

A high-angle, black and white photograph of a dense urban landscape. The scene is filled with numerous buildings, mostly residential houses with dark roofs, packed closely together. Interspersed among the houses are several larger, more modern-looking structures, including what appear to be industrial buildings, a church with a tall steeple, and a bridge or elevated roadway. The overall impression is one of a very crowded and built-up city area.

# APRESENTAÇÃO



Este livro é fruto da pesquisa Intervenções contemporâneas e transformações territoriais em assentamentos precários. Medellín/Colômbia e São Paulo/Brasil, sobre as transformações territoriais decorrentes das ações públicas de urbanização de assentamentos precários nas cidades de Medellín e São Paulo. O trabalho se desenvolveu durante mais de três anos e contou com intercâmbio de vários pesquisadores do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP) da Universidade de São Paulo e do grupo de pesquisa Medio Ambiente y Sociedad (MASO) da Universidad de Antioquia (UdeA).

A formação dos assentamentos precários nos processos de urbanização na Colômbia e no Brasil reflete suas arcaicas estruturas político-econômicas, a ausência do Estado de bem-estar social e o baixo nível de reprodução da força de trabalho. O reflexo do rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho, que excluiu o acesso do trabalhador à habitação do mercado formal, foi a autoconstrução em lotes na periferia da cidade ou em ocupações, com infraestrutura precária, carentes de equipamentos e serviços urbanos e, via de regra, em sítios frágeis do ponto de vista ambiental.

Com o processo de industrialização (e violência no caso colombiano), intensificaram-se os fluxos migratórios do campo à cidade e o crescimento acelerado dos bairros populares e favelas, tendo como elemento comum, a disputa pelo domínio e controle territorial.

Na Colômbia, a crise da década de 1980 abriu caminho para a reforma constitucional de 1991, fundamentada no Estado Social de Direito e na democracia participativa. A Constituição incluiu no seu marco jurídico instrumentos para o incremento de políticas de habitação, saneamento ambiental e risco geológico, espaço público, mobilidade e participação social. A participação social na formulação, implementação, gestão e avaliação da política urbana foi o grande ganho deste marco normativo.

Em decorrência da reforma constitucional seguiram-se várias normativas: de política social, com a Lei 152/1994 de “Planejamento do desenvolvimento”; de política urbana com “Ciudades y Ciudadanía”/1995, que instituiu o direito à cidade e melhoramento integral de bairros; e da Lei 388/1997 de “Ordenamiento territorial” que introduziu a função social e ecológica da propriedade, a função pública do urbanismo, a distribuição equitativa de cargas e benefícios, com prevalência do interesse geral sobre o particular.

No Brasil, com a abertura democrática dos anos 80, as reivindicações de diferentes setores da sociedade abriram caminho para a inclusão da reforma

urbana na Constituição Federal (1988), regulamentada 13 anos depois pelo Estatuto das Cidades (2001). Estes novos marcos legais deram ao poder local a responsabilidade da formulação e implementação de sua política urbana, introduziram a participação social nas políticas setoriais, e criaram novos instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade.

Com a criação do Ministério das Cidades (2003) a política urbana sofreu uma inflexão e passou a articular as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, e a dotar importantes recursos para urbanizar e regularizar assentamentos precários. Com isso, abriu-se espaço para as ações públicas de enfrentamento da precariedade urbana, agora desenhadas para garantir o direito à moradia e à cidade. Esta foi uma importante mudança de rumo nas políticas de urbanização de assentamentos precários em todos os níveis federativos. Se por um lado se consagrou um novo marco na política urbana e habitacional com a ampliação dos direitos sociais – como o direito à moradia e à cidade – por outro, resistem ainda antigas práticas da política urbana em suas estruturas político-institucionais.

A proposta de pesquisa surge da convergência das ações públicas em urbanização de assentamentos precários realizadas em São Paulo e Medellín, a partir destes novos marcos legais e institucionais realizados em ambos países nos últimos 10 anos. Neste período as duas cidades passaram a ser protagonistas de importantes ações públicas de melhoria nos bairros populares e favelas, sinalizando avanços e impasses no enfrentamento da precariedade urbana.

Destaca-se que os trabalhos de pesquisa se desenvolveram entre os anos de 2014 e 2016, e retratam o resultado dos novos marcos legais neste intervalo de tempo. As mudanças constitucionais e institucionais promulgadas no campo dos direitos sociais a partir de então, estão trazendo consigo atrasos inestimáveis para o país, além da progressiva perda de direitos sociais e desgaste das condições de vida da população, com reflexos claros de reversão das recentes conquistas do direito à moradia; e o protagonismo das ações públicas de urbanização de favelas a partir de então vem perdendo espaço nas agendas nacional e local.

Na Colômbia mantém-se a mesma política urbana da última década, com crescente intervenção urbana e habitacional para a população mais vulnerável. O novo cenário gerado pelos processos de paz promete avanços nas políticas públicas e na garantia de direitos individuais e coletivos.

No decorrer da pesquisa foi realizado um amplo esforço para identificar semelhanças e diferenças nos processos sociais e urbanos nos dois países e nas duas

cidades, aparentemente próximos, que apresentam, porém, realidades urbanas e sociais próprias. Semelhanças por compartilharem a realidade de informalidade e precariedade e avanços nas novas políticas e programas urbanos e habitacionais, e diferenças quanto processos de urbanização peculiares, decorrentes do estágio de desenvolvimento econômico, social e político de cada país.

A pesquisa realizada em Medellín e São Paulo representou um duplo mergulho na realidade dos assentamentos populares nas duas cidades. Os resultados do trabalho de campo nelas realizado, a análise das políticas públicas e das práticas urbanísticas nos dois países, partiram de mesmos pressupostos metodológicos.

Como referência conjunta para orientar as atividades de pesquisa em ambas universidades foi elaborado um “documento de guia” para nortear a coleta e análise de dados das áreas de estudo nos três tempos distintos definidos pela pesquisa – anterior à intervenção, realização do projeto de urbanização e pós urbanização. As áreas de estudo definidas foram: em Medellín, o bairro Santo Domingo Savio e em São Paulo a Vila Nova Jaguaré e Sapé.

Esta escolha seguiu as características programáticas dos projetos de urbanização: Santo Domingo Savio pelos componentes espaço público, sistema viário e mobilidade, requalificação ambiental, segurança pública e participação social do Projeto Urbano Integral (PUI-nor); Vila Nova Jaguaré: pelo componente urbano de dotação de infraestrutura, manutenção das características do parcelamento do solo e moradias existentes, remoção por risco urbano ambiental e provisão de unidades novas internas e externas a área; Sapé pelo componente ambiental: implantação de Parque Linear e retificação de curso do córrego, dotação de infraestrutura, remoção por risco urbano ambiental, manutenção parcial do parcelamento do solo e provisão das unidades habitacionais internas, ambos do Programa de Urbanização de Favelas.

Como parte dos procedimentos metodológicos foram realizadas entrevistas com funcionários públicos e moradores, reuniões técnicas com os autores dos projetos de urbanização e especialistas de área afins, e oficinas participativas com representantes de organizações sociais e população da área de estudo. As oficinas realizadas em São Paulo “A Vida na Nova Jaguaré” e em Medellín “La vida después de la intervención PUI-nor” registraram as mudanças ocorridas nas áreas pós-urbanizadas através dos relatos dos moradores.

No bairro Santo Domingo Savio de Medellín o processo de implementação do PUI-nor, ao contrapor-se a cultura do clientelismo e a fragilidade institucional, trouxe avanços na política urbana. Com ele, se inaugurou um novo

modelo de planejamento e gestão urbana que integra no mesmo território ações e investimentos de diversas secretarias municipais. A intervenção urbana passou então a ser conduzida por entidade pública que organiza as ações de planejamento, gestão, contratações e execução de obras.

Neste novo arranjo institucional a importância dada a participação popular foi peça fundamental do PUI-nor. Este adotou uma metodologia de intervenção a partir da realidade territorial e corresponsabilidade das organizações sociais e moradores, o que garantiu a participação popular ao construir espaços de encontro para o trabalho conjunto dos diversos agentes na transformação do bairro. A corresponsabilidade, como termo cunhado oficialmente no processo participativo, possibilitou a escuta, o diálogo entre saberes e o trabalho conjunto entre moradores e funcionários públicos.

A construção de novos espaços e equipamentos públicos como ação principal do PUI-nor deu nova face ao bairro ao criar uma centralidade urbana no entorno da estação de Metrocable. Esta nova centralidade possibilitou o acesso aos bens e serviços urbanos de transporte, educação, saúde, segurança, cultura, esporte, lazer e comércio, construindo uma nova relação com a cidade.

Os novos espaços públicos foram apropriados para encontros e reuniões da população, para a ocupação do tempo livre e possibilitaram a diversidade nos processos comunitários. A apropriação dos espaços públicos criou um imaginário de “progresso” e “inclusão social” tanto pelos moradores, organizações sociais, lideranças, quanto turistas e visitantes.

Por outro lado, no entorno destes novos espaços públicos instalou-se uma nova dinâmica de precariedade urbana. Aquilo que ao primeiro olhar parecia ser um benefício da intervenção urbana, terminou por se mostrar relativo e parcial, ao realocar e reproduzir ao redor dos espaços públicos produzidos antigos conflitos.

Contradictoriamente, a garantia do direito coletivo do espaço público se sobrepôs ao direito à moradia, este previsto na Política Habitacional e no Plano de Regularização e Legalização Urbanística - PRLU (2001 e 2003), para prover a construção de conjuntos habitacionais no bairro.

A intervenção urbana promoveu a valorização imobiliária e o aumento do custo de vida no bairro. Para evitar a expulsão dos moradores de seu lugar de origem, o poder local subsidiou tarifas de serviços públicos domiciliares, adaptando-as à capacidade de pagamento da população: o “Programa Mínimo Vital de Água Potável” e as tarifas diferenciais de taxa predial.

A experiência vivida do processo de urbanização e do pós-obra mostrou a fragilidade da dimensão democrática desta política urbana. Mesmo tendo o poder público adotado a participação baseada na corresponsabilidade, as relações de poder penderam para a hegemonia dos interesses institucionais e dos agentes ilegais sobre os sociais. As decisões sobre o projeto do bairro foram tomadas pelo poder público, legitimadas pela participação popular, restando a esta disputar questões de menor relevância.

Esta nova dinâmica urbana e social trouxe para a população a insegurança de permanência em seu local de origem, e sua remoção voluntária ou involuntária, quer pela construção de obras públicas, quer pela valorização imobiliária, passa a ser parte da vida cotidiana. A apropriação coletiva dos espaços públicos é disputada pelos antigos e novos agentes, que acabam por capturar as melhorias da urbanização. Desta forma os benefícios da urbanização, no fim das contas, contribuem para a mercantilização do espaço popular, sem que o Estado assegure a democratização dos benefícios da urbanização, principalmente, considerando que a população que ali reside é a mais vulnerável da cidade.

A descontinuidade da política urbana e a mudança de orientação das ações públicas, ao deixar de promover a manutenção das obras físicas dos novos espaços e equipamentos públicos de alto valor arquitetônico e de implementar ações de controle urbano na pós-obra, especialmente as de adensamento (horizontal e vertical) recria uma nova dinâmica de precariedade urbana.

O trabalho realizado em São Paulo, que acompanhou o processo de urbanização e pós urbanização de duas favelas, Jaguaré e Sapé, também pode ser resumido através do modo pelo qual o avanço da forma mercadoria se impôs sob o impacto das políticas públicas implantadas.

O modelo da gestão estatal terceirizada – gerenciadoras de projeto, consultores, escritórios de projeto (ARANTES, 2006) organiza projeto e obra “por partes” dissociadas, refletindo o desenho do financiamento e dos novos arranjos institucionais. Os projetos na maioria das vezes são feitos separadamente - urbanismo, paisagismo, geotécnica, infraestrutura, e unidades habitacionais – com o know -how” de obras viárias, drenagem e de geotécnica comuns à cidade urbanizada e formal, e bem distante da complexidade urbanística e social e de parâmetros específicos para este tipo de assentamento - vielas, becos, escadarias, obras de consolidação geotécnica e outras. Esta forma de trabalho leva a soluções ad hoc, improvisadas, pontuais e sem parâmetros específicos para esses assentamentos.

Ao mesmo tempo, as ações públicas de orientação e fiscalização de uso do solo - controle urbano - não caminham junto com a urbanização e pós

urbanização da favela. O poder público ao se furtar desta responsabilidade, abre espaço para a entrada de outros regimes normativos. Pode-se afirmar, que se o Estado não entra na favela, alguém outro entra. Em ambas áreas de estudo, grupos organizados sob a liderança de poder paralelo, assumiram a gestão das áreas livres (públicas) deixadas pelo projeto de urbanização. Estes decidem o que construir e quem pode construir, ampliando sua atuação para uma nova atividade – a do mercado imobiliário informal de moradia para venda e aluguel.

Os novos processos de reocupação das áreas livres destinadas ao uso público “organizadamente” reocupadas, recriam novas (velhas) áreas de precariedade e risco urbano ambiental. Estas em grande parte, antigas áreas de risco estabilizadas pela urbanização, estão sendo reocupadas por moradias, como memória atávica do lugar que recorrentemente volta à sua origem e sua reocupação faz voltar, novas (velhas) áreas de risco geotécnico na favela. De novo, retoma e renova o processo histórico de formação de favelas. A precariedade urbana ressurge na pós-obra de urbanização.

Apesar dos avanços das políticas públicas introduzidas nos processos de urbanização de favela, é notável a desarticulação entre os setores que deles participam, tanto na questão ambiental como na reordenação e conservação dos espaços de vivência, habitação, lazer e transporte oferecidos aos moradores. O processo de urbanização com a instalação de infraestrutura e melhorias, importantes enquanto políticas de saneamento e de mobilidade, trazem o automóvel ao interior das favelas e aquecem o mercado imobiliário, e se por um lado dinamizam economicamente as favelas, por outro, potencializam tanto a gentrificação como também a reocupação de áreas livres, não mais por novas famílias de moradores, mas pelo crime organizado.

A partir do início de 2000 as novas possibilidades de financiamento de unidades habitacionais em favelas para alocar famílias desalojadas de áreas de risco ou de frentes de obra, viabiliza a entrada das construtoras nas áreas ocupadas, introduzindo um novo personagem – os conjuntos habitacionais – na luta pelo espaço. Em paralelo, o mercado imobiliário interno das favelas diversifica-se com a venda de lajes ou de unidades em andares construídos acima do térreo pelos moradores, para a venda ou aluguel.

A passagem da cidade industrial à de comércio e serviços transformou as lembranças de solidariedade, das quais se lembram os antigos moradores, em trocas monetarizadas. Parte dos empregos dos moradores tornou-se local no diversificado comércio das favelas.

Os programas de urbanização de favelas perpetuam velhas e recriam novas formas de precariedade urbana características das cidades brasileiras. A garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social, à sustentabilidade ambiental, como direito à cidade, a gestão democrática e eficiente dos recursos públicos inscritos no programa expõe o descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas e recria um novo espaço de precariedade urbana.

Este quadro controverso é apresentado a seguir através de ensaios, resultado da observação dos pesquisadores envolvidos no projeto, do registro da experiência vivida dos moradores, de trabalhos alunos da FAUUSP nas áreas de pesquisa, e pelo histórico das políticas públicas de urbanização de favelas nos últimos 20 anos.

O Livro *Barrios Populares Medellín: Favelas São Paulo* está estruturado em duas partes. A primeira Política Urbana e Habitacional apresenta essas políticas em ambos os países, e as ações públicas de urbanização em bairros populares e favelas realizadas ambas as cidades. A segunda parte Transformações Urbanas apresenta as transformações urbanísticas e as novas dinâmicas urbanas e sociais no bairro Santo Domingo Savio, Medellín e Nova Jaguaré e Sapé, São Paulo.

Boa leitura.

Maria de Lourdes Zuquim, Liliana María Sánchez Mazo e Yvonne Mautner