sul da encosta, junto ao campo de futebol, enquanto outras seriam transferidas para o Conjunto Raposo Tavares. Entretanto, não foram encontrados registros oficiais sobre essa ação. Durante o início das obras alguns problemas surgiram, entre eles a detecção de camadas de lixo mais profundas do que as previstas e a dificuldade de remoção das famílias.

Figura 2 – Intervenção na Favela Jaguaré. 1989/92

Fonte: Mapa produzido pela autora. Dados: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013

[22] Segundo a publicação, o valor do lote era de 150 UPCs, equivalente a 720 mil Cruzeiros, sendo a prestação inicial de 8,6 mil Cruzeiros.

As obras foram concluídas em 1991. Segundo Pisani (2011), 75 famílias foram removidas e 4.000 pessoas beneficiadas.

Prevendo a ocupação da área de intervenção por barracos, a Secretaria de Habitação, sob administração de Luiza Erundina, desenvolve o primeiro projeto institucional de ocupação habitacional, que acabou não sendo implementado. A área foi invadida por barracos, e hoje é uma das partes de maior densidade da favela e com maior risco de desmoronamento. Outras pequenas obras foram realizadas nesta gestão em regime de mutirão, como a construção de muros de arrimos, canalização de drenagem de águas pluviais, construção de escadaria e de alojamentos provisórios para abrigar 32 famílias.

3.2.4. Gestão Paulo Maluf

Em 1995, houve um grande deslizamento que provocou a remoção de diversas famílias pela PMSP. A população desalojada recebeu uma "indenização" de R$ 1.700,00 pela remoção e, provavelmente, mudaram-se para outras favelas. Quarenta famílias que não aceitaram a proposta, sendo transferidas para um alojamento provisório no Tendal da Lapa, conforme a notícia da *Folha de S. Paulo,* de fevereiro de 1995.

Ainda de acordo com a notícia, a área consistia em um galpão de 11 mil m^2, no qual os moradores transferidos se instalaram usando telhas e compensados de suas antigas casas para a construção das novas, além de tábuas doadas pela Administração Regional da Lapa.

Em 1996 iniciaram-se as obras de dois conjuntos habitacionais, parte do Programa de Verticalização de Favelas – PROVER: Nova Jaguaré I e II. Eram dez blocos de apartamentos com cinco pavimentos, com quatro apartamentos de dois dormitórios, na rua Três Arapongas, totalizando 200 unidades habitacionais. Outros três edifícios habitacionais, com a mesma tipologia dos anteriores, foram implantados na rua Barão de Antonia. Os dois conjuntos totalizaram 260 unidades habitacionais. Para viabilizar sua construção foram removidos 1.714 moradores de um total de 12.236.

A intervenção sofreu críticas por apresentar soluções pontuais, causando um contraste do restante da favela – que não recebeu nenhuma melhoria – com os novos condomínios verticalizados. As tipologias presentes no projeto ofereciam uma unidade habitacional mínima, além de não permitir pequenas adaptações e ampliações, desconsiderando a cultura de autoconstrução presente na favela.

A existência de inúmeras áreas livres sem definição de uso, reservada para o lazer condominial do projeto da rua Três Arapongas, facilitou sua posterior invasão por novas moradias irregulares.

Figura 3 – Intervenção Favela Jaguraré. Alojamento provisório. 1995

3-2 Quinta-Feira, 16 de fevereiro de 1995 — são paulo

CHUVAS

Galpão da prefeitura é transformado em favela

Famílias desabrigadas montam barracos em área coberta na zona oeste

AUGUSTO GAZIR
Da Reportagem Local

Cerca de 40 famílias desabrigadas pela chuva na cidade transformaram o abrigo da prefeitura do Tendal da Lapa (zona oeste) em uma nova favela plana e coberta.

O Tendal da Lapa é um galpão com cerca de 11 mil metros quadrados, junto ao prédio da Administração Regional da Lapa.

As famílias, que tiveram que desocupar as áreas de risco da favela do Jaguaré (zona oeste), usaram para construir os novos barracos telhas e compensados de suas antigas casas. A Administração regional da Lapa também doou tábuas para as construções. Varas de roupa estão espalhadas pelas "ruas" do abrigo.

O servente desempregado Roberval Araújo, 22, foi um dos primeiros a chegar ao abrigo. Ele está lá há dois meses. "Vi essa favela nascer. Eu inclusive ajudei a construir os barracos", diz Araújo.

Na "favela", existem dois chuveiros e dois vasos sanitários para 173 pessoas. Os moradores reclamam da falta de assistência da prefeitura. "O governo não dá mais apoio nenhum, nem mais aqui as assistentes sociais vêm. Eu só saio daqui quando tiver uma casa para morar", afirma José Altino dos Santos, 34.

A supervisora de Serviço Social da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, Maria Cristina do Amaral, 47, afirmou que a situação no Tendal é tranquila e que o atendimento de emergência já foi feito. Segundo ela, o problema da moradia definitiva já está sendo resolvido pela Secretaria de Habitação.

Os desabrigados dizem que barulho à noite e as brigas são constantes na "favela". Everaldo da Silva, 32, quebrou um dos dedos da mão numa briga.

O desempregado Roberval Araújo, um dos primeiros a chegar ao abrigo, em seu barraco

DESABAMENTO

Engenheiro responsável por prédio que caiu no PR diz que não é culpado

MÔNICA SANTANNA
Da Agência Folha, em Curitiba

O engenheiro Ney Baptista Torres, 64, disse ontem que não se sente culpado pelo desabamento do edifício Atlântico, ocorrido no dia 28 de janeiro em Guaratuba, no litoral do Paraná.

O prédio foi construído por ele. No desabamento, 29 pessoas morreram e nove ficaram feridas.

"Em absoluto me sinto culpado. Sou vítima como as demais famílias, porque perdi minha nora e dois netos", disse Torres em depoimento ao delegado Valmir Soccio, que investiga o acidente.

O depoimento foi realizado na delegacia de Paranaguá (100 km de Curitiba). Ele foi indiciado em inquérito por homicídio culposo e lesões corporais.

Torres disse que não sabe a causa do desabamento do prédio. "É totalmente estranho", disse. Segundo ele, as rachaduras existentes na casa do zelador e em alguns apartamentos não eram graves.

"Acompanhei passo a passo a reforma e não havia indicativo de desabamento. Eu estava fazendo tudo certinho", afirmou.

Torres disse que a reforma nos pilares começou no dia 26 de janeiro, com "com orientação dos engenheiros", e que não pediu a retirada das famílias porque "não havia risco de desabamento".

Fonte: acervo.folha.com.br

3.2.5. Gestão Celso Pitta

Na gestão de Celso Pitta foi proposta a construção de 602 unidades habitacionais com as mesmas características de produção do Projeto Cingapura. Um outro projeto pretendia atender todas as famílias residentes na favela. A visível

inadequação do projeto ao terreno promoveria uma imensa movimentação de terra, portanto, por causa da dificuldade de implantação dos edifícios na encosta e impossibilidade de atendimento de toda a população favelada da área, a viabilização da obra tornou-se praticamente impossível (FREIRE, 2006).

Figura 4 – Intervenção Favela Jaguraré. 1993/2000

Fonte: Mapa produzido pela autora. Dados: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013

3.2.6. Gestão Marta Suplicy

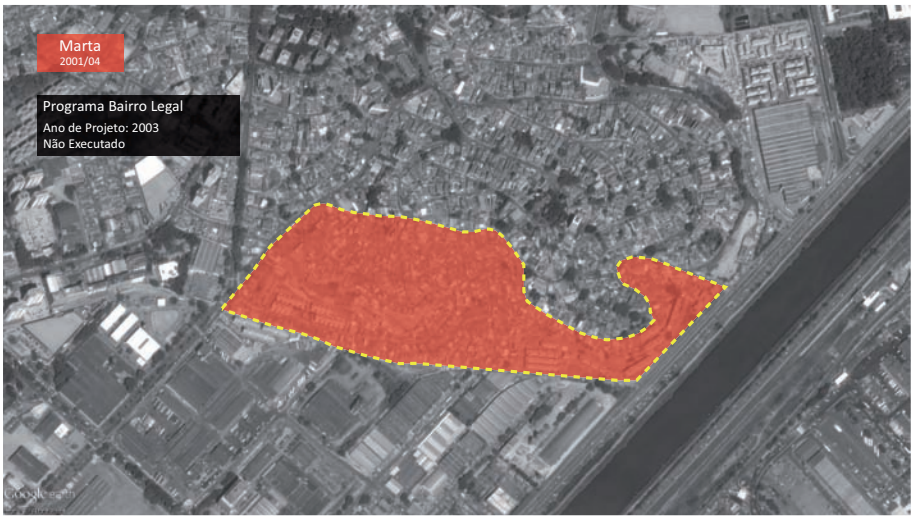
Em 2002 ocorreram muitos deslizamentos, um deles desalojou 26 famílias do Morro do Sabão, e acabou incentivando a execução de obras de contenção na encosta e encaminhamento das águas pluviais.

No ano seguinte, lançou-se um edital para o desenvolvimento de um projeto urbanístico no âmbito do Programa Bairro Legal, o projeto vencedor do concurso tinha como premissa a participação popular. Foram apresentadas três propostas aos moradores e as remoções necessárias de cada uma: a de menor, médio e maior impacto. O projeto final aproximou-se da proposta de médio impacto, mantendo-se boa parte das construções existentes e verticalizando um pouco mais as habitações, sendo necessário o desalojamento de aproximadamente de 1.760 famílias para a construção de 1.540 novas unidades. Os moradores que ficariam fora da provisão habitacional, seriam assentados em áreas próximas. Entretanto, por falta de recursos, a obra foi abandonada antes mesmo de seu início.

Figura 5 – Remoções previstas no Projeto Bairro Legal. Favela Jaguraré. 2001/2004

Fonte: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC/VideoFau. SP, 2013

Figura 6 – Urbanização da Favela Jaguaré. 2005/2012



Fonte: Mapa produzido pela autora. Dados: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013

3.2.7. Gestão Serra/Kassab

A gestão de Kassab deu continuidade à proposta do Programa Bairro-Legal, mas com modificações, o projeto passou a fazer parte do Programa de Urbanização de Favelas. Foram realizados três projetos: Conj. Nova Jaguaré, Alexandre Mackenzie e Kenkiti Simomoto.

Pisani (2011) apresenta dados do sistema de informações da HABISP, apontando que em junho de 2010 a Favela Nova Jaguaré possuía 4.070 domicílios, em uma área de 168.359,9 m², portanto, 18.359,9 m² a mais que a área do parque do loteamento inicial. Baseada em informações da HABISP, publicadas em 2012, a favela possuía 4.500 imóveis e 15.000 habitantes[23] em um terreno de propriedade municipal.

De acordo com informações obtidas no Habi Centro, 942 unidades habitacionais foram entregues no total. A favela foi dividida em setores de modo a facilitar as obras de urbanização. O setor 3, por exemplo, foi removido para a implantação de uma área de lazer. Segundo o Habi Centro,

> *os grandes desníveis do terreno e o fato de a favela não possuir áreas verdes e de lazer, influenciaram o desenvolvimento de um projeto capaz de transformar uma área de risco em uma grande e importante área de lazer para a população*[24].

A área foi pavimentada e sofreu obras de "consolidação geotécnica"[25].

Nos setores 4, 7 e 8 foram construídas redes de água e esgoto, ocorreram retiradas e readequação por serem consideradas áreas de risco, bem como no setor 18 aconteceram apenas remoções. Já em fase de obras, estas foram realizadas na sequência representada pelo mapa (figura 7) a seguir:

No total, cerca de 1.879[26] imóveis foram removidos na gestão de Kassab, enquanto 2.400 permaneceram na área. Em uma apresentação do projeto da Habi Centro, de 2004, dois anos antes do início das construções, explicita-se as intenções da secretaria quanto à dinâmica das remoções promovida pelas obras. Segundo o documento, as áreas de risco seriam as primeiras a serem desocupadas, substituindo barracos por conjuntos habitacionais. Desse modo, a Favela Nova Jaguaré não apresentaria nenhuma área de risco, ocupada ou não. Quanto às famílias que sairiam dessas áreas, teriam dois destinos:

- Provisórios: para casas dentro da Nova Jaguaré ou próximo dela, tendo o aluguel providenciado pela prefeitura;
- Definitivo: com diversas alternativas:

1. Novas unidades que seriam construídas dentro da Nova Jaguaré;

[23] Censo de 2010.

[24] Apresentação da Habi Centro do projeto Nova Jaguaré, setembro de 2010.

[25] Dados da apresentação Habi Centro das obras de urbanização da favela.

[26] Dados cedidos pelo Habi Centro.

Figura 7 – Mapa de remoções por risco ou obras urbanísticas

Fonte: Produzido pela autora. Dados: Habi Centro

2. Novas unidades que seriam construídas no distrito do Jaguaré ou em distritos próximos;
3. Lotes regularizados na Nova Jaguaré.

A primeira versão do projeto foi idealizada sob a lógica dessas diretrizes. Entretanto, o projeto final não foi implantado nas áreas de risco, mas sim em uma parte no interior da favela e, o restante, em um terreno fora do perímetro da mesma. Quanto às diretrizes de destino das famílias removidas, sabe-se que alguns barracos, casas de alvenaria ou madeira, foram remanejados em locais da própria Favela Nova Jaguaré. Uma alternativa encontrada pela prefeitura por causa da rapidez com que a remoção dessas moradias deveria ser realizada para o começo das obras.

A primeira remoção aconteceu no dia 17 de julho de 2006 e a última no dia 14 de março de 2013. Das famílias removidas:

- **934 foram direcionadas para unidades habitacionais** construídas pela prefeitura, porém sem identificação dos conjuntos de destino;
- **369 foram atendidas com verba de apoio**: recurso dado às famílias que recusassem a modalidade compra de moradia e nesse caso sem a assistência da Habi;
- **177 atendidas com compra de moradia**;
- **81 fizeram permuta ou troca interna na área**;
- **30 receberam unidades readequadas ou realocadas**;
- **05 receberam boxes comerciais**;
- **283 aguardam atendimento no Bolsa-Aluguel**, sendo que nove recebem pelo Programa Parceria-Social[27].

[27] Dados cedidos pelo Habi Centro.

Figura 8 – Remoções realizadas na urbanizaçacao da Favela Jaguraré. 2005/2012

Fonte: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013. Dados: Habi Centro

A partir de 2009, os novos conjuntos habitacionais foram entregues à população do bairro. De acordo com Pisani (2011), a parte central da favela continuou com construções e acessos precários, enquanto os novos projetos, localizados próximos à Marginal Pinheiros, cobriam a vista, dando um falso aspecto de urbanização integral da favela. Além disso, os arrimos e outras obras de infraestrutura planejados pelo projeto, apresentam grandes investimentos para trabalhar com encostas de grandes declividades, resultando em construções de alto custo de execução e de manutenção.

Figura 9 – Provisão habitacional na Favela Jaguraré. 2005/2012

Fonte: Material elaborado para vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013. Dados: Habi Centro

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As gestões municipais concentraram seus esforços, e ainda o fazem, em urbanizações, pontuais ou integrais e na produção de habitação social, sem a consciência dos impactos socioeconômicos provocados pelas remoções de tais obras, além de não desenvolverem programas efetivos de atendimento às famílias removidas. As diretrizes para as ações de remoção e a assistência dada às famílias afetadas deveriam ser planejadas e discutidas tanto quanto o próprio projeto de urbanização. Infelizmente, isso não ocorre nas intervenções de favelas em São Paulo, como é o caso das obras iniciadas na Favela Nova Jaguaré, em 2006, durante a administração de Kassab. Famílias foram removidas para o início das obras de urbanização, sendo remanejadas para outros locais da favela, pela falta de alternativas. O próprio ato de remanejamento demonstra a aceitação e posição passiva dos órgãos públicos em relação à informalidade e a situação em que as moradias precárias se encontram.

As alternativas para a população removida, dadas pela administração municipal ao longo dos anos em São Paulo, baseiam-se em:

1. **Abrigos provisórios**: geralmente tendas ou galpões com infraestrutura inadequada para receber moradores. As famílias deveriam ficar por períodos curtos, mas a situação acaba se estendendo por tempo indeterminado, até que sejam encaminhadas para conjuntos habitacionais. Muitas vezes, alojamentos provisórios se transformam em novas favelas.

2. **Bolsa-aluguel**: enquanto aguardam para receber uma moradia em conjuntos construídos pela prefeitura, as famílias são auxiliadas com uma quantia mensal que varia de acordo com cada situação. O grande problema dessa medida é o número crescente de dependentes dessa bolsa, pois o número de remoções nas intervenções é sempre maior que o de habitações produzidas.

3. **"Cheque-despejo"**: ao recusarem os atendimentos oferecidos acima, as famílias recebem uma quantia para se retirar do local. Por causa do valor dado, insuficiente para a compra de uma nova moradia legalizada, elas geralmente constroem ou compram outro barraco em outra favela, dando continuidade à situação informal.

Infelizmente, não há um controle profundo sobre as transferência e realocações de famílias, os poucos existentes são de alguns períodos, com ações descontínuas e informações fragmentadas, sem a existência de uma série histórica, além de não serem disponibilizadas à população. Provavelmente, as famílias transferidas da Favela Nova Jaguaré para conjuntos habitacionais, não foram 100% alocadas nas habitações construídas na mesma favela. Sendo assim, a população favelada é comumente realocada em locais distantes dos de origem, bem como dos familiares, emprego, amigos, etc.

Anexo

Políticas de remoção instituídas na Favela Nova Jaguaré de 1977 a 2012

Período	Prefeito	Órgão responsável	Nº de remoções	Causa	Atendimento oferecido	Provisão hab. na gestão
77/79	Olavo Setubal	Bem-Estar Social	24 famílias lovalizadas na Av. General Vidal	Construção da estação de trem da Fepasa e canteiro de obra do Cebolão	Caminhões e trens à disposição das famílias pela Fepasa; transferência de famílias promovidas pela Prefeitura para áreas espalhadas pelo Butantã	–
83/84	Mario Covas	FABES, SAR, IPT e EMURB	Cerca de 160 famílas	Deslizamento de terra	20 familias realojadas pra o campo de futebol; 140 famílias transferidas para galpões da Ceagesp onde ficaram por 2 meses e depois tiveram a opção de se mudar para lotes urbanizados: Gleba do Pêsssego, Jardim Arpoador, ou em uma área da Cohab em Osasco	–
89/91	Luiza Erundina	PMSP	75 famílias	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos	Algumas famílias realocadas para a parte mais sul da encosta (próximo ao campo de futebol); transferência de famílias para o Conjunto Raposo Tavares; contrução de alojamentos provisórios para abrigar 32 famílias	–
1995	Paulo Maluf	PMSP	Mais de 40 famílias pelas obrass de taludamento e drenagem e 1714 moradores (cerca de 430 famílias) pelas obras do PROVER	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos e construção dos conjuntos habitacionais do PROVER	Indenização de R$ 1770,00. Cerca de 40 famílias (173 moradores) não aceitaram a proposta e foram transferidos para alojamento provisório no Tendal da Lapa	260 unidades pelo PROVER, conjuntos Nova Jaguaré I e II, obras iniciadas em 1996
2002	Marta Suplicy	PMSP	26 famílias do morro do sabão	Deslizamento	Não foram encontrada informações	–
06/nov	Gilberto Kassab	Habi Centro	Cerca de 1879 famílias	Remoções preventivas devido às apresentação de risco de certas áreas e obras de urbanização: construção de conjuntos habitacionais, obras viárias, sistema de esgoto, água, etc.	Transferência para umnidades habitacionais construídas pela PMSP; bolsa-aluguel entre R$ 300,00 e R$ 500,00; "cheque-despejo" de R$ 5.000,00 a R$ 8.000,00. Alguns barracos, casas de alvenaria ou madeira foram remanejados em locais da própria favela	942 unidades habitacionais
		TOTAL	Cerca de 2635 famílias			1202 Uhs

Conclui-se que nenhuma das alternativas de atendimento às famílias removidas, instituídas pelos governos ao longo dos anos em São Paulo, funcionou de forma eficaz. Para piorar o quadro, a disputa entre partidos políticos dificulta a formação de uma política integrada e planejada para atendimento a famílias em situações de emergência. É muito frequente que programas recém-instituídos acabem passando por um processo de adaptação, envolvendo a reformulação das diretrizes e políticas de atendimento às famílias, experimentação de técnicas e processos construtivos. No entanto, após esse período inicial de implantação e aperfeiçoamento do projeto e antes mesmo de apresentar resultados efetivos, a gestão seguinte comumente interrompe as ações e até mesmo elimina os programas. Tais interrupções administrativas, influenciadas pelo sentimento de oposição dos partidos políticos, prejudicam somente a população favelada, que sofre com obras inacabadas, mutirões interrompidos e remoções sem realocação.

BIBLIOGRAFIA

FOLHA DE S. PAULO. Disponível em <www.acervo.folha.com.br>.

FREIRE, Luis Mauro. *Encostas e favelas: Deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré.* 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011.

MARTINS, M. L. R. São Paulo, centro e periferia: A retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011.

PISANI, Maria Augusta Justi. Indústria e favela no Jaguaré: O palimpsesto das políticas públicas de habitação social. *Arquitextos*, São Paulo, n. 11.131, abr. 2011.

PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO. Disponível em <www.prefeitura.sp.gov.br>.

SAMORA, Patrícia R. *Projeto de habitação em favelas: Especificidades e parâmetros de qualidade.* 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAMPAIO, M. R.; PEREIRA, P. C. X. Habitação em São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 17, n. 48, maio/ago. 2003.

SILVA, Maria da Graça P. *Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo: Urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução – 1979-1994*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TRENTO, Márcia. Estudo dos projetos e intervenções de urbanização na Favela Nova Jaguaré. *Relatório de Iniciação Científica CNPq*. São Paulo, ago. 2011.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: Quem ganha e quem perde?. IN: II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. Natal, 2012, *Anais...* Natal, setembro, 2012.

ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAUTNER, Yvonne (Coord). *Vídeo "Velha Nova Jaguaré".* São Paulo: VideoFau/Napplac, 2013.

SATO, Bruna
Aluna de graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

OUTRA URBANIDADE POSSÍVEL EM ÁREAS DE HABITAÇÃO PRECÁRIA. FAVELAS SÃO REMO E SEM-TERRA, EM SÃO PAULO-SP

OTRA URBANIDAD POSIBLE EN ÁREAS DE ASENTAMIENTO PRECARIO. FAVELAS SÃO REMO Y SEM-TERRA, EN SÃO PAULO-SP

ENOUT, Helena Junqueira Reis

RESUMO

O presente trabalho propõe diretrizes urbanísticas para as favelas de São Remo e Sem-Terra, assentamentos precários localizados na subprefeitura do Butantã, e a criação de um espaço com equipamentos sociais e educacionais associados, que qualifique a área e crie uma nova identidade para estas comunidades. Para tanto, pautaremos pesquisas e textos que já estudaram os processos de urbanização de favelas na cidade de São Paulo, bem como diversas políticas públicas em diferentes gestões municipais que abordaram soluções visando equacionar o déficit habitacional e os assentamentos precários, favelas. Em um segundo momento este trabalho propõe um plano de intervenção nas favelas de São Remo e Sem-Terra. A última etapa do trabalho abordará o projeto arquitetônico proposto nas favelas. O edifício contará com uma Escola de Ensino Infantil, uma Escola de Ensino Fundamental, uma Biblioteca e um Centro de Medicina da Família.

Palavras-chave: Favela; Urbanização Precária; Equipamento Público

RESUMEN

Este trabajo propone directrices urbanas para las favelas de São Remo y Sem-Terra, asentamientos precarios situados en el barrio de Butantã, y la creación de un espacio con instalaciones educativas y sociales asociados, que califica la zona y cría una nueva identidad para estas comunidades. Por lo tanto, pautaremos textos y documentos, que han estudiado los procesos de urbanización de las favelas de São Paulo, así como una serie de políticas públicas en las diferentes administraciones municipales que se propusieron soluciones destinadas a solucionar el déficit de viviendas y los asentamientos precarios, barrios marginales. En un segundo momento, el trabajo propone un plan de intervención en estos asentamientos precarios. Por fin, se aborda una propuesta de proyecto arquitectónico en estas favelas. El edificio contará con una escuela primaria, una escuela secundaria, una biblioteca y un centro de medicina familiar.

Palabras-claves: Favela; Urbanización Precária; Equipamiento Público

1. INTRODUÇÃO

Favelas[1] são "aglomerados de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, construídos em terrenos públicos ou de terceiros", segundo Licia Valladares (2000, p. 7). Esse tipo de assentamento ilegal e irregular, geralmente, ocupam áreas, em encostas, não ocupadas (VALLADARES, 2000).

Atualmente as favelas fazem parte da configuração urbana de diversas cidades no mundo, não só das grandes metrópoles (BUENO, 2000). Só na cidade de São Paulo, segundo o Censo de 2010, existem pouco mais de 355 mil domicílios em aglomerados subnormais (favelas).

O "combate à pobreza" foi um tema importante abordado pelo Banco Mundial, nos anos 1960. Nessa década, o banco estabeleceu parâmetros e conceitos consistentes para a criação e ampliação de políticas e programas econômicos mais eficientes, apoiando um maior investimento financeiro. Segundo Pereira, os primeiros projetos do banco tinham como principal objetivo viabilizar financeiramente um modelo de baixo custo para habitação, a partir da autoconstrução e da exploração do trabalho não-pago (PEREIRA, 2010).

Já em meados da década de 1970, o Banco Mundial passou a considerar aspectos como planejamento familiar, nutrição, saúde, educação e urbanização de favelas como ferramentas para minorar a pobreza urbana. Naquele momento o banco priorizou a "urbanização de favelas", estabelecendo como objetivo o mínimo de remoções e reassentamentos. No entanto, essas políticas não enfrentaram a maior problemática: o déficit habitacional (BUENO, 2000).

As políticas públicas brasileiras existentes até naquele momento foram criticadas pelo Banco Mundial, pela disparidade entre o preço da unidade produzida com as condições financeiras das famílias faveladas. Como alternativa, o banco propôs então a melhoria dos assentamentos precários e a oferta de lotes urbanizados.

Em 1975, o mesmo publicou um documento que enfatizava a criação de estruturas administrativas para a implementação da política habitacional para população de baixa renda. O documento ressaltava que os financiamentos não deveriam levar em consideração o interesse de outros setores para estabelecer o subsídio, no entanto, ele deveria incluir a maioria dos custos, minimizando o subsídio. Afirmava também que a unidade habitacional e a infraestrutura poderiam ser executadas em diferentes etapas.

Em 1991, na publicação de outro documento (*Agenda for the 1990's*), o banco apontou como principais problemas a deficiência de infraestrutura, a excessiva regulamentação urbana e falta de autonomia local (BUENO, 2000).

[1] Este trabalho foi desenvolvido como Trabalho Final de Graduação apresentado à banca examinadora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como exigência parcial para a conclusão do curso de Arquitetura e Urbanismo, tendo como orientador metodológico o Prof. Dr. Luiz Guilherme Rivera de Castro e como orientador do projeto o Prof. Dr. Lucas Fehr.

As políticas do Banco Mundial tendem, portanto, a pautar as políticas locais em função da necessidade de obtenção de financiamento pelos governos locais. No país, a primeira ação em favelas financiada foi o Projeto Grande Rio, em 1989. Em 1992, o banco assina, com a Sabesp e a prefeitura de São Paulo, o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, tendo parte dos recursos destinados à urbanização de favelas. Além desses, outros projetos foram financiados e apoiados por agências mundiais como, por exemplo, o Projeto Favela-Bairro, no Rio de Janeiro; e o Projeto Cingapura, em São Paulo; ambos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento[2] (BID) (BUENO 2000).

A necessidade de urbanização das favelas, recentemente, já é amplamente reconhecida. A problemática abrange questões política e social, inclusive de segurança pública. Este caso fica evidente quando abordamos os conflitos existentes entre o campus Armando Salles de Oliveira e as comunidades irregulares próximas. Em maio de 2011, o estudante Felipe Ramos de Paiva da Faculdade de Administração e Economia da USP, de 24 anos, foi assassinado no campus localizado no Butantã. O principal suspeito do crime é um morador da favela São Remo, localizada na parte oeste da Cidade Universitária (CARAMANTE, 2011). A morte do estudante não foi um caso isolado de criminalidade envolvendo as comunidades vizinhas ao campus.

Em junho do mesmo ano, a Reitoria da USP anunciou a elaboração de um projeto de urbanização para as comunidades irregulares próximas ao Campus Universitário. São essas as comunidades de São Remo, Carmine Lourenço (denominada Sem-Terra pela Secretária de Habitação de São Paulo) e a conhecida como Morro da USP. Segundo o ex-reitor da USP, João Grandino Rodas, a melhor solução para essas áreas é a reurbanização (Assessoria de Imprensa da Reitoria da USP, 2011).

A partir deste contexto e da análise crítica das condições existentes nas favelas estudadas, este trabalho desenvolve uma hipótese projetual que pretende apontar a possibilidade de construção de outra urbanidade, que teria como ponto de partida e como perspectiva o reconhecimento do direito à cidade por parte da população que a habita em condições de precariedade. Ele investiga uma linha de intervenção que procura estabelecer, a partir de uma situação existente de precariedade urbana e habitacional, novas condições de urbanidade propiciando, assim, a qualificação da área e criando uma identidade para estas comunidades, visando transformá-las em bairros formais, proporcionando dignidade e novas oportunidades para a população ali residente e, consequentemente, diminuindo a criminalidade na região.

[2] O Banco Mundial é um conector global de conhecimento, aprendizagem e inovação para a redução da pobreza. Ele conecta profissionais e instituições para ajudar países subdesenvolvidos a se desenvolverem (BANCO MUNDIAL, s/d). Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi fundado com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caraíbas (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, s/d).

2. AS FAVELAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

Segundo documentos publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), em 1962, as primeiras favelas em São Paulo surgiram entre 1942 e 1945. No entanto, até a década de 1940, as favelas não eram uma problemática na cidade (BUENO, 2000).

Esses primeiros núcleos de favelas surgiram em consequência da crise habitacional vivida no pós-guerra, da forte urbanização e da falta de alternativas habitacionais naquele período (BONDUKI, 1998).

O crescimento desses assentamentos informais se deu em meados da década de 40, em grande parte por consequência de demolições feitas pela prefeitura para a implantação do Plano de Avenidas da Capital (GODINHO, 1955; *apud* BUENO, 2000).

Além das demolições, nesse mesmo período, o país passava por uma grave crise habitacional, por causa de sua situação socioeconômica precária. Em 1942, com a política de congelamento dos aluguéis, muitos moradores foram despejados (BUENO, 2000).

Sem alternativas de moradias, as famílias despejadas ou recém-chegadas passaram a ocupar os vazios urbanos, mostrando uma resistência em deixar as áreas mais centrais da cidade e, assim, novos bairros surgiam de um dia para o outro. Entre esses vazios se destacaram as ocupações nas várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí, próximas ao centro ou às áreas industriais. Nessa região surgiram as favelas: Baixada do Penteado, Ibirapuera, Canindé, Ordem e Progresso, Lapa, Vila Prudente, Vila Guilherme, Piqueri, Tatuapé e Vergueiro (BONDUKI, 1998).

A primeira quantificação da problemática do déficit habitacional na cidade foi feita em 1957 e revelou a existência de 147 favelas com um total de 60 mil moradores, estudos feitos pela SAGMACS (BUENO, 2000). Em 1964, Godinho apresentou uma precariedade habitacional ainda maior, constatando um total de 1,7 milhões de moradores favelados (GODINHO, 1964; *apud* BUENO, 2000).

Na década de 1960, grandes obras foram realizadas na cidade, como a retificação dos rios Pinheiros e Tietê e a abertura das marginais. Novamente a implementação de infraestrutura na capital gerou mais demolições e despejos, agravando ainda mais a precariedade habitacional em São Paulo (BUENO, 2000).

Sem alternativas de moradia, a população trabalhadora encontrava nas favelas e nos loteamentos periféricos a solução para seu déficit habitacional (BONDUKI, 1994).

Embora presente, o fenômeno favela em São Paulo só vai se desenvolver em larga escala nos anos 1970, como consequência da insuficiência das políticas estatais, associado à redução da presença dos loteamentos clandestinos, seja pela menor oferta de terras, seja pela pauperização de uma parte expressiva da população (PASTERNAK, 2002; MARQUES, TORRES, SARAIVA, 2003).

Até a década de 1970, todos os discursos que abordavam a problemática das favelas consideravam a necessidade de sua erradicação. Bueno constata que:

> *Até esse período, poder-se-ia dizer que quem morava na favela não existia como pessoa, cidadão, em qualquer aspecto da vida urbana. A favela era vista como uma excrescência, um fenômeno de marginalidade não só socioeconômico, mas também humano e psicológico. (BUENO, 2000, p. 59)*

No entanto, com o processo de crescimento da população, inclusive dos moradores da favela, fez com que uma nova postura sobre a problemática fosse adotada, visto que já era impossível ignorar as favelas (id. ibid).

Os primeiros investimentos a favor dos favelados surgiram na administração de Olavo Setúbal (1975-1979), quando a prefeitura iniciou a compra de terrenos particulares ocupados pelos assentamentos informais, terminando assim com as ameaças de despejo, além da organização de mutirão para melhoria das favelas (id. ibid).

Até este período o governo recusava investir na expansão de serviços públicos nessas áreas, apoiados pela legislação municipal e estadual que impediam investimentos públicos em ocupações ilegais. No entanto, a partir do governo de Reynaldo de Barros (1979-1982) a luta pela luz tomou força entre os favelados. Em 1979, o prefeito assinou convênios entre a prefeitura e as concessionárias estaduais para a implementação e expansão dos serviços básicos de eletricidade e água nas favelas (id.ibid).

Além disso, na sua administração, Reynaldo de Barros passou a incentivar e apoiar as reivindicações dos favelados, "excluindo", assim, o termo desfavelamento durante seu mandato (id. ibid).

Paralelamente aos projetos que estavam sendo desenvolvidos nas gestões municipais em São Paulo, é importante lembrar que até a década de 1980 o Banco Nacional de Habitação (BNH) esteve por traz de diversos projetos habitacionais no país. Contudo, não conseguiu suprir as demandas habitacionais e seus programas não tiveram grande êxito. Em 1986, o BNH é fechado e o setor ficou estagnado com a crise econômica (id.ibid).

No governo de Mário Covas (1983-1986) foi instituída uma política habitacional municipal para urbanização e regularização fundiária nas favelas. Entre as diretrizes de intervenção a prefeitura propunha obras de melhorias nesses assentamentos irregulares e apoiava o direito das famílias permanecerem perto dos locais de residência. Entretanto, na administração seguinte do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), foram proibidas a execução de obras e intervenções nas favelas de São Paulo, sua política partia do princípio de remoção desses assentamentos (id. ibid).

Em 1986 foi aprovada a Lei de Desfavelamento, ou Lei de Operações Interligadas, que permitia a empreendedores imobiliários o direito de construir além do zoneamento vigente, em troca da produção de moradias de interesse social para

favelados. Neste mesmo período, o país passava por uma instabilidade econômica. O Plano Cruzado dificultou os andamentos dos projetos de desfavelização e de produção habitacional popular (id. ibid).

Na década de 1980 houve uma grande mudança no sistema construtivo das favelas em São Paulo: os "barracos" de madeira foram sendo substituídos por construções de alvenaria. Em 1987, 50,5% das casas nas favelas eram de alvenaria e, em 1993, esse número atinge 74,2%, conferindo às favelas uma condição de permanência e aumentando as condições de "habitabilidade" (FIPE, 1995).

No final da década de 1980 e princípios da década de 1990, as favelas paulistas passaram por um grande crescimento. Segundo uma pesquisa realizada em 1994, pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e pela Comissão Técnica da HABI, 49,9% dos favelados declararam ter chegado à favela no período entre 1987/1993. O principal motivo deste crescimento são os moradores proveniente de casas de aluguéis (38,7%). Isso se deu pelo processo de manutenção dessas moradias tornar-se cada vez mais difícil, em virtude da redução de renda dos assalariados no mesmo período. A melhoria de oferta de serviços públicos nesses assentamentos também fez da favela uma alternativa viável de moradia. Assim, dificuldades econômicas determinam essa opção de moradia (FIPE, 1995).

Segundo o mesmo estudo, as favelas foram se afastando das áreas centrais e o crescimento de assentamentos informais ocorreu nas regiões periféricas, onde havia maiores vazios urbanos promissores com menor possibilidade de expulsão ou reintegração de posse.

É uma característica importante das favelas o predomínio de ocupação de terrenos municipais, manifestado a partir da década de 1990. Até os anos 1950 grande parte delas ocupava terrenos particulares. Essa diminuição reflete a conquista dos proprietários em reaver seus terrenos por intermédio da remoção dessas favelas (BUENO, 2000).

Já em 1989 iniciou-se o mandato do Partido dos Trabalhadores, tendo à frente a prefeita Luiza Erundina (1989-1993). O governo de Erundina tinha como diretriz promover a consolidação física e jurídica das favelas, com o menor número possível de remoções ou de remanejamento dos barracos. Além disso, a prefeitura estabeleceu ações integradas junto às concessionárias de serviços da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

Bonduki e Rossetto se referem à política habitacional implementada na gestão de Erundina como um marco. O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) foi criado em 1979 por meio dos recursos do orçamento municipal e foi o primeiro fundo municipal de moradia no Brasil (BONDUKI; ROSSETTO, 2008). Ele permitiu a viabilização de novas diretrizes para o financiamento de unidades habitacionais, dando ao município autonomia em relação ao governo federal (SERPA, ARIENTE, BARONE, NUNES, 2004).

Nesse mesmo governo foi incorporada a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em todas as favelas localizadas em terrenos municipais de

São Paulo. Além disso, a Secretaria de Habitação[3] (SEHAB) foi reestruturada e dividida por regionais, passando a realizar fóruns da habitação com a Secretaria das Administrações Regionais (SAR), a HABI faz remoções para a realização de obras em áreas de risco, como obras de contenção dando posteriormente uma nova ocupação para esses terrenos (BUENO, 2000).

A seguinte gestão foi radicalmente diferente da anterior, em 1993, Paulo Maluf (1993 -1996) assume a administração de São Paulo. No começo de sua gestão, o prefeito paralisa obras habitacionais realizadas por mutirões e diminui os investimentos para a realização de obras de urbanização. Nesse mesmo momento, Maluf lança um grande projeto para as favelas – Projeto Cingapura – projeto de urbanização de favelas pela verticalização. O qual tinha como principal diretriz a construção de apartamentos em áreas de grande visibilidade, priorizando o interesse privado e o saneamento da paisagem (MARICATO, 1997; *apud* BUENO, 2000)

No governo de Celso Pitta (1997-2000), problemas econômicos paralisaram a maior parte dos programas sociais em andamento. No entanto, as obras nas favelas seguindo o modelo Cingapura contaram com a garantia de empréstimos do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) dando continuidade aos projetos (BUENO, 2000).

Em 2009, pela primeira vez na cidade de São Paulo, o número de favelas diminuiu segundo dados da SEHAB. Neste ano foram contabilizadas 1.636 favelas, uma diminuição de cinco favelas se comparado à contabilização da SEHAB para o ano de 2008, quando o município apresentava 1.641 favelas (ZANCHETTA; BRANCATELLI, 2009).

Esse processo de diminuição do número de favelas é consequência da falta de novos terrenos ociosos propícios à ocupação e também pela desapropriação de alguns assentamentos na cidade. Contudo, a população favelada continua crescendo, em um ritmo quase duas vezes superior a da média paulistana. Segunda dados da SEHAB, em 2009, a população favelada cresceu aproximadamente 3,7% ao ano. Esse crescimento é resultado da falta de oportunidade e de condições dessas famílias em romperem o ciclo da submoradia e, consequentemente, as favelas acabam se verticalizando e se adensando cada vez mais (id. ibid).

3. O PROJETO PARA URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS DE SÃO REMO E SEM-TERRA

As diversas administrações municipais da cidade de São Paulo sempre adotaram políticas públicas voltadas para os assentamentos precários. Todavia, vimos que

[3] A Secretaria de Habitação de São Paulo, atualmente, é dividia em setores de ação. A Superintendência de Habitação Popular (HABI), por exemplo, é dividida em várias regionais, que atendem: HABI Centro, HABI Norte, HABI Leste, HABI Sul, HABI Sudeste, HABI Mananciais, HABI 1 planejamento e regularização, HABI 2 social, HABI 3 obras e HABI 4 contabilidade (PMSP, s/d).

nenhuma das administrações municipais, até os dias atuais, conseguiu estabelecer políticas públicas eficientes e solucionar o déficit habitacional.

Portanto, o projeto de urbanização aqui proposto é uma possibilidade de intervenção que procura criar condições da habitabilidade e urbanidade para a população residente destas comunidades, por meio de uma proposta singular desenvolvida para essa área. O projeto, além de incluir a implantação de infraestruturas urbanas básicas (acessos, circulação, saneamento, drenagem e coleta de lixo) e a regularização fundiária, ainda prevê a construção de equipamentos públicos e o mínimo de remoção das famílias, a exemplo do que tem sido proposto em diferentes cidades, como o Programa Favela Bairro (Rio de Janeiro) e o Plano Urbanístico de Heliópolis (São Paulo).

4. LEITURA URBANA

As favelas de São Remo e Sem-Terra localizadas no bairro do Rio Pequeno, subprefeitura do Butantã, a aproximadamente 13,5 km do centro da cidade de São Paulo, partindo pela avenida Corifeu de Azevedo Marques. A Favela de São Remo ocupa um terreno de propriedade mista, de 82.489 m^2, onde a maior parte pertence à Universidade de São Paulo. Segundo o HABISP, estima-se próximo de 2.000 imóveis em São Remo. Já a Favela Sem-Terra ocupa um terreno de propriedade particular com área total de 7.950,13 m^2, estimando-se em torno de 202 imóveis.

5. HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO

A Favela de São Remo começou a ser ocupada em 1967, segundo dados do HABISP. No entanto, em meados da década de 1970 a região era ocupada pela família dos Tenórios, família nordestina procedente de Pernambuco que veio para São Paulo em busca de melhores condições de vida e mais oportunidades; e por um fazendeiro que plantava mandioca na área[4].

Nessa época já existia uma delimitação de "ruas" ou, melhor dizendo, pequenas estradas, que nesse momento eram de terra batida. Além do asfalto, não existia também rede de água, energia elétrica e rede de coleta de esgoto.

No entanto, a área da atual São Remo ainda era integrada à USP, nos anos 1970 ainda não existia muro ou barreira territorial que separasse a favela da Cidade Universitária. Os moradores da área, inclusive, usavam o campus como área de lazer e recreação. Muitas famílias levavam as crianças para brincar no campus e até mesmo faziam piquenique.

[4] As informações sobre a favela e seu histórico foram colhidas em uma visita à área, realizada em 20 de agosto de 2012, e pelas conversas com moradores e uma assistente social que trabalha na região.

Figura 1 – Mapa da inserção das favelas São Remo e Sem-Terra, destacadas de amarelo, na cidade de São Paulo

Fonte: Elaboração própria sobre imagem obtida pelo mecanismo de busca *Google Earth*/ arquivo pessoal

Figura 2 – Mapa das favelas de São Remo e Sem-Terra, destacadas em amarelo

Fonte: HABISP

Atualmente, moradores se queixam da violência dentro da favela e da discriminação que eles sofrem fora da comunidade. Dona Heronise, moradora da São Remo há mais de 30 anos, em entrevista, afirmou que a comunidade já foi mais segura; apesar da convivência diária com os traficantes, houve tempos em que a comunidade era segura, que ninguém mexia nas coisas dos outros e existia mais respeito, pois os traficantes controlavam a segurança da mesma. Hoje em dia já não é mais assim. Embora a comunidade ainda continuar a ser unida e dos moradores manterem boa relação com a maioria dos vizinhos, em geral todo mundo se conhece; a favela não é como antigamente.

Segundo depoimento de moradores, a convivência da comunidade com os traficantes seria pacífica, existiria um respeito mútuo entre moradores e "eles" (como os moradores se referem aos traficantes). O tráfico faz parte do dia-a-dia na favela, no entanto "eles" respeitariam os moradores, os horários de entrada e saída das crianças na creche e escola.

A assistente social Loraine, do Projeto Girassol[5], relata que muitos estudantes da Universidade de São Paulo, vão lá comprar droga. Ela também relatou que todos os dias depois da 16/17 horas muitos moradores se reúnem na avenida São Remo (altura das ruas Baltazar Rabelo e Pires Brandão) para beber e consumir drogas.

Já a Favela Sem-Terra, conforme dados do HABISP, começou a ser ocupada no ano de 1999. Há poucas informações sobre a esta favela, também conhecida como Carmine Lourenço del Gaiso por se localizar nesta rua.

Pela análise do mapa de ocupação da Favela Sem-Terra, fornecido pelo Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo (HABISP), vemos que ela ocupa uma área ao que parece ser uma ocupação regular. A partir de então, podemos colocar a hipótese que no princípio essa área era um loteamento, parcialmente ocupado legalmente. Mas que teve suas áreas remanescentes e não ocupadas invadidas, dando início a formação da Favela Carmine Lourenço[6].

6. ESTRUTURA URBANA

As favelas de São Remo e Sem-Terra possuem áreas ricas em equipamentos públicos, contam com quatro postos de saúde, um hospital (maternidade) e diversas escolas, municipais, estaduais e particulares, além de um CEU municipal.

A Estação da CPTM mais próxima das favelas é a Estação Cidade Universitária, a aproximadamente 5,8 km. Já a estação de metrô mais próxima é a Estação Butantã, em torno de 4,8, partindo pela avenida Corifeu de Azevedo Marques.

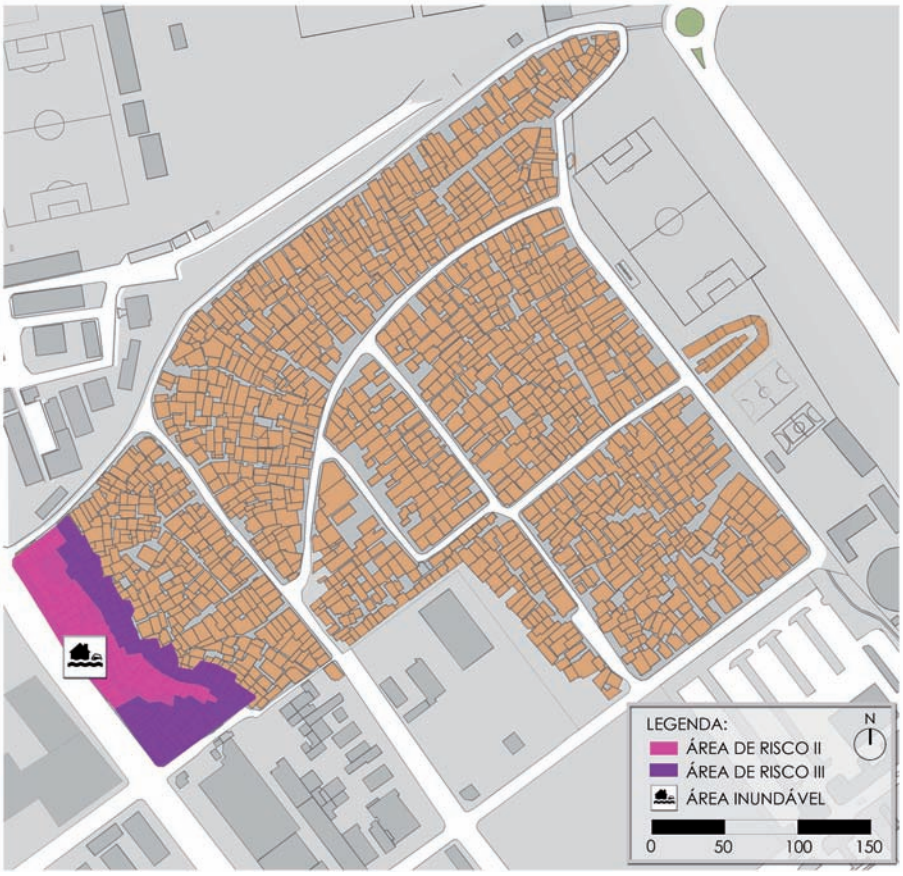
[5] O Projeto Girassol – CEI (Centro de Educação Infantil) é um projeto de educação infantil que chega a atender cerca de 100 crianças de três a cinco anos de idade. Este projeto foi fundado por membros da Igreja Metodista Livre da Saúde (ASSOCIAÇÃO METODISTA LIVRE AGENTE, s/d).

[6] Não foram encontradas informações mais precisas até o encerramento desse trabalho.

As favelas apresentam poucos espaços públicos e uma deficiência de equipamentos de lazer na área. Ambas apresentam, também, grande escassez no que diz respeito à infraestrutura urbana. Apesar da Favela de São Remo contar com um campo de futebol e uma escola-circo, ainda são insuficientes as áreas de lazer dessa comunidade, levando em consideração o número de habitantes da área.

A densidade média nas favelas, em geral, é maior do que nas áreas urbanas regulares dos municípios. Segundo reportagem publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 2011, as favelas do estado de São Paulo apresentam densidade de 3,6 moradores por domicílio, enquanto em áreas urbanas regulares a média é 3,2 (LEAL; WERNECK, 2011). Considerando a densidade média das favelas no estado de São Paulo, estima-se que a Favela de São Remo, que conta com 2.000 imóveis segundo dados do HABISP, tenha 7.200 habitantes. No entanto, em entrevista,

Figura 3 – Mapa das áreas de risco, Favela São Remo



Fonte: Elaboração própria

moradores estimam que 13 mil pessoas vivam no Jardim São Remo. Na Favela Sem-Terra, com aproximadamente 200 imóveis segundo o HABISP, a estimativa da população é de 720 habitantes.

São Remo ocupa a área junto às duas margens do córrego conhecido como Riacho Doce, entre a rua Pires Brandão e a Avenida 2. Essa região foi considerada como área de risco R2 e R3. De acordo com a Prefeitura Municipal de São Paulo, as áreas variam do risco baixo (R1), médio (R2), alto (R3) e muito alto (R4), de real possibilidade de ocorrência de eventos, tais como escorregamentos e solapamentos (erosão de margens de córrego), em situações de chuva intensa e/ou prolongada (PMSP, s/d).

7. CONCEPÇÃO, PROPOSTA E INTERVENÇÕES

7.1. Diretrizes e proposta urbanística

A partir da leitura da configuração urbana e local das favelas, foi elaborado um plano com diretrizes referentes à infraestrutura, habitação, mobilidade, equipamentos públicos e meio ambiente.

Em relação à infraestrutura, o plano prevê a implementação de: sistema de abastecimento de água, sistema de coleta de esgoto, o acesso à rede elétrica domiciliar, sistema de iluminação pública mais abrangente, sistema de drenagem pluvial e sistema de coleta de lixo, referentes às necessidades de cada uma das favelas.

No âmbito habitacional, o plano propõe remover famílias que ainda se encontram em locais precários e áreas de risco. A relocação das famílias removidas deverá ser realizada próxima ao local, garantindo a permanência da atual população residente. O critério de remoção levou em conta proporcionar uma maior salubridade e acessibilidade para os domicílios remanescentes, além da implantação de um sistema de drenagem pluvial e da criação de espaços públicos.

O plano prioriza o pedestre e o transporte público em relação ao automóvel. As ruas internas da Favela de São Remo são requalificadas e passando a dar preferência ao pedestre. Além disso, visa criar linhas de ônibus a conectar diretamente a Favela de São Remo e a Cidade Universitária.

O plano urbanístico também tem como diretriz principal promover a diversidade funcional da área com incentivo às atividades relacionadas à cultura, lazer e esportes. Prevê a instalação de atividades de comércio e serviços de âmbito local para o atendimento da população residente.

Em relação ao meio ambiente, o plano almeja recuperar áreas precárias com a promoção e criação de áreas verdes e espaços livres de uso público, promovendo a arborização e o cultivo de árvores frutíferas. Prevê-se, também, a criação de um novo sistema de gestão de resíduos sólidos, por meio de um sistema de coleta de lixo por *containers*.

É importante ressaltar que os assentamentos precários devem ser trabalhados conforme suas necessidades e sua realidade atual. Esse plano urbanístico foi proposto de acordo com as necessidades e as particularidades das favelas aqui trabalhadas, tais como, conformação morfológica e espacial, além das expressões culturais de seus residentes.

7.2. Proposta e Intervenções Urbanísticas

7.2.1. Conexões

Pelo estudo dos percursos dentro da favela, foi considerada a necessidade de aberturas de novas vias, para melhorar a acessibilidade e deslocamento dos moradores.

Figura 4 – Mapa das novas conexões, Favela São Remo

Fonte: Elaboração própria

7.2.2. Remoções

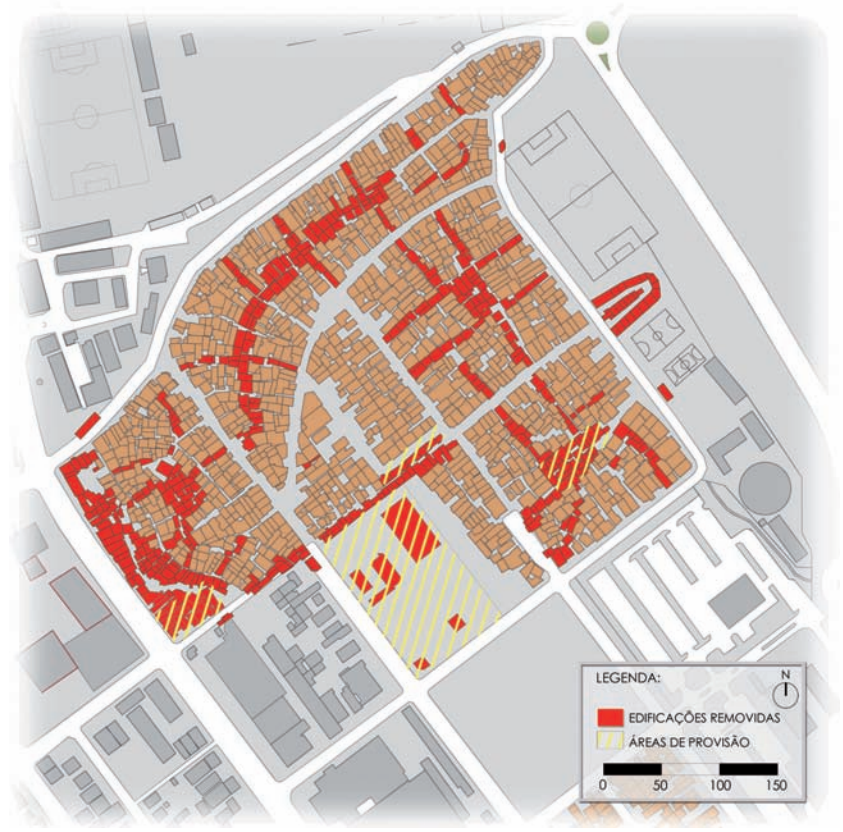
A proposta prevê a remoção de famílias que estão em áreas precárias ou de risco. O critério de seleção para efetuá-las pautou-se pelos seguintes aspectos: promover maior salubridade e acessibilidade, implantar um sistema de drenagem pluvial e criar espaços públicos.

A estimativa é que 457 edificações sejam removidas. As famílias removidas deverão ser relocadas próximo ao local, garantindo assim a permanência da população residente.

7.2.3. Proposta sistema viário

O projeto prevê a abertura de um trecho da rua Cipotânea, que hoje está fechada entre as ruas Baltazar Rabelo e Pangaré. Essa conexão é fundamental para a integração entre as favelas de São Remo e a Sem-Terra.

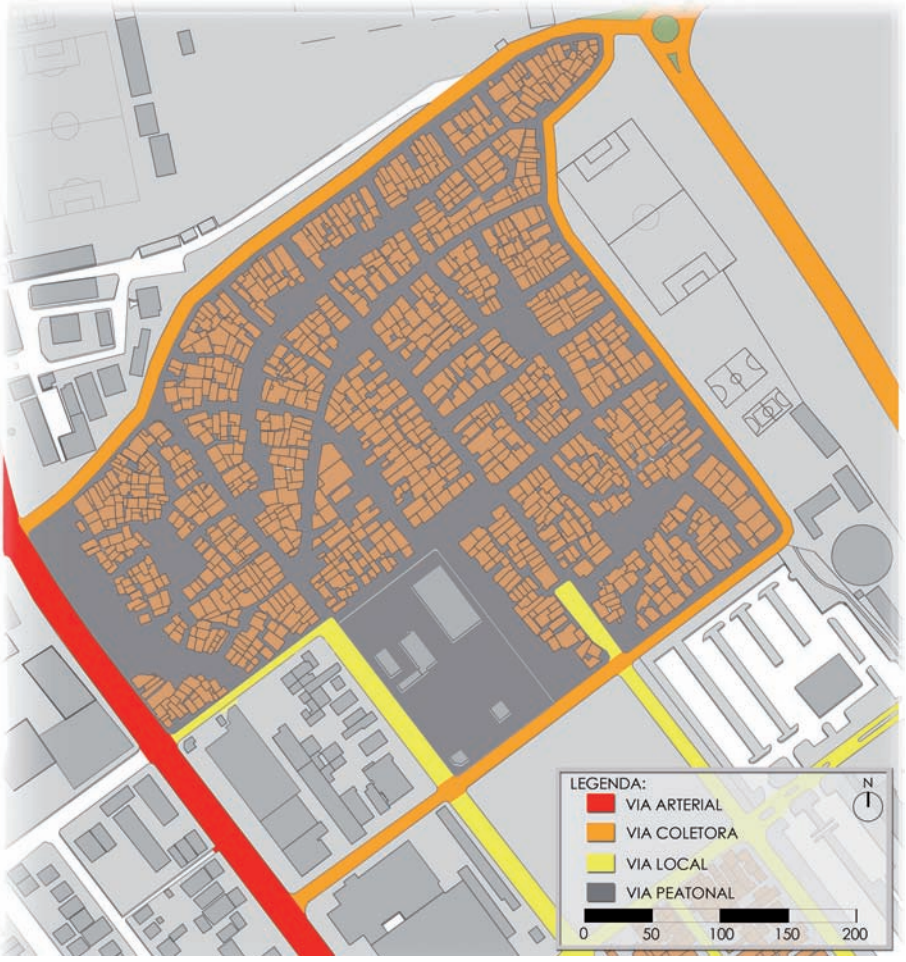
Figura 5 – Mapa de remoções e áreas de provisão, Favela São Remo



Fonte: Elaboração própria

São propostas vias de tráfego de veículos circundantes à favela e ruas preferencialmente de pedestre em seu interior. Essas últimas poderão receber veículos de emergência, tais como caminhão de bombeiro, viaturas policiais e ambulâncias. Propõe-se, também, a abertura de novas vias de pedestres dentro da favela, para uma melhor conexão e fluxo de seus moradores.

Figura 6 – Mapa com proposta do sistema viário, Favela São Remo

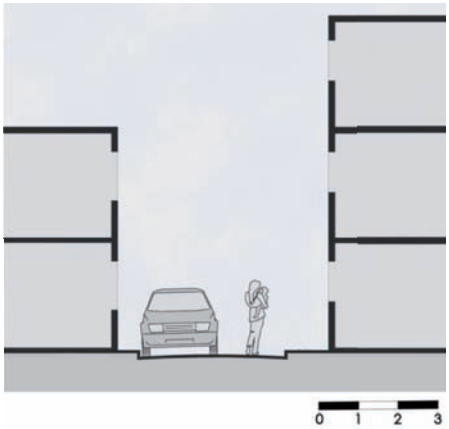


Fonte: Elaboração própria

7.2.4. Sistema de drenagem pluvial

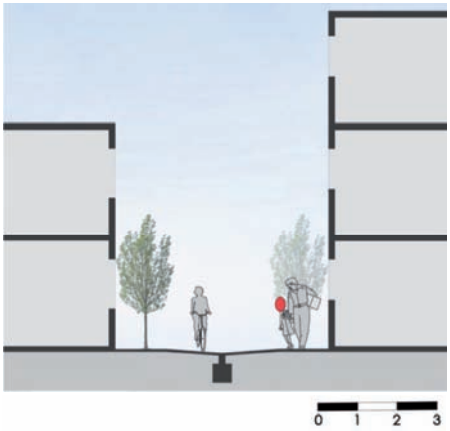
O sistema de drenagem pluvial foi proposto com o sistema viário, levando-se em consideração a topografia existente. Os novos percursos abertos foram estabelecidos perpendicularmente às curvas de nível, possibilitando, assim, a implementação de sistema de drenagem eficiente. Esse sistema proposto se dá por uma coletora central nas vias para pedestres.

Figura 7 – Situação atual – rua Aquianés



Fonte: Elaboração própria

Figura 8 – Proposta rua preferencial de pedestre – rua Aquianés



Fonte: Elaboração própria

Figura 9 – Situação atual – rua Aquianés

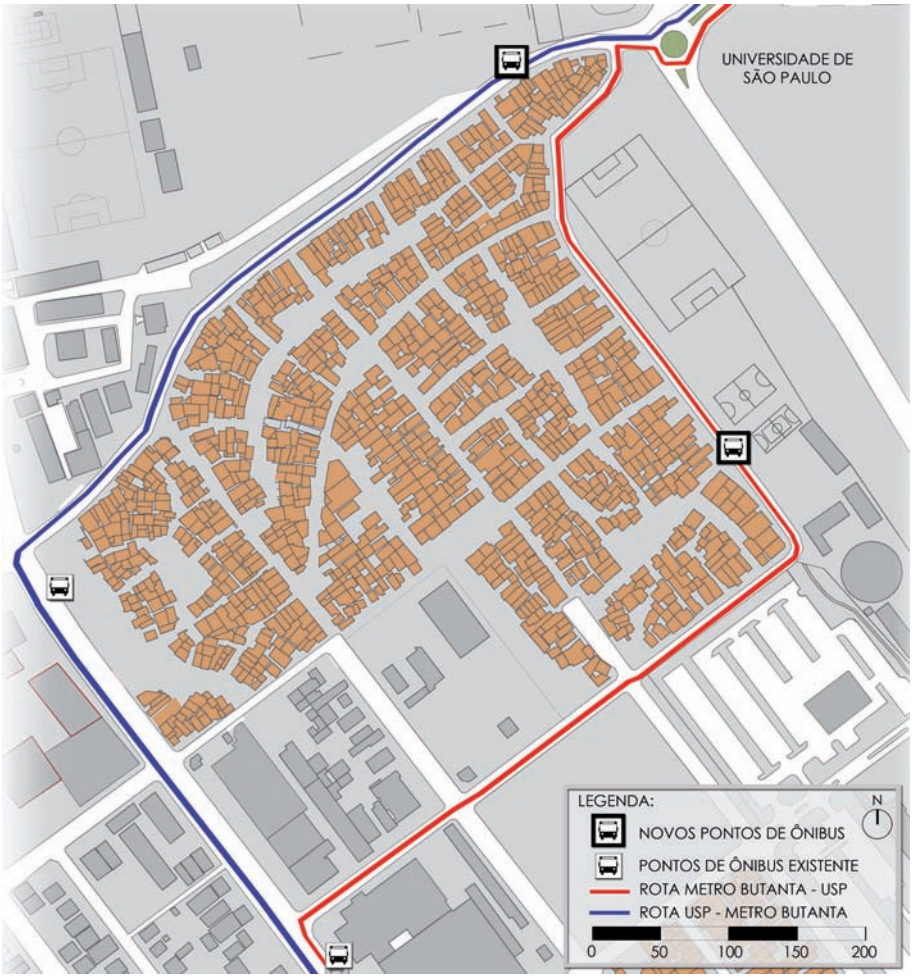
Fonte: Google Street View

7.2.5 Proposta transporte público

Em relação ao transporte público, a proposta urbanística antevê a criação de uma linha de ônibus, que circule perifericamente a favela e conecte a comunidade, a Universidade de São Paulo e a Estação de Metro do Butantã.

A conexão direta da comunidade de São Remo ao campus da Universidade de São Paulo é importante, pois muitos moradores da favela trabalham na USP.

Figura 10 – Mapa com proposta de transporte público, Favela São Remo.



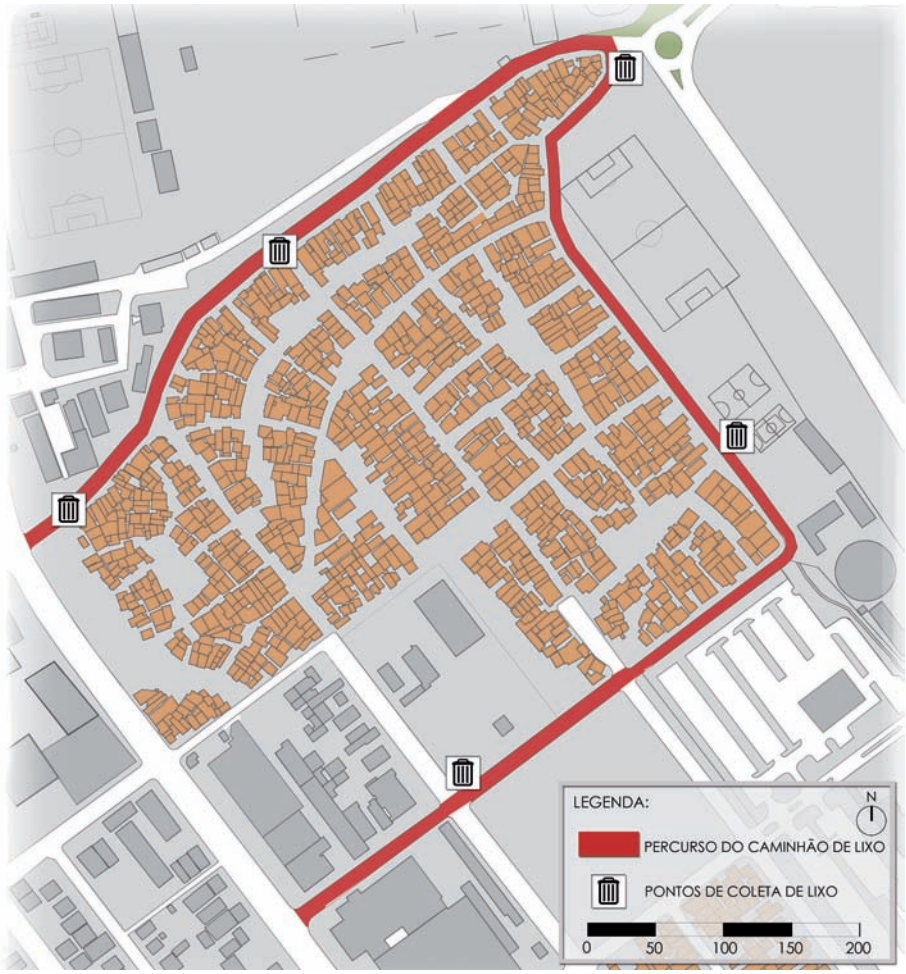
Fonte: Elaboração própria

7.2.6 Sistema de coleta de lixo

A Favela Sem-Terra já conta com uma coleta total de lixo, portanto, o projeto de coleta de lixo foi proposto apenas para a Favela de São Remo. Ele prevê a contratação de coletores comunitários para recolherem o lixo das ruas e vielas da favela e levá-los para as áreas de coleta, onde se localizam containers para armazenar o lixo. O caminhão de lixo recolhe o material nos pontos de coleta, nesses containers.

É importante lembrar que o maior problema do lixo nas favelas é o residual, da construção civil. Este tipo de resíduo é responsabilidade do morador que o produz, inclusive seu descarte.

Figura 11 – Mapa sistema de coleta de lixo, favela São Remo



Fonte: Elaboração própria

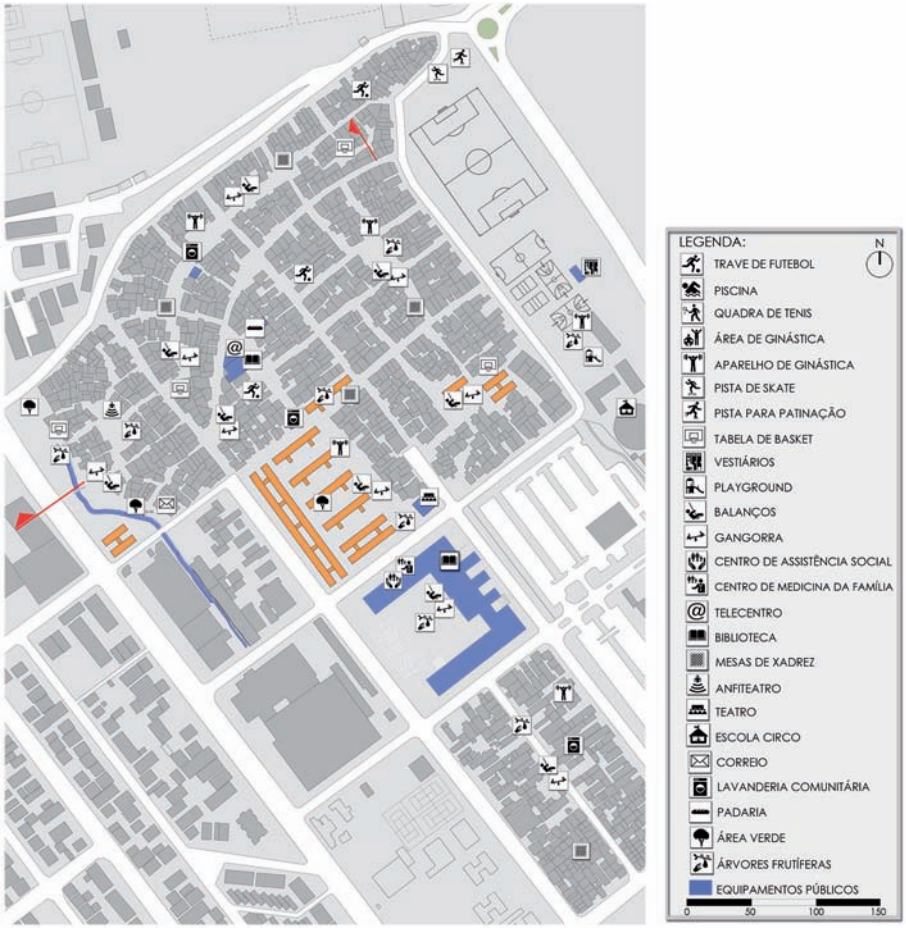
7.2.7 Proposta de equipamentos comunitários

O plano propõe a implantação de diversos equipamentos comunitários que possam ser utilizados pela comunidade das favelas e por moradores do entorno.

Prevê-se a criação de áreas de lazer com a implementação de equipamentos e mobiliários urbanos distribuídos pelo assentamento, tais como: mesas de xadrez, equipamentos de ginástica, tabela de basquete, balanços e gangorras.

O projeto também inclui a criação de uma Escola de Ensino Infantil, uma Escola de Ensino Fundamental, uma biblioteca e um centro de medicina da família.

Figura 12 – Mapa proposta habitacional

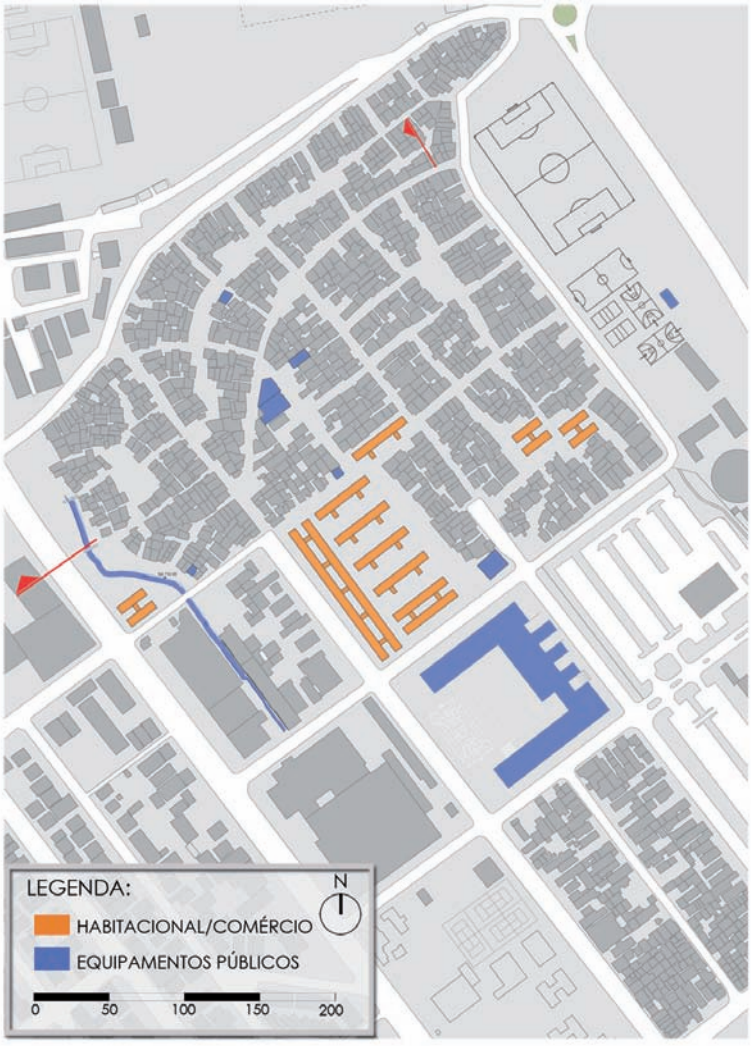


Fonte: Elaboração própria

7.2.8 Habitação e comércio

Prevê-se a construção de 328 unidades Habitacionais de Interesse Social (HIS), totalizando aproximadamente 18 mil m². As unidades previstas serão para o reassentamento das famílias removidas. No entanto, essas novas unidades habitacionais não serão suficientes para absorver todas as famílias removidas pelo projeto. Portanto, cerca de 130 famílias deverão ser relocadas para alguma área próxima à favela.

Figura 13 – Mapa proposta habitacional



Fonte: Elaboração própria

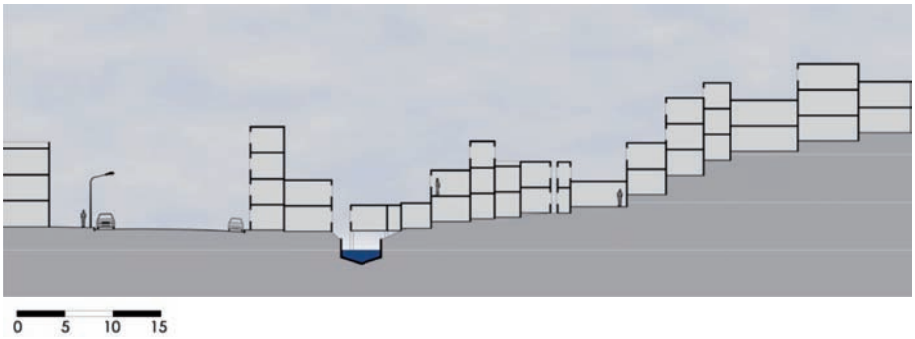
Estima-se também a construção de 25 unidades comerciais na favela. Essas unidades estão localizadas no térreo de alguns conjuntos habitacionais, caracterizando a criação de edifícios mistos.

7.2.9. Proposta de áreas verdes

O projeto prevê a criação de espaços públicos com áreas verdes. A principal diretriz é a remoção da população existente no Riacho Doce e a implantação de um pequeno parque.

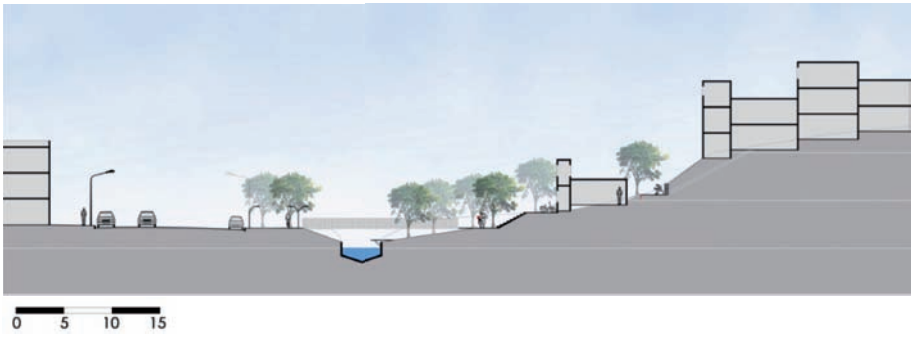
O plantio de espécies arbóreas frutíferas por toda a favela é outra proposta importante. As árvores frutíferas são uma boa opção para incentivar e estimular a ingestão de frutas pelos moradores, diversificando, assim, a qualidade de alimentação da população local.

Figura 14 – Situação atual da área próxima ao Riacho Doce, Favela de São Remo



Fonte: Elaboração própria

Figura 15 – Proposta para área próxima ao Riacho Doce, Favela de São Remo



Fonte: Elaboração própria

7.2.10. Projeto arquitetônico

O partido arquitetônico é definido pela criação de um elemento projetual integrado que se torne referência e elemento articulador entre as duas comunidades. O projeto desenvolvido, para as favelas de São Remo e Sem-Terra, apresenta-se como um grande bloco, que engloba uma escola de ensino infantil, uma escola de ensino fundamental, uma biblioteca e um centro de medicina da família.

Figura 16 – Esquema da proposta

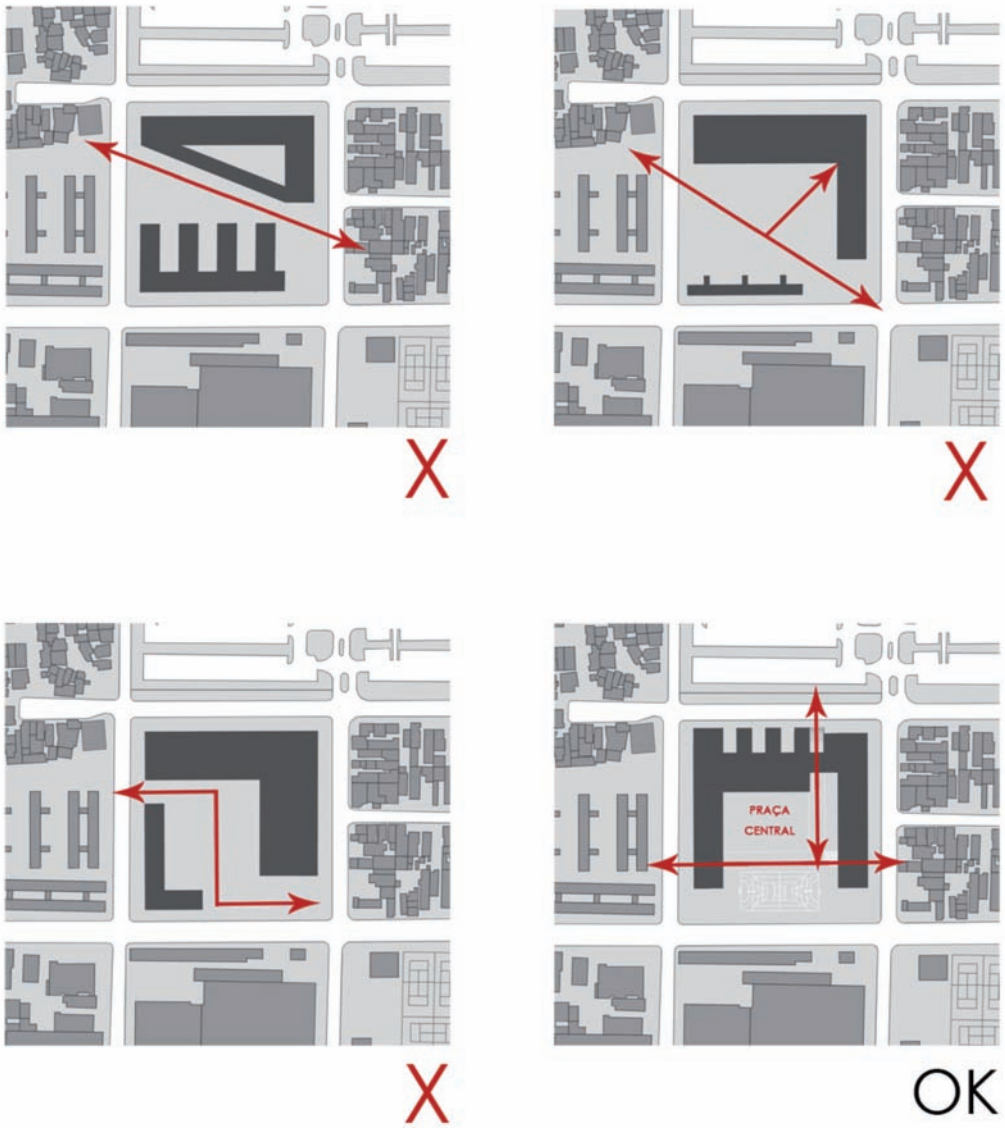
Fonte: Elaboração própria

A implantação do edifício visa a criação de uma praça central/pátio, espaço público de encontro e lazer, que propicie a integração das comunidades. Já na cobertura do edifício foi proposta uma grande praça, espaço público que extravasa a rua Cipotânea. O intuito de criar uma praça na cobertura é aproveitar esse espaço, que seria ocioso, transformando-o em um espaço público de lazer para a comunidade. (Figura 17)

O programa foi organizado em um único volume, permitindo organizar os diferentes usos e programas articulados entre si. Em uma ala se encontra a escola de ensino fundamental (laranja), na ala oposta se encontra o centro de medicina da família (vermelho) e na ala central estão a escola de ensino infantil (amarela) e a biblioteca (azul). (Figura 18) O volume está voltado para uma grande praça central, elemento principal do projeto.

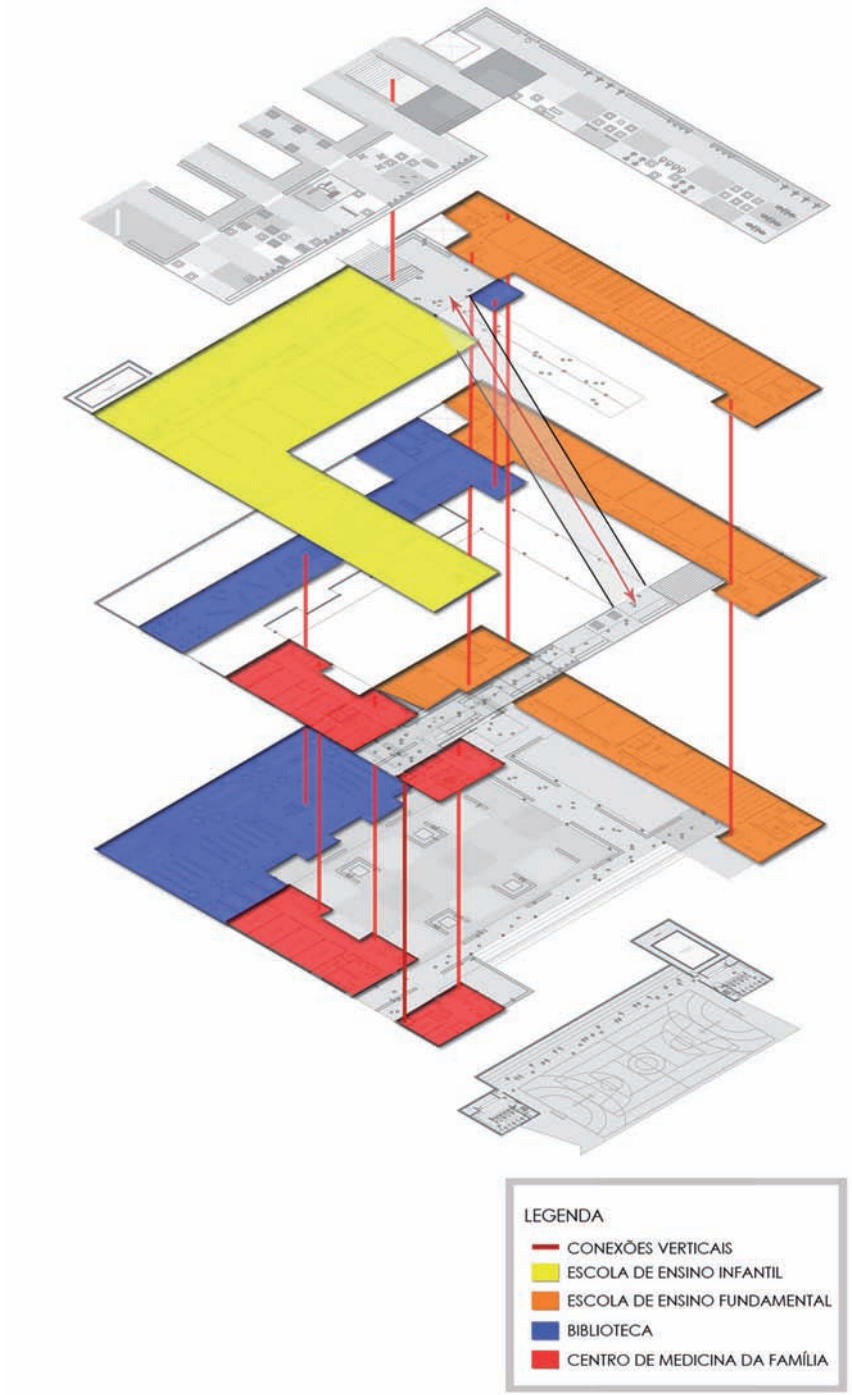
A articulação entre o complexo educacional e o complexo de saúde foi inspirada na proposta da escola-parque, de Anísio Teixeira, onde crianças recebiam toda assistência, tanto educacional como médica. (Figura 19)

Figura 17 – Propostas de implantação do projeto arquitetônico



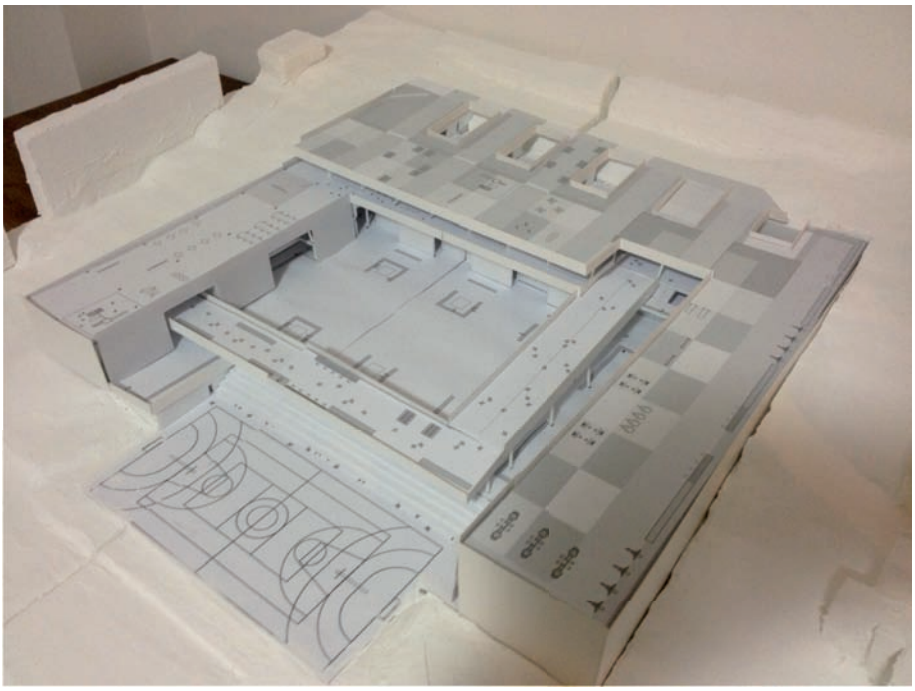
Fonte: Elaboração própria

Figura 18 – Proposta projeto arquitetônico



Fonte: Elaboração própria

Figura 19 – Foto modelo volumétrico



Fonte: Elaboração própria

8. CONCLUSÃO

O estudo teve como principal premissa compreender e analisar os assentamentos precários. Vimos que esse tipo de assentamento é resultante do déficit habitacional, da ausência de políticas públicas eficientes e da descontinuidade dessas políticas públicas pelas diversas gestões municipais.

A necessidade de urbanização e transformações nesses assentamentos precários é fundamental para proporcionar melhores condições de vida para a população favelada. No entanto, é importante reconhecer as particularidades de cada assentamento e que os mesmos devem ser trabalhados conforme suas singularidades e sua realidade atual. Um projeto urbano para um assentamento precário deve levar em consideração desde as condições morfológicas e espaciais da área, como as necessidades da população residente, inclusive os aspectos culturais e econômicos de seus moradores.

Ao se propor qualquer intervenção urbana, devemos levar em consideração a população que ali reside e suas "raízes" com a área. Em uma favela é importante

reconhecermos que as habitações ali existentes são fruto do esforço e empenho, às vezes de uma vida inteira, de uma população de baixa renda que viu nesse tipo de assentamento irregular uma alternativa habitacional. Portanto, devemos considerar todo o "valor" agregado a essas moradias, levando em consideração o investimento financeiro dos moradores ao contraírem suas moradias como o apego "sentimental", que essa população tem com o local onde vivem. Por essas razões os projetos urbanos devem minimizar ao máximo as remoções de famílias e, quando inevitável, as mesmas devem ser realocadas o mais próximo possível, não rompendo as "raízes" com aquela área.

As intervenções urbanas nas favelas não devem incluir apenas um setor funcional, ou seja, não devem focar, por exemplo, apenas questões de infraestrutura. Esse tipo de intervenção não vai solucionar o déficit habitacional e nem acabar com a submoradia na favela. O poder público precisa criar planos urbanos abrangentes que abordem melhorias nos diversos segmentos, como infraestruturas, habitação, equipamentos públicos, transportes, acessibilidade, emprego, entre outros. Assim, conjuntos habitacionais dispersos pela cidade, ou obras parciais de infraestruturas nas favelas não vão solucionar a problemática urbana das áreas de habitação precária. Para criar uma nova urbanidade, deve-se propor melhorias em todos os "segmentos" deficientes dos assentamentos, pois somente intervenções isoladas não vão transformar essas comunidades em bairros formais.

A hipótese projetual proposta neste trabalho aborda os diversos segmentos precários dessas comunidades, através da implantação de infraestrutura básica, sistema viário, sistema de coleta de lixo, sistema de drenagem pluvial, transporte público, equipamentos comunitários, habitação, comércio e áreas verdes. Ela abrange todos os setores funcionais necessários para a transformação, diferenciando-se, assim, de outras propostas de urbanização.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO METODISTA LIVRE AGENTE. *Espaço Girassol*. Disponível em: <http://maps.mootiro.org/organization/39>. Acesso em 27 maio 2013.

BANCO MUNDIAL. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html>. Acesso em: 9 maio 2013.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/relacoes-multilaterais/instituicoes-financeiras-internacionais/bancos-regionais-de-desenvolvimento/bid/o-que-e-o-bid>. Acesso em: 9 maio 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: O caso de São Paulo*. 1994. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETO, Rossella. *O plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão*. Barcelona: Scripta Nova, 2008.

BUENO, Laura Machado Mello. *Projeto e favelas: Metodologia para projetos de urbanização.* 2000. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.

CARAMANTE, André. Suspeito confessa participação em crime na USP, mas é liberado. *Folha de S. Paulo*. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/927820-suspeito-confessa-participacao-em-crime-na-usp-mas-e-liberado.shtml>. Acesso em: 16 out. 2013.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA; PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Favelas na cidade de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. Relatório Gerencial. Ano 40. Número 101. Edição Especial. 31 de maio de 1995.

GODINHO, Marta Teresinha. *O serviço Social nas favelas*. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Serviços Sociais, São Paulo, 1955.

_____. *Habitação popular tema para o dia de estudo do MUD*. São Paulo, 1964.

GERVAISEAU, Henri. Urbanização de favelas em São Paulo. *Expo Shangai*. 2010. 15 min.

HABISP – Prefeitura de São Paulo Habitação. http://www.habisp.inf.br

LEAL, Luciana Nunes; WERNECK, Felipe. Favelas concentram 6% da população brasileira, com 11 mi de habitantes. *Estado de S. Paulo*. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,favelas-concentram-6-da-populacao-brasileira-com-11-mi-de-habitantes,813838,0.htm>. Acesso em: 23 abr. 2013.

MARICATO, Ermínia T. M. São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade. *Revista Caramelo,* n. 9, São Paulo: FAUUSP, 1997.

MARQUES, Eduardo C. ; TORRES, Haroldo.; SARAIVA, Camila. Favelas no município de São Paulo: estimando a sua presença para os anos de 1991, 1996 e 2000. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, São Paulo, v. 5, n. 1, 2003.

PASTERNAK, Suzana. Espaço e população nas favelas de São Paulo. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2002, Ouro Preto. *Anais...* Ouro Preto, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST21_Pasternak_texto.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2012.

PEREIRA, João M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza. Topoi, v. 11, n. 21, jul.-dez. 2010, p. 260-282.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP), s/d. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/, acessado em 03/12/2012.

SERPA, Maria Ângela N. et al. A política habitacional da cidade de São Paulo: O papel da participação popular. VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. COIMBRA, 2004.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Reitoria inicia projeto de reurbanização das comunidades São Remo, Carmine Lourenço e Morro da USP. *USP Destaque*, n. 47, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.usp.br/imprensa/wp-content/uploads/USP-Destaques-47.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf>. Acesso em 26 out. 2013.

ZANCHETTA, Diego; BRANCATELLI, Rodrigo. SP tem menos favela e mais favelado. *O Estado de S. Paulo*, 19 out. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,sao-paulo-tem-menos-favela-e-mais-favelado,452249,0.htm>. Acesso em: 3 dez. 2012.

ENOUT, Helena Junqueira Reis
Arquiteta e Urbanista. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: lenajunqueira@gmail.com