

REVISTA

ISSN 2675-7958

TERRITORIALIDADES

v.1, n.1, 2020



Expediente**Revista Territorialidades**

ISSN 2675-7958

v. 1, n. 1, jan./jul. 2020 - Publicação semestral

Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Contato: Prédio da Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Campus Pituacu. Av. Professor Pinto de Aguiar, 2589 - Pituacu, CEP: 41740-090 - Salvador, Bahia.<https://periodicos.ucsal.br/index.php/revistaterritorialidades>**Email:** revistaterritorialidades@ucsal.br**Projeto gráfico e editoração:** Maina Pirajá Silva**Arte da capa:** Tarcio Vasconcelos**Revisor:** Lucas Amaral de Oliveira**Editores**

Prof. Dr. Lucas Amaral de Oliveira (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Maina Pirajá Silva (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Maya Constance Manzi Delaporte (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Prof. Dr. Rafael de Aguiar Arantes (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Comissão Editorial

Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Carla Galvão Pereira (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Débora Carol Luz da Porciúncula (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Conselho Científico Nacional

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC)

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR)

Profa. Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso (Universidade Federal do Pará - UFPA)

Profa. Dra. Ana Maria Motta Ribeiro (Universidade Federal Fluminense - UFF)

Profa. Dra. Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

Prof. Dr. Clovis Ultramar (Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR/Universidade Federal do Paraná - UFPR)

Profa. Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Denise Morado Nascimento (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

Prof. Dr. Ewerthon Clauber de Jesus Vieira (Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Sergipe - CODAP/UFS)

Prof. Dr. Glaucio José Marafon (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ)

Prof. Dr. Henri Ascelrad (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR)

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento (Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP)

Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Federal da Bahia - UFBA/Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Prof. Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos (Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS)

Prof. Dr. Júlio Cesar Suzuki (Universidade de São Paulo - USP)

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará - UFC)

Profa. Dra. Maria Geralda de Almeida (Universidade Federal de Goiás - UFG)

Profa. Dra. Maria Rita Ivo de Melo Machado (Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE)

Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos (Universidade Católica do Salvador - UCSAL/Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Rosali Braga Fernandes (Universidade do Estado da Bahia - UNEB)

Conselho Científico Internacional

Prof. Dr. Alex Paulsen Espinoza (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Profa. Dra. Angelina Herrera Sorzano (Universidad de La Habana)

Profa. Dra. Anne Latendresse (Université de Québec à Montréal)

Profa. Dra. Astrid Ulloa (Universidad Nacional de Colombia)

Prof. Dr. Derek Pardue (Aarhus University)

Profa. Dra. Diana Ojeda (Universidad de los Andes, Colombia)

Profa. Dra. Dianne Rocheleau (Clark University)

Prof. Dr. Felipe Link Lazo (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - IEUT/Pontificia Universidad Católica de Chile)

Prof. Dr. Javier Alonso Gomez Dávila (Universidad del Valle de México, Monterrey)

Prof. Juan Diego Lopera Pérez (Universidad Nacional de Colombia)

Profa. Dra. Marie Kolling (University of Southern Denmark)

Prof. Dr. Matthew Huber (Syracuse University)

Prof. Dr. Régis Minvielle (Aix Marseille Université)

Prof. Dr. Rubén C. Lois González (Universidade de Santiago de Compostela)

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

R454 Revista Territorialidades – RT [recurso eletrônico]. Universidade Católica do Salvador, Universidade Federal da Bahia. - N. 1 (2020) - . – Dados eletrônicos . - Salvador: UCSAL / UFBA, 2020.

Modo de acesso: <https://periodicos.ucsal.br/index.php/revistaterritorialidades>
ISSN: online 2675-7958 [recurso eletrônico]1. Territorialidades. 2. Território Urbano e Rural. 3. Política Ambiental.
4. Planejamento Urbano. 5. Espaço Urbano. I. Universidade Católica do Salvador.
II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDU 711.4

SUMÁRIO

EDITORIAL 5

DOSSIÊ

ASSENTAMENTOS PRECARIZADOS: URBANIZAÇÃO
DESIGUAL E (RE)APROPRIAÇÃO DO TERRITÓRIO

*Precarious settlements: unequal urbanization and
(re)appropriation of the territory*

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECARIZADOS E
DIREITO À CIDADE 7

*Urbanization of precarious settlements
and the right to the city*

Lucas Amaral de Oliveira, Maya Manzi

A ÁGUA TEM LUGAR NA CIDADE? ESTUDO DE UMA
MICROBACIA HIDROGRÁFICA URBANIZADA EM
CAMPINAS (SP) 17

*Does water have a place in the city? Study of an urbanized
hydrographic micro-basin in Campinas (SP)*

Laura Machado de Mello Bueno, Taís Economides Gallina,
Simone Bandeira de Souza

ALÉM DA LINHA DO HORIZONTE: DELINEANDO A
URBANIZAÇÃO DA GROTA POÇO AZUL EM MACEIÓ (AL) 36

*Beyond the Horizon Line: Outlining the urbanization
of Grota Poço Azul in Maceió (AL)*

Debora Moraes Ferreira, Flavia de Sousa Araújo

58

**A FAVELA "URBANIZADA": MEMÓRIAS DE UMA
HISTÓRIA COMUM**

The "urbanized favela": Memories of a common history

Miguel Bustamante F. Nazareth

77

**O ESPAÇO MINADO DAS "MELHORIAS HABITACIONAIS":
INDIVIDUALISMO, AUTORIDADE E DOMINAÇÃO**

*The mined space of "housing improvements": Individualism,
authority and domination*

Frederico Lago Burnett

94

**FAVELA: PRODUTO CULTURAL E TURÍSTICO
DO RIO DE JANEIRO (RJ)?**

*Favela: Cultural and tourist product
of Rio de Janeiro (RJ)?*

Fausi Kalaoum, Isabela de Fátima Fogaça

111

**A URBANIZAÇÃO DE UM ASSENTAMENTO PRECÁRIO:
O CASO DO LOTEAMENTO MELISSA EM CASCAVEL (PR)**

*Urbanization the a precarious settlement:
The case of allotment Melissa in Cascavel (PR)*

Karen Alessandra Solek Soares, Fabíola Castelo de Souza Cordovil,
Marilda Thomé Paviani

125

**ATHIS EM SANTOS (SP): ANÁLISE DA APLICAÇÃO
DAS LEIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA**

*ATHIS in Santos (SP): Analysis of the application
of technical assistance laws*

Lais Granado, Jean Pierre Crété, Daniela Colin Lima

139

**UMA PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM
ARQUITETURA A PARTIR DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE
DA FAMÍLIA NOS TERRITÓRIOS POPULARES**

*A perspective of technical assistance in
architecture from the family health
strategy in popular territories*

Flavia Garofalo Cavalcanti

HETEROTOPIAS

156

VISÕES GEOGRÁFICAS SOBRE QUESTÕES DO MUNDO

Geographic views on current world's issues

Pedro de Almeida Vasconcelos

EDITORIAL

Em um momento difícil para a produção científica no Brasil, é com satisfação redobrada que, mediante uma parceria interinstitucional, o Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador (PPTDS/UCSAL) e o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA) colocam à disposição da comunidade acadêmica o primeiro número da Revista *Territorialidades*.

O título que nomina o projeto, *Territorialidades*, denota relações e dinâmicas históricas, espaciais e ambientais de indivíduos e grupos sociais que se desenvolvem no(s) – e produzem – Território(s). Carregadas de significados integradores e que influenciam e são influenciadas por configurações sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais (sejam elas materiais ou imateriais), as *Territorialidades*, como processo simbólico, ligado à percepção, efetivam-se nas relações sociais cotidianas e plurais e se manifestam em diferentes escalas e temporalidades.

Com a missão de contribuir para o estímulo à pesquisa e à reflexão crítica, a Revista *Territorialidades* pretende reunir trabalhos (nacionais e internacionais) que apresentem originalidade, ineditismo, solidez teórica, análise crítica e riqueza empírica. O objetivo do projeto é suscitar espaços de diálogos sobre planejamento, gestão, uso e defesa dos territórios urbanos e rurais, políticas ambientais e sociobiodiversidade, bem como práticas materiais e simbólicas de produção e reprodução do espaço.

A revista, de caráter interdisciplinar e periodicidade semestral, é dirigida à comunidade acadêmica e extra-acadêmica em geral, especialmente às áreas de confluência temática do periódico, como Geografia, História, Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional e Ciências Sociais.

Territorialidades já nasce com livre acesso, gratuito e sem fins lucrativos. Conta com o suporte de um Conselho Científico formado por professores/as e pesquisadores/as de diferentes áreas do conhecimento e de alto nível acadêmico, que atuam em universidades brasileiras e no exterior.

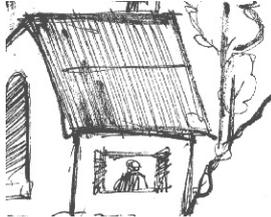
Com esta primeira edição – que é a materialização de uma iniciativa colaborativa, interdisciplinar e interinstitucional, oferecemos ao/à leitor/a um dossiê temático que reúne estudos de caso sobre “os problemas dos assentamentos precarizados, da urbanização desigual e da (re)apropriação dos territórios”, que constituem o tema do dossiê organizado por Lucas

Amaral de Oliveira e Maya Manzi. Os trabalhos versam sobre temáticas distintas, situadas, mas vinculadas a questões mais amplas: os problemas envolvidos na remoção de moradias em áreas de risco ambiental, as disputas territoriais e as formas de (re)apropriação do espaço por seus habitantes, as ambivalências dos programas de “melhorias habitacionais” em bairros populares, a transformação da favela em uma *commodity* do capital turístico, a regularização fundiária em assentamentos precários, a assistência técnica para habitação de interesse social, entre outras discussões paralelas e transversais. De modo geral, os textos se debruçam sobre a realidade de cidades brasileiras, desde grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, até cidades de menor porte como Maceió, Campinas, Cascavel e Santos. Ressalta-se na composição deste dossiê a predominância da autoria de mulheres, 12 em 16 autoras/es e coautoras/es, e como primeiras autoras em 5 dos 8 artigos.

Além do dossiê, a presente edição conta com um artigo de Pedro de Almeida Vasconcelos, professor da Universidade Federal da Bahia e da Universidade Católica do Salvador, que inaugura a nossa seção “Heterotopias”, oferecendo uma discussão sobre o lugar da Geografia no exame dos fenômenos atuais. Ao analisar contribuições teóricas de geógrafos e cientistas sociais acerca das crises mundiais – sobretudo daquelas para as quais o conhecimento das relações espaciais é importante para a compreensão das questões nessa escala –, com um olhar atento à questão específica do Islã, o autor questiona se geógrafas/os contemporâneas/os voltarão a se interessar pelas questões globais.

Esperamos que a Revista *Territorialidades* se mostre uma contribuição importante para a área e desejamos a todas/os uma ótima leitura, com a esperança de tê-las/os conosco nas próximas edições.

Os Editores



APRESENTAÇÃO



URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECARIZADOS E DIREITO À CIDADE

Urbanization of precarious settlements and the right to the city

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-1>

Lucas Amaral de Oliveira

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

E-mail: lucasoliveira.ufba@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-1272-4722

Maya Manzi

Universidade Católica do Salvador (UCSAL)

E-mail: maya.manzi@pro.ucsal.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-9357-3964

RESUMO

Este texto abre o dossiê “Assentamentos precarizados: urbanização desigual e (re)apropriação do território”. A apresentação está dividida em três tópicos. Inicialmente, revisamos a literatura que informa, de modo transversal, os históricos de ocupação territorial em algumas grandes cidades brasileiras, com atenção especial aos assentamentos precários. Em seguida, examinamos esses assentamentos como campo de disputas ligadas a demandas por direito à cidade e à moradia – tema que atravessa as contribuições deste dossiê. Por fim, introduzimos os artigos que integram esta primeira edição da *Revista Territorialidades*, apresentando os resumos articulados dos textos em relação à proposta epistemológica do dossiê.

Palavras-chave: Assentamentos Precarizados. Direito à Cidade. Direito à Moradia. (Re)apropriação do Território. Urbanização Desigual.

ABSTRACT

This text opens the dossier “Precarious settlements: unequal urbanization and (re)appropriation of the territory”. The presentation is divided into three topics. Initially, we review the literature that informs, in a transversal mode, histories of territorial occupation in some of the large Brazilian cities, with special attention to precarious settlements. Next, we examine these settlements as a field of disputes linked to demands for the right to the city and to housing - a theme that runs through the contributions of this dossier. Finally, we introduce the articles that make up this first thematic edition of the *Revista Territorialidades*, presenting the articulated summaries of the texts in relation to the epistemological proposal of the dossier.

Keywords: Precarious Settlements. Right to the City. Housing Rights. (Re)appropriation of the Territory. Unequal Urbanization.

I

Euclides da Cunha, o retratista da Guerra de Canudos, talvez tenha sido quem primeiro flagrou o destino histórico da marginalização urbana no Brasil e, por conseguinte, da própria criminalização da pobreza. O escritor fluminense foi um dos primeiros a fazer uso do termo “favela”. Em *Os Sertões* (1985), a palavra carrega uma acepção geográfica específica ao designar uma pequena colina (chamada de Alto da Favella), ao sul de Canudos, na Bahia, onde era comum uma planta euforbiácea, a *Cnidoscolus Quercifolius*, popularmente conhecida por “favella” (faveleiro, mandioca-brava). Trata-se de uma leguminosa, com espinhos e flores brancas dispostas em cimeiras (o fruto é semelhante às sementes de fava, o que pode ter originado o nome), encontrada em estados do nordeste brasileiro. Posteriormente, a palavra passará a designar, de maneira mais substantiva, os morros ocupados na cidade do Rio de Janeiro, sobretudo nas imediações da Central do Brasil.

Uma das hipóteses históricas – ou mitos de origem – sugere que alguns soldados que lutaram contra Antônio Conselheiro e seus seguidores, ao regressarem para a cidade do Rio de Janeiro, em 1897, sem os estipêndios que lhes foram prometidos pelo governo republicano, instalaram-se em construções provisórias à espera das recompensas pela campanha de massacre em Canudos. Essas construções constituíam casas autoconstruídas de madeira e zinco, sem traçado, arruamento e acesso a serviços, e ficavam próximas ao Ministério da Guerra (mais designadamente, no Morro da Providência). O local foi batizado, depois, como “Morro da Favella” (PENNA, 2015; VALLADARES, 2000).

Há outras duas hipóteses complementares que buscam dar conta da sociogênese da favela no contexto urbano brasileiro do final do século XIX. Uma defende que o aparecimento da favela enquanto forma habitacional específica tenha se dado em função do processo de desterritorialização por que passaram pessoas escravizadas, que trocaram sua alforria por uma participação “voluntária” na Guerra do Paraguai (1865-1870). Ao retornarem do conflito para a capital federal, sem estrutura financeira, social ou familiar que os pudessem abrigar, passaram a residir nas encostas de alguns morros próximos à região central do Rio de Janeiro (CAMPOS, 2007). Outra hipótese atribui a ocupação “provisória” dos morros da Providência e de Santo Antônio à destruição do famoso Cortiço “Cabeça de Porco”, em 1894, quando Barata Ribeiro, o então prefeito do Rio de Janeiro, travou uma verdadeira guerra higienista contra essa forma habitacional, acusando-a de abrigar pobres em uma região nobre da cidade e de constituir um “antro de vício”, vagabundagem, marginalidade, crime e epidemia (VALLADARES, 2000). Assim, a relação entre o desmantelamento do histórico cortiço e o desenvolvimento inicial do Morro da Providência (depois, Morro da Favella) se dá através da remoção de cerca de 4 mil moradores, em sua grande maioria negros, que foram “autorizados” pelo prefeito a reutilizarem o material demolido dos cômodos em outras construções (CHALHOUB, 1996; VAZ, 1994).

Independentemente da precisão das três suposições sobre a emergência dessa forma de habitação popular que hoje se faz tão visível nas cidades brasileiras, Abreu (1998) e Valladares (2000) sugerem que, entre os anos 1920 e 1930, esse tipo específico de aglomerado de casebres autoconstruídos, sem planejamento e infraestrutura pública, passou a ser cada vez mais presente na paisagem dos grandes centros urbanos e industriais do país, vindo a se tornar um problema perene para os poderes locais. No mesmo período, a imprensa começou a associar o termo não apenas ao Morro da Favella, mas a uma nova categoria para designar as aglomerações “típicas” da população pobre, de ocupação “ilegal”, geralmente localizadas em encostas. Essas histórias são indícios que a ocupação informal e irregular no país é resultado de um problema fundiário não resolvido, fruto de um sistema escravagista, cuja abolição nunca possibilitou às pessoas escravizadas libertas e a seus/suas descendentes a garantia de segurança de posse da terra.

O que se pode afirmar com mais precisão é que, entre os séculos XIX e XX, no processo de

expansão e “modernização” acelerada das cidades brasileiras, os migrantes mais pobres (majoritariamente, pessoas negras) não tiveram condições de acesso às áreas regularizadas das cidades; logo, foram relegados às regiões de risco ambiental, desvalorizadas por serem impróprias à habitação e por estarem submetidas às intempéries das mais diversas. Áreas de risco foram, então, ocupadas por uma população historicamente marginalizada em termos de classe, raça, religião e estilo de vida, incluindo locais ambientalmente menos habitáveis do tecido urbano, como as encostas íngremes dos morros, as áreas alagáveis de fundo de vales, as áreas poluídas na beira de grandes rodovias que foram surgindo à medida que o país se industrializava, perto de aterros sanitários, de indústrias altamente poluidoras ou nos arrabaldes mais distantes e literalmente periféricos das cidades, ou seja, destituídas de qualquer infraestrutura ou serviço urbano.

Hoje, quase 90% da população brasileira vive em cidades. De 1950 a 2000, o país sofreu não apenas o êxodo rural que tanto marcou as chamadas economias periféricas do Sul Global, mas uma verdadeira “explosão urbana” (SILVA, 2012), ocorrida de forma acelerada, informal, sem controle e desordenada. Tal processo se caracterizou por um intenso fluxo migratório interno, formatado por enormes contingentes populacionais que se deslocaram para os centros industriais, comerciais e de serviços em busca de trabalho, moradia e melhores oportunidades de vida. O saldo foi um visível processo de segregação espacial, que se traduziu em padrões diferenciados de produção e ocupação do território, bem como em desigualdades sociorraciais gritantes. Atualmente, estima-se que 40% da população urbana brasileira resida em “domicílios inadequados”¹, o que abrange tanto as “moradias precarizadas” (BONDUKI, 1998) quanto os chamados “aglomerados subnormais”. Este último, em especial, é um termo consolidado em pesquisas sobre déficit habitacional no Brasil e, sobretudo, em levantamentos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A categoria contempla uma variedade ampla de assentamentos informais submetidos a condições precárias em termos de serviços e infraestrutura pública, nos quais estão incluídos, a depender da região, favelas, palafitas, baixadas, grotas, invasões, comunidades, morros, ocupações, ressacas, mocambos, loteamentos clandestinos, assentamentos irregulares, etc. Essa pluralidade de padrões e formas de apropriação do território urbano indica uma relação, às vezes tênue, outras vezes patente, entre a formalidade e a informalidade da configuração urbana no Brasil.

A história da ocupação informal no Brasil é reflexo do racismo ambiental a que parcela considerável da população foi submetida. Ou, se quisermos, da manifestação de um “racismo fundiário”, nos termos de Tatiana Dias Gomes (2019), instituído por meio de uma complexa rede que viabiliza ações violentas de pessoas brancas contra corpos, culturas, saberes, espaços e bens ambientais de pessoas negras, indígenas e outras minorias racializadas. Essas ações se articulam na prática, sobretudo, através de formas político-jurídicas limitadoras e ceifadoras de cosmovisões não europeias, o que tem como consequência direta e indireta estrangulamentos orçamentários e políticas públicas que fortalecem os empreendimentos predatórios.² Na

¹ De modo geral, os “domicílios inadequados” são aquelas habitações que sofrem com falta de saneamento básico, abastecimento de água encanada, coleta de lixo, fornecimento de energia e estrutura física habitável, geralmente construídas sem fundações sólidas ou muito distantes das áreas urbanas com ofertas de serviços e infraestrutura social. “Moradias precarizadas” são aquelas que, tecnicamente, para o Estado, carecem de uma ou mais das seguintes condições: 1) uma habitação durável de natureza permanente que proteja os/as residentes contra condições climáticas adversas; 2) um espaço vital suficiente, com não mais de três pessoas compartilhando um mesmo cômodo; 3) acesso fácil à água potável em quantidade suficiente para as necessidades elementares; 4) acesso a saneamento adequado, esgoto e banheiro privado ou público/compartilhado por uma quantidade razoável de pessoas; 5) posse segura e estabilizada, para evitar despejos forçados (UN-HABITAT, 2012, p. 64).

² O racismo ambiental, parte do racismo estrutural, é um conjunto de injustiças sociais a que grupos racializados estão submetidos, o que faz com que seus territórios e suas formas de vida sofram desproporcionalmente os custos sociais, de um lado, de atuações desastrosas por parte do Estado e do mercado, de outro, da omissão de políticas públicas. Essas injustiças favorecem que no meio ambiente vigorem determinantes da desigualdade social e racial, resultando em iniquidades raciais, exploração política e enfrentamento de problemas ambientais por parte de comunidades negras (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004; JESUS, 2020).

formação do Estado nacional, o direito à terra e à moradia – o direito à propriedade –, um dos direitos constitucionais mais elementares, é, e segue sendo, uma questão de cor.

Indicadores recentes mostram que a desigualdade socioespacial no Brasil tem cor. Em levantamento recente do IBGE (BRASIL, 2019), verificou-se que uma maior proporção da população preta ou parda reside em domicílios sem coleta de lixo (12,5%, contra 6,0% da população branca), sem abastecimento de água (17,9%, contra 11,5% da população branca) e sem esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial (42,8%, contra 26,5% da população branca), sendo que quase 45% da população preta ou parda vive em domicílios com a ausência de, pelo menos, um serviço de saneamento básico. Já entre os brancos, esse percentual é de 28%. Isso tem como consequência uma condição de vulnerabilidade sanitária muito mais acentuada entre a população negra, que fica, portanto, mais exposta a vetores de doenças.

II

Como demonstra Ângela Maria Gordilho Souza (2001), quando observamos de forma panorâmica os diversos processos de urbanização por que passaram as maiores cidades brasileiras, é possível verificar que, guardando uma mesma característica da informalidade na ocupação habitacional, esses processos carregam peculiaridades em sua constituição, com resultados socioespaciais similares e, ao mesmo tempo, distintos. As similaridades decorrem, sobretudo, da prática da autoconstrução “ilegal” como mecanismo alternativo encontrado por populações pobres para reivindicarem seu direito à moradia, mesmo que à revelia do controle formal do Estado e do mercado. As diferenças, por sua vez, são resultado de planos urbanísticos específicos de cada cidade, que regulam o uso e a ocupação do solo, ao mesmo tempo em que impõem normas seletivas para os tipos de habitação em certas áreas urbanas, contribuindo para intensificar ainda mais o processo de segregação espacial da população pobre e racializada.

É importante entender a história de segregação socioespacial, favelização e periferação das cidades como produto de um longo processo de “acumulação por despossessão” (HARVEY, 2003) que ainda está em curso.³ A condição de “sem terra” e “sem teto”, por exemplo, longe de uma condição natural ou voluntária, é resultado de um processo violento e sistemático de expropriação de parcelas subalternizadas e racializadas da sociedade brasileira de suas moradias rurais e urbanas, seja por parte do Estado, das elites nacionais ou regionais – concentradoras de riqueza e poder – ou pelo capital nacional e internacional.⁴ Essas três esferas se imbricam e se reforçam de diversas formas. A usurpação do direito à moradia digna e ao acesso às benesses da cidade de uma parcela bem definida da sociedade se expressa urbanisticamente, sobretudo, mediante criação de periferias centrais (nas áreas ambientalmente vulneráveis mencionadas acima) e de periferias suburbanas, em áreas geograficamente distantes do centro da cidade, onde bens, infraestrutura e serviços urbanos são escassos ou inexistentes. Essa periferação, ou o que autores/as chamam de “padrão periférico” de ocupação do território (BONDUKI; ROLNIK, 1979; MARICATO, 2001), reproduz e exacerba as desigualdades sociorraciais entre a parte mais abastecida e a parte mais despossuída da sociedade brasileira.

Com um modelo de urbanização periférica consolidado – que absorveu contingentes

³ Para Lúcio Kowarick (1979), em muitos centros urbanos, a alocação diferenciada de serviços e bens teve como saldo uma urbanização caótica e um alto grau de pauperização social, processo denominado por ele de “espoliação urbana”. Trata-se de uma somatória de extorsões sistemáticas por parte do poder público e de setores privados, que se manifestam de duas maneiras: ou pela ausência total naqueles espaços, ou quando submetem as periferias à precariedade de serviços, espaços, bens e equipamentos, marginalizando suas populações vulnerabilizadas.

⁴ O termo “estrangeirização de terra” é usado quando a expropriação fundiária envolve o capital internacional. Lorena Izá Pereira (2019, p. 72) o define como um “processo de apropriação do território – multidimensional e multiescalar – por agentes (trans) nacionais, cujo objetivo é a alienação do território para atender as demandas do capital externo e para a garantia de sua acumulação”.

populacionais em poucos e grandes centros, sem, contudo, integrá-los devidamente à cidade –, na última década do século XX, testemunhamos a implantação de reformas neoliberais que atingiram sobremaneira as cidades brasileiras,⁵ especialmente a partir de 1994. Essas reformas levaram à fragilização de algumas pequenas conquistas anteriores – que vieram com a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, por exemplo – e ao que Ermínia Maricato (2001) chamou, certa feita, de “urbanização da pobreza”: predominância do trabalho precário, aumento da informalidade em centros urbanos, desemprego de longa duração, aprofundamento da expansão periférica, assentamentos irregulares, favelização. Em várias metrópoles, foi um período de empobrecimento e explosão demográfica nos aglomerados subnormais, em que projetos desastrosos de renovação urbana baniram milhões de moradores dos centros para seus arrabaldes periféricos.

É preciso dizer, por fim, que, na história mais recente do país, algumas políticas públicas habitacionais visaram corrigir o problema histórico de déficit habitacional no Brasil, como “Minha Casa Minha Vida”. Mas, ao mesmo tempo, essas mesmas iniciativas contribuíram para dilatar o processo de periferização da população historicamente marginalizada. Além disso, não houve uma preocupação com o corte racial da questão urbana no país. A maioria dos conjuntos habitacionais construídos no âmbito do programa, bem como de outras iniciativas nas esferas estaduais e municipais, a fim de atender a população com baixa segurança habitacional, foi alocada em áreas distantes dos centros das cidades, sem acesso a bens e serviços urbanos – como transporte público. Enquanto isso, permanecem inúmeras áreas vazias ou subutilizadas nos centros urbanos, fazendo com que a função social da propriedade e da própria cidade, estipulada na Constituição (1988) e no Estatuto da Cidade (2001), não sejam cumpridos.

As políticas e práticas de urbanização são parte e parcelas de uma conformação nacional racista e violenta que continua produzindo injustiças e desigualdades; mas não sem contestação e muita resistência dos grupos sistematicamente prejudicados pelo sistema e dos seus aliados. Logo, ao falarmos de urbanização desigual, processos de segregação socioespacial, urbana e racial, favelização e assentamentos precarizados, é preciso ter em vista sua contra-parte: as lutas por terra e moradia, que estão dentro de uma afirmação de que a cidade é um direito social. Ou seja, as políticas de segregação, precarização e despossessão são corriqueiramente confrontadas e contestadas por movimentos e práticas de resistência, de (re)apropriação do território e de contra-uso do espaço urbano. Muitos desses movimentos lembram a todos/as nós, acadêmicos e pesquisadores da questão urbana, da necessidade de reafirmarmos a importância de refletir a cidade como território plural, público e sempre mais inclusivo. Afinal, a expansão da urbanização foi capaz de criar um tecido urbano fragmentado, diferenciado, contraditório e excludente; mas, ao mesmo tempo, muito indiciário e aberto para o futuro.

Essa é uma das apostas deste dossiê, cujo primeiro objetivo é tensionar, na linha de David Harvey (2012) e Henri Lefebvre (2001 [1968]), o direito à cidade e à moradia tanto como um lema operacional, quanto como um ideal político. Trata-se de pensar a cidade não enquanto algo estático, neutro, uma entidade imóvel e dada previamente. A cidade é algo que se encontra interligada com o tempo e os/as agentes que a produzem, cotidianamente; por este motivo, está sempre em transformação. Cidade é mudança. Pensar o território da cidade é pensar em dinâmicas. Para Doreen Massey (2005), a cidade deve ser interpretada, de um lado, como um território físico que recebe pessoas, mas, de outro, como um produto das inter-relações humanas, vale dizer, esfera da possibilidade de existência entre “diferentes”, arena dos novos direitos e novas cidadanias. Portanto, é o espaço de subversão, de criação, e de transformação.

⁵ Foram reformas voltadas ao mercado financeiro, que incluíram a abertura comercial, a liberalização do regime de investimentos estrangeiros, as privatizações de serviços públicos e de empresas estatais e a desregulamentação do mercado de trabalho e serviços, com a redução drástica de direitos, o abandono das instituições de seguridade social e o aumento da prática de terceirização e da subcontratação. Sobre isso, cf.: Boito Jr. (1999) e Harvey (2002).

O segundo objetivo deste dossiê é refletir sobre a fronteira porosa entre o que é considerado e instituído como “legal” ou “ilegal”, que, no Brasil, acaba sendo uma questão de classe e raça, como vimos anteriormente. A criminalização da pobreza contrasta e contradiz a legitimação da criminalidade nas esferas do poder político e econômico. O mercado imobiliário no país tem mantido o privilégio perante o Estado de se posicionar livremente acima ou à revelia da lei. É nessa nebulosa fronteira da (il)legalidade que uma empresa multimilionária logra obter do Estado o “direito” de construir (ilegalmente) um condomínio de luxo em área de proteção ambiental e paisagística, ao passo que um ocupante pobre que (legalmente) estaria contribuindo para a função social da propriedade e da cidade é removido (ilegalmente) para dar espaço à especulação imobiliária. Essa normalização da suspensão do estado de direito – o chamado “estado de exceção” (AGAMBEN, 2004) –, aplicada à questão urbana, é o que caracteriza os processos de urbanização neoliberal de boa parte das cidades brasileiras contemporâneas (VAINER 2011). Foi nesse sentido que o sociólogo Francisco de Oliveira (2003, p. 9) afirmou que, se historicamente as relações entre o Estado e o urbano se pautaram “por um esforço de normatividade da relação capital-trabalho, cabendo ao planejamento enquadrar a exceção e transformá-la em norma, transformações radicais recentes na economia e sociedade brasileiras sugerem que a exceção parece ter enquadrado o planejamento”.

As distintas características históricas, socioeconômicas e culturais das cidades brasileiras, que foram submetidas a diferentes formas de produção e apropriação do território urbano, resultaram em configurações espaciais próprias, sendo que muitas delas permitem que a exceção se torne a nova regra do planejamento urbano. Essas especificidades exigem dos/as diversos/as agentes envolvidos/as análises situadas no tempo e no lugar, para que possamos conjuntamente pensar em projetos de mudança. Assim, o terceiro objetivo deste dossiê é oferecer perspectivas situadas sobre urbanização e (re)apropriação do território, a partir de disputas materiais e simbólicas em “assentamentos precarizados” de várias cidades do Brasil.

A aposta deste dossiê é que há uma lógica dupla marcando a questão urbana no país: a disjunção entre os princípios do mercado e a dinâmica societária. De um lado, há os imperativos de eficácia da economia monetária aplicada ao planejamento das cidades; de outro, a exigência de mais direitos por parte de movimentos sociais e culturais de caráter urbano. Os processos de urbanização desigual no país são abordados de forma crítica e diversa em todos os artigos desta primeira edição. Os textos se debruçam sobre os contextos históricos e geográficos nos quais esses processos ocorrem; mas também contemplam agentes, instrumentos e práticas envolvidas nesses processos, bem como suas implicações sociais, econômicas, espaciais e ambientais, nunca perdendo de vista as intersecções e diferenciações em termos de classe e raça. Em especial, algumas contribuições examinam mais a fundo os impactos de intervenções urbanas que reestruturam, revitalizam, privatizam ou mercantilizam áreas historicamente desvalorizadas da cidade, avaliando suas implicações tanto em termos urbanísticos e de planejamento quanto em termos de justiça socioambiental. Outros salientam as práticas de resistência e contraposição dos grupos marginalizados às intervenções segregacionistas do Estado neoliberal, quase sempre a serviço do setor imobiliário.

III

Laura Machado de Mello Bueno, Taís Economides Gallina e Simone Bandeira de Souza, em “A água tem lugar na cidade? Estudo de uma microbacia hidrográfica urbanizada em Campinas (SP)”, analisam os impactos da remoção de moradias em áreas de risco ambiental e sua realocação em conjuntos habitacionais distantes do seu lugar de origem. Os resultados alcançados mostram que, além de quebrar os laços sociais dessas comunidades e comprometer o modo de vida dos seus habitantes, a recuperação ambiental e urbanística das áreas de risco após a remoção permanece insuficiente e inadequada. Proposições de intervenção urbanística e de gestão da bacia são apresentadas pelas autoras, no sentido de promover a reintegração do rio

à paisagem e funcionalidade urbana, contribuindo para a sustentabilidade urbana e justiça ambiental.

O artigo de Debora Moraes Ferreira e Flavia de Sousa Araújo, “Além da linha do horizonte: delineando a urbanização da Grota Poço Azul em Maceió (AL)”, também mostra a importância de repensarmos a relação “natureza-sociedade” dentro do contexto urbano, por intermédio de programas e práticas que legitimem e promovam o direito à moradia digna e de qualidade em áreas de risco, como é o caso das grotas em Maceió, áreas ocupadas de forma irregular pelos setores mais pobres da população. As autoras argumentam que é necessário dar visibilidade à existência das grotas através do seu reconhecimento legal como “Zona Especial de Interesse Social” (ZEIS). Para tanto, propõem intervenções urbanas localizadas que possam promover sua habitabilidade, segurança e sustentabilidade. Nessa medida, o estudo, que é propositivo, volta-se para uma prática contra hegemônica de ocupação do território urbano.

A importância crescente conferida ao fenômeno espacial-urbano nas últimas décadas deve-se ao fato de que a cidade teria se convertido em uma arena de conflitos que vai além das disputas meramente políticas, englobando também as disputas simbólicas (BRENER, 2013; MASSEY, 2005; PARDUE; OLIVEIRA, 2017). Logo, a (re)apropriação do espaço urbano não é um processo apenas material, podendo ocorrer de forma imaterial. Tal dimensão é ressaltada por Miguel Bustamante Nazareth, em “A ‘Favela Urbanizada’: memórias de uma história comum”, em que o autor analisa as disputas territoriais e as formas de (re)apropriação do espaço por seus habitantes, tomando como caso empírico uma “favela urbanizada” de São Paulo. A partir de métodos qualitativos, o autor analisa narrativas, memórias e representações do espaço no plano do vivido, mostrando como, através de múltiplas territorialidades, a “favela urbanizada” é produzida e tensionada, material e simbolicamente, com todos os seus paradoxos.

A história dos assentamentos precarizados no Brasil impõe um desafio, tanto para as políticas de intervenção e os projetos de “melhorias habitacionais”, do lado de agentes estatais que visam a inclusão de áreas de insegurança habitacional à regularidade fundiária, quanto para os movimentos da sociedade civil organizada, envolvidos na luta por moradia e, atualmente, pelo direito à cidade. Consequentemente, isso exige dos campos da geografia, da arquitetura, do urbanismo, do planejamento, mas também das ciências sociais e das ciências ambientais, um esforço combinado.

Nesse sentido, em contraste com o longo processo de “urbanização da favela” apresentado no artigo de Nazareth, o artigo “O espaço minado das ‘melhorias habitacionais’: individualismo, autoridade e dominação”, de Frederico Lago Burnett, examina o processo *pontual e eficiente* dos programas de “melhorias habitacionais” em bairros populares, problematizando como seu caráter individualista, ou seja, restrito à esfera privada da família, compromete a potencialidade emancipatória e transformadora dos projetos. O autor mostra como esses programas de melhorias operam mediante o empreendedorismo social promovido pelo Estado neoliberal e do seu entrelaçamento com o velho clientelismo brasileiro, reproduzindo valores conservadores.

O artigo de Burnett, com seu foco crítico na racionalidade capitalista que fundamenta os novos programas de assistência à moradia popular, dialoga de forma produtiva com o artigo de Fausi Kalaoum e Isabela de Fátima Fogaça, “Favela: produto cultural e turístico do município do Rio de Janeiro (RJ)?”, na qual a favela é problematizada como uma *commodity* do capital turístico. A valorização da favela como destino turístico se dá pelos seus atrativos ecológicos (praia, parques, paisagens pitorescas) e culturais (festas, entretenimento, diversidade cultural), diferente de um turismo de pobreza. Os/as autores/as explicam como o turismo na favela não tem trazido impactos positivos relevantes para os/as moradores; em vez disso, tem levado a um processo de gentrificação e exclusão da população local em eventos, festas e espaços usados por turistas. O artigo ainda lança luzes sobre a relação entre segurança pública, turismo e especulação imobiliária, mostrando como a dinâmica de valorização e desvalorização da favela

está diretamente ligada à instabilidade da segurança local. Isto pode revelar como o sistema de segurança pública é parte integrante do “racismo estrutural” (ALMEIDA, 2018) e, conseqüentemente, da produção e reprodução das desigualdades socioespaciais no Brasil.

Outra prática do Estado que traz contradições em suas implicações sociais, econômicas e ambientais são os projetos de regularização fundiária em assentamentos precarizados. Karen Alessandra Solek Soares, Fabíola Castelo de Souza Cordovil e Marilda Thomé Paviani, em “A urbanização de um assentamento precário: o caso do loteamento Melissa, em Cascavel (PR)”, debruçam-se sobre um processo de urbanização local operado pelo Estado no âmbito do Plano Municipal de Habitação (PMH) e vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visava promover investimentos públicos e privadas em infraestrutura urbana para estimular o crescimento econômico do país. No artigo, as autoras trazem à tona a questão da relação entre a legalidade e a ilegalidade com suas fronteiras tênues e suas contradições. Os resultados mostram como a tentativa de regularizar assentamentos precários têm tido, como efeito negativo, o aumento da degradação ambiental por promover a ocupação de áreas verdes em fundo de vale, que são áreas ambientalmente frágeis e consideradas impróprias à habitação.

Outro tema que perpassa todos os artigos deste dossiê é o do “direito à cidade”, o qual inclui o direito, mais específico, à moradia digna. Lefebvre (2001) define o “direito à cidade” como uma prerrogativa do/a cidadão/a de se (re)apropriar da cidade, de todos os seus espaços, bens e serviços, e então ressignificá-los a partir da dinâmica social que é, no limite, a tecedora da vida urbana. Trata-se do direito do/a habitante de se (re)apropriar de algo que lhe foi usurpado historicamente. Assim, o direito à cidade também pode ser entendido como direito à reparação.

É nesse sentido que caminha o artigo de Lais Granado, Jean Pierre Crété e Daniela Florpara, “Athis em Santos (SP): análise da aplicação das leis de assistência técnica”, que advogam pela necessidade de se fazer garantir a aplicação da Lei Municipal nº 2.211/2004, sobre Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), no município de Santos. O município, que serve como estudo de caso, apresenta desigualdades socioespaciais que se manifestam em assentamentos irregulares e precários em morros, cortiços e palafitas, abrigando milhares de famílias em situação de vulnerabilidade. Os/as autores/as apontam medidas para aumentar a eficácia dessa lei e, com efeito, garantir o direito à moradia digna da população.

O tema da assistência técnica em territórios populares como forma de alcançar o direito à moradia e o direito à cidade é também abordado por Flavia Garofalo Cavalcanti, em “Uma perspectiva da assistência técnica em arquitetura a partir da estratégia de saúde da família nos territórios populares”. No texto, a autora mostra como a função de mediadora da agente comunitária de saúde, com a sua dupla posicionalidade de cidadã/funcionária do Estado, se pensada de forma integrada com a atuação da arquiteta ou urbanista, pode suscitar novas formas de agir no território para superar conhecidas limitações de projetos de urbanização e regularização de assentamentos precários. A partir dessa reflexão epistemológica, o artigo também mostra a importância de pensar a ideia de “melhoria habitacional” na sua dimensão territorial específica, no sentido de considerar o cotidiano da sua implementação com base nas dinâmicas locais e nas territorialidades da população beneficiária.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Regina. **O enigma de “Os Sertões”**. Rio de Janeiro: Funarte/Rocco, 1998.
- ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.) **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALMEIDA, Silvio. **O que é o racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BOITO JR., Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- _____.; ROLNIK, Raquel. **Periferia**: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. São Paulo: Fundação para a Pesquisa Ambiental, 1979.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil”. **Estudos e Pesquisas**: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, 2019. Disponível em: biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 03 set. 2020.
- BRENNER, Neil. Theses on Urbanization. **Public Culture**, v. 25, n. 1, p. 85–114, 2013.
- CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela**: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- GOMES, Tatiana Dias. **Racismo Fundiário**: a elevadíssima concentração de terras no Brasil tem cor. Disponível em: <https://cptba.org.br/racismo-fundiario-a-elevadissima-concentracao-de-terras-no-brasil-tem-cor/>. Acesso em: 24 maio 2019.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- _____. **The New Imperialism**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- _____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez., 2012.
- JESUS, Victor de. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 2, e180519, 2020.
- KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. São Paulo: Paz & Terra, 1979.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Vozes, 2001.
- MASSEY, Doreen. **For Space**. London: Sage, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 9-14, 2003.
- PARDUE, Derek; OLIVEIRA, Lucas Amaral de. Apresentação: Direito à cidade problema teórico e necessidade empírica. **Plural**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 1–19, 2017.
- PENNA, João Camillo. “Jagunços, topologia, tipologia (Euclides e Rosa)”. In: FARIA, Alexandre Graça *et al.* (org.) **Modos da margem**: figurações da marginalidade na literatura brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2015. p. 46-75.
- PEREIRA, Lorena Izá. Estrangeirização da terra no Brasil: notas teóricas e metodológicas. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Três Lagoas**, n. 29, ano 15, p. 71-91, 2019.
- SILVA, Érica Tavares. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2012.
- SOUZA, Ângela Maria Godilho. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras: (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 5, p. 81-116, 2001.
- UN-HABITAT. **State of Latin American and Caribbean cities 2012**: Towards a new urban transition. Nairobi, Kenia: UN-Habitat, 2012. Disponível em: <https://unhabitat.org/state-of-latin-american-and-caribbean-cities-2>. Acesso em: 07 set. 2020.
- VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR), 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpur, 2011, p. 1-15.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, Lisboa, v. 24, n. 127, p. 581-97, 1994.

INFORMAÇÕES DOS/AS AUTORES/AS

Lucas Amaral de Oliveria

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto do Departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia. Coordenador do PERIFÉRICAS - Núcleo de Estudos em Teorias Sociais, Modernidades e Colonialidades.

E-mail: lucasoliveira.ufba@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-1272-4722

Lattes: lattes.cnpq.br/0974813858531390

Maya Manzi

Doutora em Geografia pela Clark University, Estados Unidos. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador (PPTDS-UCSAL) e do Programa de Graduação em Geografia da UCSAL. Integra a Rede de Pesquisadores em Geografia (Socio)Ambiental (RP-G(S)A) e coordena o Grupo de Pesquisa em Ecologia Política, Desenvolvimento e Territorialidades (GP-EPDT).

E-mail: maya.manzi@pro.ucsal.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-9357-3964

Lattes: lattes.cnpq.br/8503991514615478

Recebido em 01/06/2020

Aceito em 01/07/2020



A ÁGUA TEM LUGAR NA CIDADE? ESTUDO DE UMA MICROBACIA HIDROGRÁFICA URBANIZADA EM CAMPINAS (SP)

Does water have a place in the city?
Study of an urbanized hydrographic
micro-basin in Campinas (SP)

Laura Machado de Mello Bueno

Pontifícia Universidade Católica de
Campinas (PUC-CAMPINAS)

E-mail: laurabueno500@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7212-6313

Taís Economides Gallina

Pontifícia Universidade Católica de
Campinas (PUC-CAMPINAS)

E-mail: tais_economides@hotmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-9506-3092

Simone Bandeira de Souza

Pontifícia Universidade Católica de
Campinas (PUC-CAMPINAS)

E-mail: simone.bandeira.souza@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-6588-1780

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-2>

RESUMO

A necessidade de remoção de moradias é vista como obstáculo para a recuperação ambiental urbana. Nossa pergunta de partida é: o que aconteceu com os locais onde ocorreu remoção para conjuntos do Programa “Minha Casa Minha Vida” de parte dos moradores afetados por situações de risco? Durante a pesquisa, deparamos com a dissociação entre recuperação e remoção. Na cidade de Campinas, o programa possibilitou à prefeitura promover remoções em áreas de risco. Neste artigo, apresentamos o caso de uma área pública ocupada por favela, parcialmente removida. O assentamento original localiza-se em uma bacia hidrográfica urbanizada, do Córrego do Laranja, paralelo à Rodovia Anhanguera, importante eixo viário regional. Em 2013, famílias foram removidas para o Conjunto Residencial Sirius; outras foram deslocadas, em 2015, com o auxílio-aluguel para construção do *Bus Rapid Transit*. Ao longo deste estudo, fizemos o levantamento dos projetos de parcelamento originais, realizamos visitas e análises dos locais e os cotejamos com planos municipais. O objetivo foi conhecer as ações posteriores à remoção e verificar seu planejamento. A fim de desenvolver pesquisas prospectivas que busquem sustentabilidade urbana e justiça social, propomos ao final intervenções a partir de ações planejadas para uma sub-bacia hidrográfica.

Palavras-chave: Água no Meio Urbano. Bacia Hidrográfica. Remoções. Programa Minha Casa Minha Vida. Campinas.

ABSTRACT

The need to remove homes has been widely presented as an obstacle to urban environmental recovery. The starting question for this article was: what happened to the places where part of the residents in risk situations were transferred to houses built by the *Minha Casa Minha Vida* Program? During the research, we realized that there was a dissociation between recovery and removal. In the city of Campinas, the program allowed the municipal administration to carry out removals from risk areas. This article presents the case of a public area occupied by a favela which was partially removed. The original settlement is located in a highly urbanized watershed of the *Laranja* stream, parallel to the Anhanguera Highway, an important regional road axis. In 2013 some families were moved to the Sirius Residential Complex; others were displaced in 2015 and granted a rental assistance to allow for the construction of the *Bus Rapid Transit*. During the research, the original urban development projects were reviewed, visits and analyses of the sites were carried out, and comparisons were made with municipal plans. The objective was to learn about the actions taken after the removal and to understand how they were planned. Aiming at developing prospective research for urban sustainability and social justice, we conclude with proposals of interventions based on actions planned for a hydrographic sub-basin.

Keywords: Urban Water. Watershed. Evictions. *Minha Casa, Minha Vida* Program. Campinas.

INTRODUÇÃO

Este artigo foi elaborado a partir de uma pergunta: o que aconteceu com os assentamentos precários onde ocorreu a remoção de parte de seus moradores em razão de estarem alocados em áreas de risco? A pesquisa estudou áreas públicas contínuas de diversos loteamentos, locais de origem de moradores transferidos para empreendimentos do Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), na cidade de Campinas (SP).

Este trabalho utiliza a metodologia “híbrida” – com base em referências bibliográficas, levantamentos qualitativos e quantitativos para estudo do meio, integrando aspectos socioeconômicos, ambientais e análise da implantação de políticas públicas. Buscou entender a implantação de projetos de urbanização em uma microbacia hidrográfica e seus impactos no modo de vida nos assentamentos humanos, suas relações com os elementos naturais na paisagem ao longo do tempo. Analisou, também, o manejo do ambiente nas intervenções urbanas, a implementação de políticas públicas, a infraestrutura urbana, a implantação de moradias e os equipamentos nos sistemas viários de transporte.

As propostas de parcelamento urbano de glebas por meio de loteamentos destinam áreas públicas para sistema viário, equipamentos de lazer, prestação de serviços públicos e áreas verdes. Os loteadores, ao elaborar os projetos, priorizam o maior aproveitamento econômico da gleba e, devido à falta de diretrizes para definição das áreas públicas segundo a necessidade futura dos bairros, acabam por destinar empreendimentos urbanos em áreas ambientalmente frágeis ao uso público: beira de cursos de água e áreas com nascentes. As vias são projetadas a partir de canalização, e mesmo fechamento, da rede hidrográfica e indicadas áreas com alta declividade para equipamentos públicos, tornando-os muito custosos ou mesmo inexequíveis.

Nesse contexto, o processo de expansão urbana nas cidades ocorre conforme interesses do setor imobiliário, ocupando e alterando obstáculos naturais como os cursos d'água.

A leitura da paisagem, no entanto, foi se tornando cada vez menos decifrável à medida que, no desenho do processo de expansão, as cidades foram intervindo em seu sítio e transformando-o, ao vencer os obstáculos geográficos e ao plasmá-lo de acordo com suas conveniências (GORSKI, 2010, p. 38).

Desse processo, também emergem conflitos fundiários, pois, nas áreas ambientalmente frágeis destinadas ao uso e à gestão do poder público, ocorrem assentamentos humanos para uso habitacional de populações mais pobres, sem acesso à moradia adequada. Constata-se, também, a implantação de equipamentos públicos não previstos em áreas com destinação diferente e até mesmo implantação de usos por particulares em áreas que pertencem ao leito maior (de período chuvoso) dos cursos d'água, agravados devido à alta impermeabilização e ao consequente aumento da vazão, sendo áreas de risco em Áreas Ambientalmente Sensíveis (AAS) (BUENO; ALMEIDA, 2015).

A transformação da paisagem dos cursos d'água, com a ocupação de suas margens e intervenção em seus leitos, representa uma dinâmica de disputa territorial em que as AAS são vistas como barreira ao “desenvolvimento”, assim justificando sua degradação por intervenções urbanas com objetivos estritamente econômicos, seja pelo loteador, seja pelos gestores públicos da mobilidade urbana. Ocorre também a concretização das desigualdades espaciais, com assentamentos precários nesses terrenos de populações que não têm renda e acesso à moradia digna e acabam confinadas a esses espaços.

A desigualdade do espaço urbano e das oportunidades faz com que apenas quem pode pagar pela infraestrutura faça parte da cidade, enquanto os menos favorecidos se deslocam para as periferias e áreas frágeis do município. Mesmo que, mais recentemente, terem sido criadas leis com o intuito de amenizar a desigualdade do uso da terra e facilitar o acesso à moradia, segundo Bueno e Almeida (2015), ainda há divergências entre as leis ambientais e urbanas. A

especulação imobiliária fez com que a aquisição de terras ficasse cada vez mais difícil, pois à medida que há valorização do solo há formação de bairros socialmente diferenciados, que geram segregação socioespacial ou urbana. Para solucionar tal problema, muitas pessoas moram em AAS, com a gênese ilegal de assentamentos em áreas até mesmo reguladas pelo Código Florestal como Áreas de Preservação Permanente (APP).

O planejamento e a gestão urbana devem ser conhecidos e praticados por todos (poder público, população, setor privado, ONGs, organizações da sociedade civil, etc.), para que intervenções sejam feitas em conjunto, sempre positivamente (SOUZA, 2003). Como Matus (1996 apud SOUZA, 2003, p. 47) relata: “Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”.

Este artigo questiona a aparente oposição entre meio urbano e meio ambiente, recorrendo a diferentes áreas de conhecimento. Metzger (1994 apud STEINBERGER, 2011, p. 22) propõe agrupar estudos correlacionados, dada a amplitude do meio ambiente urbano: a natureza dentro da cidade, os riscos de morar na cidade e a gestão da cidade. Tendo em mente tal proposta, este artigo apresenta estudo de uma bacia hidrográfica altamente urbanizada, cujo território foi parcelado e ocupado por diferentes agentes, sistematizando-se a situação do fundo do vale após a remoção de moradias. A partir desta pesquisa, o texto propõe uma reflexão sobre a fragilidade da gestão setorial do meio ambiente urbano e da moradia, apresentando proposições para um plano de ação na bacia hidrográfica (BOTELHO; SILVA, 2007; MCHARG, 1969; MORETTI, 2000). Essas proposições tiveram como base novos paradigmas no manejo das águas no meio urbano (ANDRADE, 2014; BELT; KAUSHAL, 2012; TUCCI, 2005) e no enfrentamento integrado do problema habitacional (BONDUKI, 1996; MARICATO, 2011), no qual a remoção de construções em AAS não aparece como um fim em si. Ao contrário, demanda outros projetos nas margens dos cursos d'água, tais como: revitalização para promover a resiliência do ecossistema local; obras de infraestrutura urbana do assentamento restante; inovações com advento das técnicas e tecnologias nos métodos construtivos – tanto nas obras quanto na operação e manutenção dos serviços públicos relacionados ao manejo das águas de bacias hidrográficas em ambiente urbano.

A POLÍTICA HABITACIONAL E O PMCMV EM CAMPINAS (SP)

Com o intuito de promover uma dinâmica socioeconômica que reduzisse os impactos negativos da crise financeira global de 2008 e diminuísse o déficit habitacional do país, o Governo Federal lançou o PMCMV, por intermédio do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (CEF). Os recursos do Programa foram reduzidos de 2018 até 2020, ano em que foi paralisado¹. Os conjuntos habitacionais, geralmente sob a forma de condomínios, são promovidos pelo setor privado (terra, projeto e edificação) com financiamento da CEF, uma vez que licenciados pelo município. Este era o modelo que vinha sendo implementado pelo Governo do Estado de São Paulo e, mais designadamente, pela Prefeitura de Campinas.

A grande inovação do PMCMV foi o efetivo subsídio direto ao comprador, crescente em função da renda familiar mais baixa (CARDOSO, 2013; MARICATO, 2011). Embora o programa tenha levado o tema habitação popular a uma posição de destaque na agenda do Governo Federal, tendo grandes subsídios, ele o fez de forma a abandonar a urbanização de assentamentos precários, reduzindo sobremaneira, sobretudo a partir de 2009, o Programa de Aceleração do Crescimento Social (PAC), que financiava a urbanização de favelas.

Ao mesmo tempo, o padrão de inserção urbana de seus empreendimentos, aprovados

¹ Em 2016 o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer ao Governo Federal trouxe enorme mudança nas políticas públicas no Brasil. A austeridade financeira promovida pelo novo governo fez reduzir os recursos para o financiamento de políticas urbanas. Em 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto e suas atribuições transferidas para o Ministério da Integração Nacional.

pelo governo local, em terrenos e glebas privadas com pouca infraestrutura e poucos serviços urbanos no entorno, reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades do país, especialmente nas principais regiões metropolitanas (ROLNIK, 2015). Isso porque, ao estabelecer parcerias com construtoras privadas, os terrenos escolhidos se localizam onde o valor da terra é menor, reforçando a segregação socioespacial ao assentar a população mais pobre nas periferias – onde a infraestrutura é quase ausente e mal equipada –, reduzindo o tema da moradia e da habitação a um negócio em que os ganhos das empresas por meio do diferencial no preço do terreno se tornam os principais condicionantes.

Ao analisar a Região Metropolitana de Campinas (RMC), Raquel Rolnik (2015, p. 133) a caracteriza com o “predomínio de um padrão de urbanização disperso”, ocasionado pela significativa fragmentação da urbanização no meio rural oriunda das ocupações que se desenrolaram ao longo de eixos rodoviários e se desenvolveram com o tempo. Um desses eixos, a Rodovia Anhanguera, atua hoje como uma linha divisória que separa duas áreas bastante distintas, uma pobre, a sudoeste, e outra rica, a nordeste (CUNHA; OLIVEIRA, 2001).

A região sudoeste de Campinas, já com históricos de bolsões de pobreza, recebe os conjuntos habitacionais por apresentar terra de valor mais baixo. Há uma vasta concentração de assentamentos irregulares e precários nessa região, em terrenos municipais, resultado de loteamentos, em ocupações promovidas por associações, bem como em diversos loteamentos promovidos pela Companhia de Habitação Popular de Campinas (Cohab-Campinas):

A cidade de Campinas apresenta problemática urbanização, com ausência de uma cidadania completa, segregação socioespacial com clara distinção de qualidade da urbanização e das características socioeconômicas e culturais das populações moradoras nas regiões norte/noroeste e sul/sudoeste. Estabelecem-se problemas ligados à saúde pública e ao saneamento básico que permeiam as regiões periféricas da metrópole concentradas majoritariamente ao sul e sudoeste. O cenário de Campinas na discussão de planejamento e gestão vem gerando novos padrões de bairros na cidade que continuam a não atender o acesso universal à cidade e fortalecem a segregação socioespacial, sem que se gere urbanismo mais sustentável (BUENO; SANTOS; SOUZA, 2016, p. 5).

A Prefeitura de Campinas, além de promover conjuntos habitacionais periféricos desde os anos 1970, também atuava na consolidação de assentamentos precários e irregulares, com o Departamento de Urbanização de Favelas, já em 1986. A Lei Orgânica de 1990 definiu a regularização de assentamentos em terrenos públicos existentes até essa data e o atendimento de caráter emergencial aos outros. As ações preponderantes passaram a ser a promoção de loteamentos para remoção (CAMPINAS, 2011; ZAPAROLI, 2010). A partir de 2004, a prefeitura retomou as ações de urbanização, articuladas à produção de conjuntos para reassentamentos de removidos. Os estudos eram elaborados a partir da delimitação da sub-bacia hidrográfica, dado que os principais problemas encontrados eram inundação, desbarrancamento e dificuldades de implementação das redes de esgotamento² (ZAPAROLI, 2010). Com o advento do PMCMV, houve grande ampliação do número de remoções e paulatina redução das ações do PAC, o que distanciou ainda mais as ações setoriais de uma visão integrada presentes em projetos de urbanização de assentamentos precários, nos quais aspectos de saneamento, meio ambiente e complementação de equipamentos sociais no bairro são considerados, reduzindo-se o atendimento às necessidades habitacionais.

Em Campinas, a maioria das unidades para a “faixa 1” (renda inferior a R\$ 1.800 reais), com perfil para famílias indicadas para remoção, foram implantadas em três empreendimentos (Tabela 1): Residencial Bassoli, Residencial Sirius e Vila Abaeté – na região ao sul da Rodovia

² Corroborado por S. N. PENA, em depoimento dado à pesquisa “Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana em Campinas 2011-2013”. Acervo da pesquisa, 2013.

dos Bandeirantes, já carente de infraestrutura e serviços. Destas unidades, 50% eram oferecidas a famílias em áreas de risco e 50% para a demanda cadastrada na Cohab.

Tabela 1 - Empreendimentos do PMCMV para “faixa 1” – Campinas (SP)

Empreendimento	Unidades			Período de entrega
	Total	Para famílias de áreas de risco	Para famílias sorteadas (Cohab)	
Residencial Bassoli	2.380	2.380	0	2011/2013
Residencial Sirius	2.620	760	1.860	2012/2014
Vila Abaeté	1.888	6	1.882	2014/2015
Em outras regiões	2.062	1.659	403	-
TOTAL	8.950	4.805	4.548	-

Fonte: Cohabcp (2018).

Os três empreendimentos são condomínios com blocos de quatro andares e sem elevador (Foto 1). Estão localizados no limite da mancha urbana, reforçando a urbanização dispersa e reiterando “processos históricos de segregação socioespacial ao reafirmar a lógica de assentamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais implantados em áreas periféricas, reproduzindo um padrão de apropriação desigual do espaço urbano” (ROLNIK, 2015, p, 133).

Foto 1 – Padrão de rua no condomínio Residencial Bassoli do PMCM “faixa 1” em Campinas (SP)



Fonte: Laura Bueno, 2017.

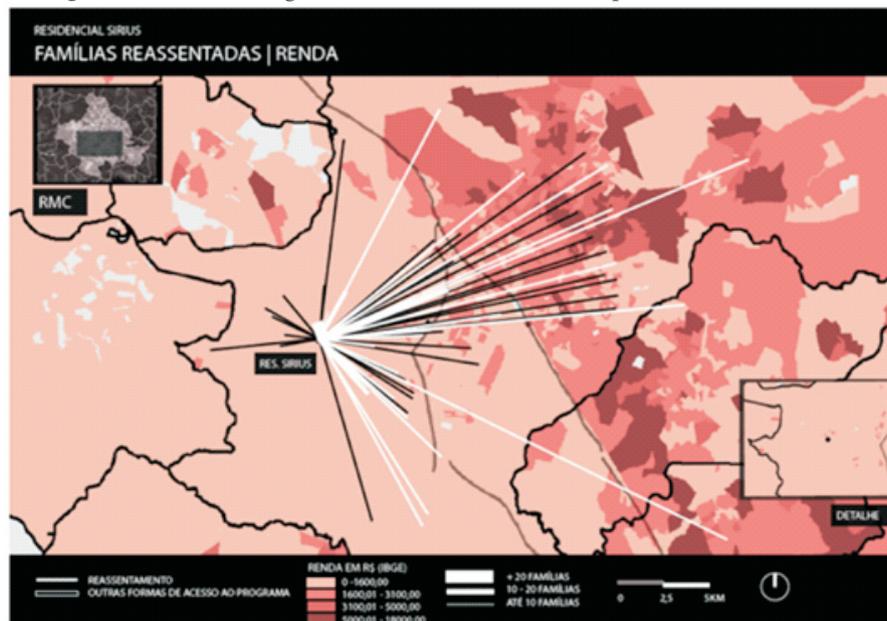
Segundo a funcionária da Secretaria de Habitação de Campinas³ naquela época já haviam sido removidas 7 mil famílias, um número bastante superior em relação aos 4.805 apartamentos entregues para famílias removidas. Depreende-se disso que, como verificado em outros estudos sobre o PMCMV, muitos dos moradores removidos de áreas consideradas de risco de inundação, desbarrancamento, sob linhas de alta tensão ou dutos, em locais de interesse para obras viárias ou de saneamento, não se enquadravam nos critérios da renda familiar da

³ Depoimento dado à pesquisa “Mudanças climáticas e as formas de ocupação urbana em Campinas 2011-2013”. Acervo da pesquisa, 2013.

“faixa 1” do Programa, uma vez que possuíam renda familiar superior, o que os impedia de ter acesso ao subsídio. Mas também não lhes era viável acessar a “faixa 2”, já que as unidades eram comercializadas diretamente por construtoras com juros mais altos. O município ofereceu a essas famílias, mediante recursos da CEF, um apoio para o aluguel. Talvez, tais famílias tenham sido as mais injustiçadas, porque perderam suas casas, geralmente autoconstruídas ou compradas com recursos próprios, sem indenização, e passaram a pagar aluguel.

Para responder à pergunta que originou esta pesquisa – como estão as áreas onde houve remoção devido à oferta de unidades do PMCMV? –, focou-se nos locais de origem dos removidos para o Residencial Sirius (Tabela 1), de diversas regiões de Campinas (Figura 1).

Figura 1 – Local de origem das famílias reassentadas para o Residencial Sirius



Fonte: Vannuchi et al. (2015, p. 9).

Analisando a Figura 1, percebe-se que o reassentamento não leva em consideração relações de vizinhança, localização do emprego, existência de vínculos com escola e equipamentos de saúde na escala urbana. As famílias são realojadas sem que sejam ponderadas as rotinas que possuíam, a infraestrutura que necessitam, qual o núcleo social que frequentam e o bem-estar social e psicológico dos envolvidos. A partir do estudo do Residencial Sirius, Alves (2018, p. 18) afirma que “o PMCMV não se destacou de forma positiva das experiências precedentes sob a ótica da dimensão qualitativa do direito à cidade e da função social da propriedade, considerando o quadro geral de projetos realizados”. Destacando os problemas encontrados ao acompanhar o processo de remoção de moradores do Jardim Florence para o Residencial Sirius, Okretic e Bueno (2014, p. 44) assinalam o seguinte: “Reconhecer a população como ator do processo é fundamental para trazer a sensação de pertencimento ao lugar. A falta de clareza sobre como são decididas e feitas as remoções, por parte da população diretamente envolvida reforça a lógica da exclusão”.

Desses assentamentos irregulares, o maior número de famílias (196) veio do Jardim Florence, estudado por Okretic (2013). A pesquisa iniciou-se com a análise do local de onde saíram 93 famílias, o segundo maior número: o assentamento Jardim Anchieta⁴

⁴ Em acompanhamento ao Programa Desenvolvimento Integrado e Social do Território (DIST) desenvolvido nos três conjuntos habitacionais pelo Consórcio Demacamp-Instituto Elos, com apoio da CEF, obteve-se uma listagem do número de famílias e o local de origem do Residencial Sirius. Há indicação de mais de 60 locais, muitos deles com apenas uma família removida. Destacam-se oito assentamentos de onde foram removidas mais de 20 famílias e, destes, o Jardim Florence – com 291 famílias – e o Jardim Anchieta – com 93 famílias.

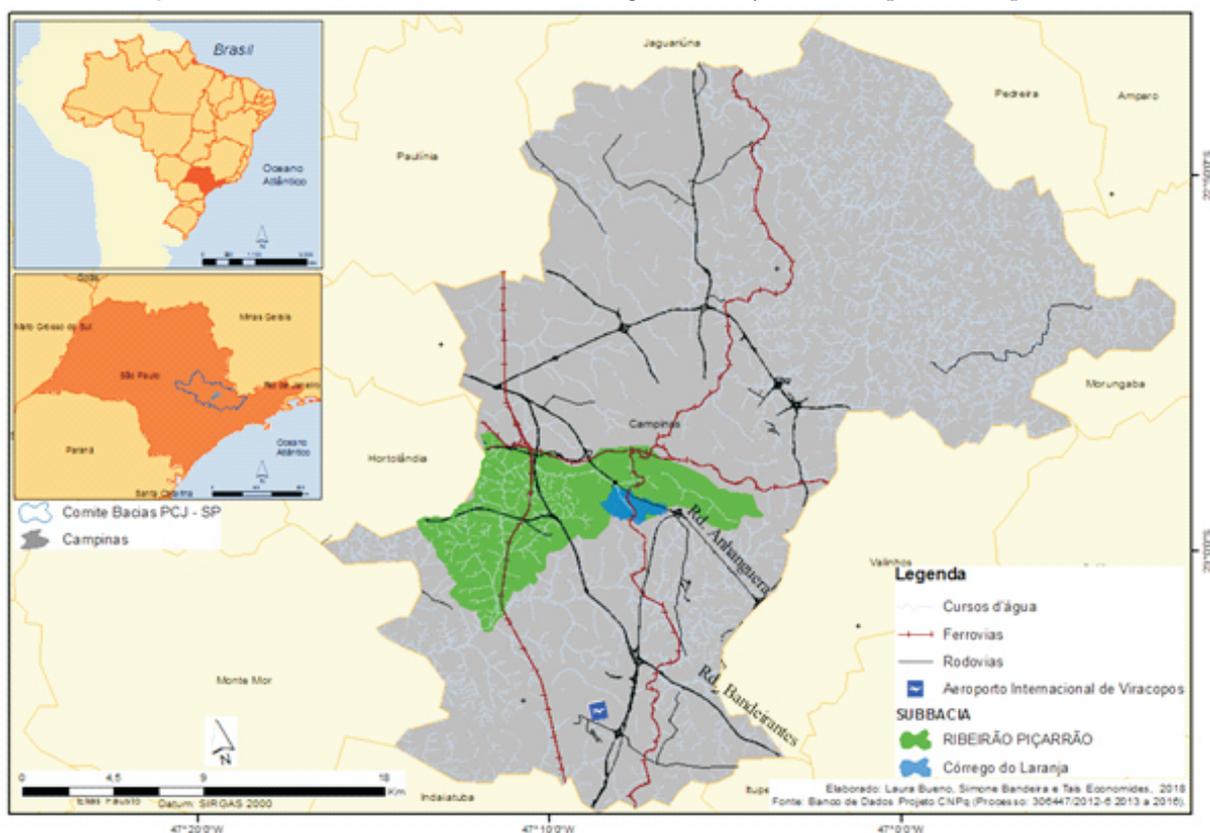
Constatou-se, entretanto, que a AAS próxima ao Córrego do Laranja constitui, de montante para jusante, áreas públicas doadas por diversos loteamentos: Jardim do Lago, Vila Pompeia, Jardim Anchieta, Jardim Campos Elíseos e Jardim Pauliceia. Ao longo do tempo, essas áreas foram ocupadas por assentamentos humanos e equipamentos públicos (escola, bombeiro, entre outros). Porém, apenas moradias foram removidas, e não em sua totalidade.

A população que passou pelo processo de remoção das habitações sofreu perda de identidade e esgarçamento de sua rede social, pois o lugar das novas moradias rompeu as conexões com suas origens.

A URBANIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DO LARANJA

A bacia hidrográfica do Córrego do Laranja abrange 3,45 km², e está localizada em região estratégica, entre eixos de conexão – Rodovia Anhanguera e Rodovia dos Bandeirantes, sendo próxima ao Aeroporto Internacional de Viracopos (Figura 2) –, que promovem a “fluidez” de bens e pessoas, trazendo importância na dinâmica econômica ao município e à região metropolitana.

Figura 2 – Localização da microbacia do Córrego do Laranja no município de Campinas



Fonte: Dados básicos IGC. Elaborado pelas Autoras, 2020.

No trecho estudado, o Córrego do Laranja deságua no Ribeirão Piçarrão, justamente no cruzamento deste com a Rodovia Anhanguera e entroncamento com a Avenida John Boyd Dunlop. O córrego e seu tributário sofrem grande impacto com a implantação do sistema rodoviário, com diversas intervenções de macrodrenagem (pontes, canalizações, tentativas de estabilização das margens) e degradação ambiental devido ao processo de urbanização. Suas nascentes são seccionadas pela Avenida das Amoreiras, única via com corredor exclusivo de ônibus de alta capacidade no município.

Entre o córrego e a rodovia, no loteamento Cidade Jardim, passava a Estrada de Ferro

Sorocabana, sobre a qual foi implantado o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), posteriormente desativado.⁵ A partir de 2017, foi iniciada a construção do BRT.

O AMBIENTE FLUVIAL NO URBANO

O ambiente fluvial na bacia hidrográfica em estudo foi fragmentado por obras públicas (Ferrovia Sorocabana, Rodovia Anhanguera) e por ações dos diferentes loteadores que, por exigência legal, delimitavam e realizavam a doação ao município de áreas públicas. O assentamento analisado está à margem do Córrego do Laranja, sendo um afluente do Ribeirão Piçarrão (Figura 2) em local de grande consolidação e importância econômica – denominado pela prefeitura e pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de Jardim Pauliceia e, pela Cohab, de Jardim Anchieta –, ocupando áreas públicas dos loteamentos Jardim Campos Elíseos e Jardim Anchieta.

Durante a pesquisa, estudou-se o meio com visitas de campo aos locais de origem dos moradores do Residencial Sirius. Ao longo de toda a rede hidrográfica, a paisagem do local e as suas contradições chamam a atenção, pois existe ocupação de moradias em áreas de risco e em Áreas de Proteção Permanente (APP), tanto no trecho de jusante, próximo à foz, como no trecho onde houve remoções em 2013, mais acima. As moradias habitadas são de padrão popular de alvenaria, com características de autoconstrução. Encontram-se próximas de vestígios das demolições de habitações das populações removidas, ocorridas na faixa próxima ao Córrego. Há locais limpos, com vegetação rasteira, e outros com escombros e entulho. Em contato com os moradores, foi observado que as residências que restaram, com frente para uma rua, receberam ligações à rede de esgotos pela concessionária municipal, a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (Sanasa), logo depois das remoções. Entretanto, os moradores não recebem a cobrança na conta, o que lhes traz preocupação, já que interpretam a falta de cobrança como um não reconhecimento de suas moradias. Os sinais das remoções são identificados, como resquícios de paredes e pisos de moradias demolidas que permanecem adossados em outras residências que se mantêm. No trecho final do Jardim Anchieta, está sendo construída, atualmente, uma linha do BRT. Segundo os moradores remanescentes, as famílias que viviam naquele trecho foram removidas em 2018 e receberam auxílio-aluguel da prefeitura.

Analisando-se as diretrizes do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS)⁶ (CAMPINAS, 2011), verificou-se que o trecho próximo à foz do Córrego do Laranja, denominado Jardim Pauliceia, era indicado para remoção total (32 domicílios), por ocorrência de inundação e, também, por estar sob linha de alta tensão. Já o trecho mais acima, denominado Jardim Anchieta, com 106 domicílios, era indicado para urbanização considerada complexa, pois precisaria haver a remoção de 63 domicílios, além de outras ações.⁷ Já no Plano Municipal do Verde (PMV)⁸ (CAMPINAS, 2015), elaborado em 2015 – portanto, depois da ocorrência das remoções –, a área não tem reconhecidos seu valor e sua potencialidade paisagística. Nota-se, para além disso, que não há indicação de planejamento de nenhuma área verde de uso social prevista naquela unidade territorial.

⁵ “Em 1990, a Prefeitura e o Governo Estadual, através da FEPASA, firmaram um acordo sobre a utilização dos ramais desativados; foi elaborado um estudo de implantação de um sistema com Veículos Leves sobre Trilhos, que ocuparia 25 km do trecho Norte-Sul dos trilhos da Cia. Mogiana e da E. F. Sorocabana [...]” (COSTA, 2010, p. 48).

⁶ O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social analisou os assentamentos irregulares, classificando-os total ou parcialmente como: “necessidade de remoção”, “urbanização complexa com necessidade de remoções”, “urbanização simples” e “ações de regularização”.

⁷ Ver anexo técnico da Macrozona 4 do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em: 24 jun. 2018.

⁸ O PMV analisou todas as áreas verdes com mais de 250 m², classificando-as como de função predominantemente social ou ecológica.

A partir da percepção da rica ambiência (Foto 2), de que havia população remanescente no local, da característica de uso residencial nos bairros próximos, foram realizados estudos de todos os loteamentos na bacia hidrográfica do Córrego do Laranja, visando compreender a situação das áreas públicas, suas características e potencialidades, a existência de outros assentamentos precários, as condições de manejo e a qualidade das águas urbanas, visando cenários futuros.

Foto 2 – Córrego do Laranja: paisagem e dimensão escalar



Fonte: Laura Bueno, maio de 2018.

Na Foto 2, observa-se a dimensão natural e expressividade paisagística, com o lajeado do leito do curso d'água. A imagem destaca a dimensão do Córrego do Laranja, o cenário natural dentro da paisagem urbana em suas margens. Existem habitações regulares e irregulares, indústrias e serviços estratégicos para atender a demanda de consumo de energia para uma região metropolitana. Contudo suas características naturais se tornaram “barreiras” ou “divisores” do urbano: em um lado de sua margem, há residências; no outro, uma rodovia que promove fluidez econômica-populacional e indústrias.

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DOS LOTEAMENTOS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO CÓRREGO DO LARANJA

A bacia hidrográfica apresenta intensa e antiga urbanização, devido às propostas dos loteamentos e o processo de ocupação ao longo do tempo. A Tabela 2 apresenta dados dos loteamentos, que podem ser localizados na Figura 4.

As propostas de urbanização são de loteamentos horizontais, da segunda metade do século XX, momento de intensificação da industrialização do território nacional. A urbanização da cidade de Campinas ocorreu de forma espalhada, com grande número de empreendimentos, sobretudo nos anos 1950, desconectados e distantes do centro urbano (CAMPINAS, 2011). Os empreendimentos imobiliários da área estudada datam da mesma época, porém estão mais próximos à área mais central.

Os projetos de parcelamento do solo, uma vez implantados, definem a morfologia urbana pelas vias e quadras, bem como a definição fundiária entre público e privado. Já a ocupação e o uso dos terrenos podem mudar, conforme a legislação de zoneamento ou de maneira “espontânea” (Figura 3).

Tabela 2 – Características dos loteamentos

Loteamentos	Implantação	Tamanho médio dos lotes	Proprietário
Campos Elíseos	1956	300 m ²	Cia de Melhoramentos de Campinas
Cidade Jardim	De 1950 a 1959	300 m ²	s/d
Jardim Ipiranga	Anterior a 1956	250 m ²	s/d
Vila Pompeia	De 1950 a 1959	250 a 300 m ²	s/d
Pauliceia	De 1950 a 1959	300 m ²	s/d
Jardim Miranda	De 1950 a 1959	250 a 300 m ²	s/d
Jardim do Lago	De 1970 a 1979	300 m ² a 400 m ²	s/d
Jardim Anchieta	Anterior a 1956	250 m ²	s/d

Fonte: Elaborado pelas Autoras, 2020⁹

Figura 3 – Loteamento Campos Elíseos – Praça 7: comparação entre projeto e uso atual



Fonte: Elaborado pelas Autoras, 2020, a partir de Campinas (2015) e Google Earth, 2018.

O loteamento Campos Elíseos, implantado em 1956, tinha na sua proposta urbanística sete praças. Com tratamento diferente do convencional, a proposta urbanística da praça 7 (Figura 3), hoje também ocupada, apresenta uma bacia de retenção compondo o sistema de drenagem, um Núcleo Residencial (“favela urbanizada”, conforme denominação municipal) e o Centro Comunitário Antônio da Costa Santos, arquiteto que elaborou o projeto e foi prefeito em 2011.

Os desenhos propostos para a configuração dos empreendimentos na bacia hidrográfica do Córrego do Laranja possuem semelhanças, dando aparente continuidade nas vias previstas nas diferentes glebas (Figura 4). Nota-se, entretanto, uma visão de curto prazo no tocante ao tratamento da Rodovia Anhanguera, já que não há previsão de faixa para a via marginal ao importante corredor rodoviário.

O Jardim Miranda foi projetado seccionado pela Rodovia Anhanguera. Apesar de o projeto original ser de lotes caracteristicamente residenciais, atualmente no trecho entre a Rodovia Anhanguera e o Córrego do Laranja, as quadras se apresentam com grandes lotes utilizados para estacionamento de carretas e serviços de transporte. No lado oposto, os lotes lindeiros à rodovia apresentam indústria, comércio e serviços (oito quadras), mantendo-se o restante de uso residencial.

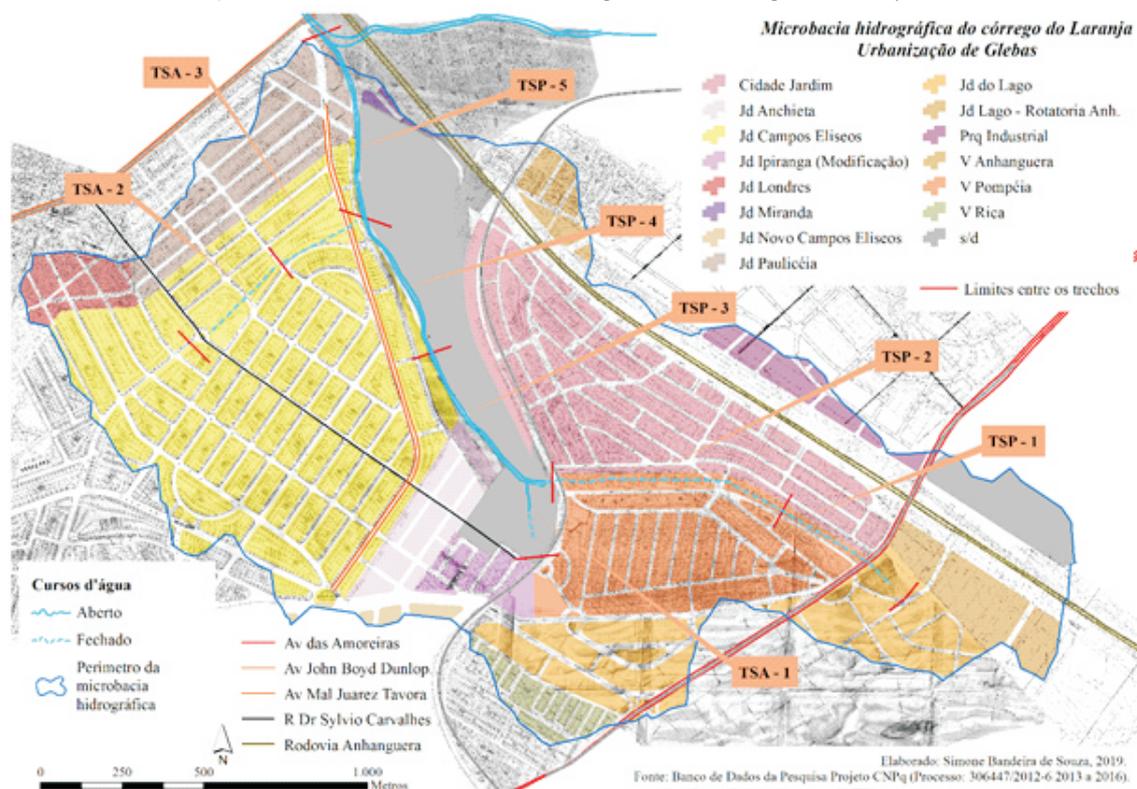
O loteamento Cidade Jardim apresenta desenho urbano propício ao uso de indústria, comércio e serviços nas quadras defronte à Rodovia Anhanguera e à Avenida das Amoreiras (uma quadra). O restante do loteamento se manteve basicamente residencial.

A nascente do Córrego do Laranja se localiza no loteamento do Jardim do Lago, implementado nos anos 1970, com características semelhantes às do loteamento Cidade Jardim. A geometria de lotes maiores nas margens das rodovias Anhanguera e Santos Dumont (SP-75,

⁹Informações de acordo com a leitura do projeto dos loteamentos disponibilizado pelo setor de cadastro da Prefeitura Municipal de Campinas, pelo Cadernos de Subsídios do Plano Diretor, de 2006, e as Plantas de Referência Cadastral de Campinas (PRC), disponíveis no Centro de Apoio Didático da FAU, na PUC-Campinas.

iniciada em 1985, que liga Campinas ao Aeroporto Internacional de Viracopos, e posteriormente, à cidade de Sorocaba) e na Avenida das Amoreiras, possibilita usos industriais, de comércio e serviços de maior porte. O BRT foi implantado sobre o ramal desativado da Estrada Ferroviária Sorocabana, onde também foi construído o antigo Veículo Leve de Transporte (VLT). A linha passa sobre o córrego, com a existência de dois tubos de aço corrugado tipo ARMCO, na divisa entre os loteamentos, próximo a empreendimentos residenciais verticais. No restante do loteamento, já fora da bacia em estudo, a característica é de residência horizontal unifamiliar.

Figura 4 - Loteamentos na bacia hidrográfica do córrego do Laranja



Fonte: Souza (2020, p. 55). Os cursos d'água foram divididos em oito trechos com as seguintes denominações: TSP - Trecho Segmento Principal e TSA - Trecho Segmento Afluente.

O loteamento Vila Pompeia está entre os loteamentos Jardim do Lago e Cidade Jardim (Figura 4), predominantemente residenciais. O sistema viário principal é a avenida das Amoreiras, com lotes de características de serviços e comércio; a linha ferroviária (BRT, ainda em obras) se localiza na divisa.

Os loteamentos Jardim Anchieta e Ipiranga, dois dos primeiros empreendimentos imobiliários na área da bacia hidrográfica, possuem poucas quadras e características iniciais predominantemente de residências horizontais. Hoje, apresenta intensa urbanização, por condomínio vertical, com poucos espaços públicos livres. Uma das áreas públicas destinadas à praça (margem do curso d'água) do loteamento Jardim Anchieta foi ocupada por moradia precária.

O loteamento Campos Eliseos ocupa a maior área da bacia hidrográfica (Figura 4). O uso predominante é residencial; porém, há três avenidas com lotes propícios para usos mistos de serviços, comércio e residenciais. Avenida Mal. Juarez Távora é paralela ao Córrego do Laranja; contudo, intersecciona seu afluente, estancando o percurso do curso d'água. As três avenidas são interligadas à antiga Estrada para o Campo Grande, atual Avenida Presidente Juscelino (Praça 03), que está na porção sudoeste da bacia hidrográfica, entre o BRT e a Avenida

Mal. Juarez Távora, sendo um dos eixos principais de conexão entre as avenidas John Boyd Dunlop e a das Amoreiras. Seu traçado inicial está próximo ao curso d'água (nascente) no Jardim Anchieta e próximo ao BRT, no Jardim Ipiranga.

Nos Campos Elísios, apenas a Praça 03 – denominada Praça Brygham Young, conhecida como Balão do Laranja – não foi ocupada, localizando-se no divisor de águas da bacia hidrográfica no final da Avenida Mal. Juarez Távora. As demais estão com assentamentos humanos precários ou irregulares já presentes nas fotografias aéreas dos anos 2000, apesar de não identificados no Plano Municipal de Habitação de 2011. Há também equipamento público, como na área da Praça 06, onde se localiza a Escola Estadual Professor André Fort, sua localização está ao montante da bacia hidrográfica, próximo ao perímetro da área na porção sudoeste, região altamente populosa do loteamento Campos Elíseos.

O loteamento Jardim Pauliceia confronta com o loteamento Campos Elíseos e seu uso, que, hoje, é predominantemente residencial. Está à margem da Avenida John Boy Dunlop, possuindo usos de serviços e comércios, havendo também condomínios multifamiliares. Sua área de contribuição de drenagem está altamente impermeabilizada e as áreas livres, destinadas pelo loteador para o poder público, possuem ocupações por assentamento humano e equipamentos urbanos (escola). Nas proximidades do encontro do Córrego do Laranja com o Córrego do Piçarrão, há estabelecimento de atividade comercial de porte em uma quadra destinada para uso residencial, segundo o projeto original do parcelamento.

SITUAÇÃO DA REDE HIDROGRÁFICA E ÁREAS PÚBLICAS PRÓXIMAS

O Córrego do Laranja apresenta uma nascente principal e deságua no Ribeirão Piçarrão, correndo por 1970 metros, com desnível de 53 metros. O curso principal possui declividade média de 2,69%, o que traz grande velocidade para o escoamento nos períodos chuvosos, assim como as características de seu leito rochoso, com coeficiente de rugosidade baixo (Foto 2 e Figura 6). Recebe dois pequenos afluentes, ambos à margem esquerda, que somam 807 metros. Assim, a rede hidrográfica total tem 2275 metros de extensão.

Para fins analíticos das condições socioambientais e intervenções urbanas, a rede hidrográfica foi dividida em oito trechos: cinco no curso d'água principal e três nos afluentes. Desse modo, obteve-se uma leitura de escala local (Figuras 4 e 5).

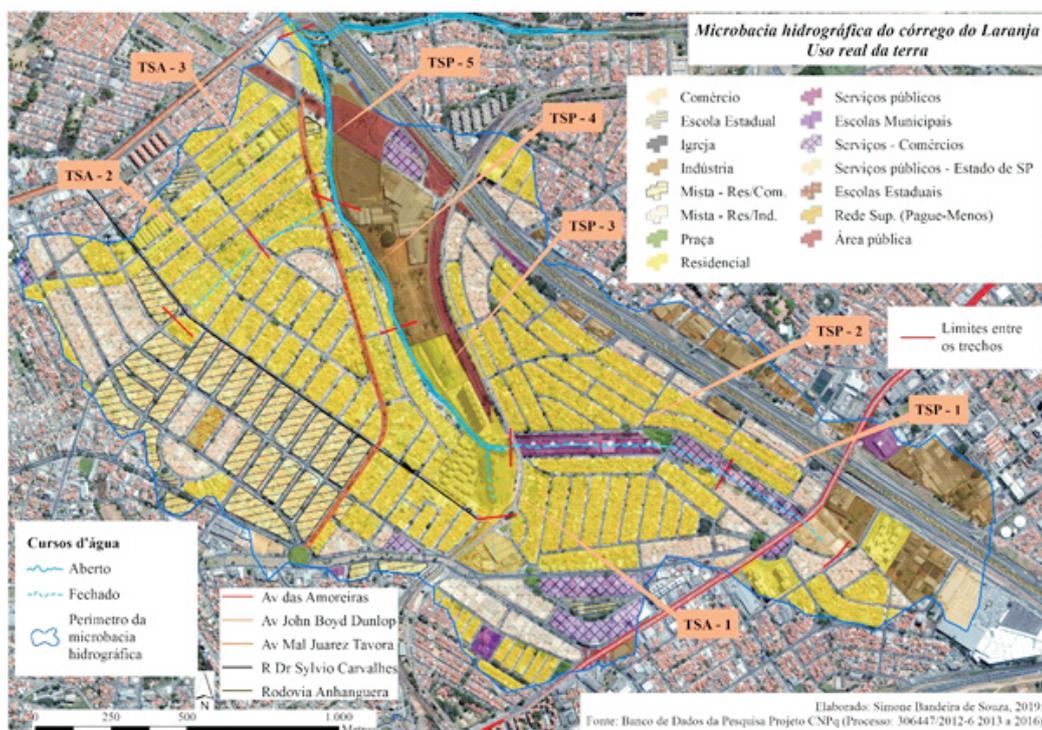
De acordo com o mapa geológico de Campinas, a formação geológica da bacia hidrográfica é antiga, do sistema Quaternário do Subgrupo Itararé (SÃO PAULO, 2009). No ribeirão ocorrem trechos de afloramento rochoso (Foto 2) ao longo de anos esculpido pelas águas, criando ambiente com paisagem única:

Ao longo das eras, na acepção de água em movimento, o rio foi esculpindo e alterando a superfície e o subsolo da terra, num processo dinâmico e contínuo, demarcando a morfologia urbana de forma visível (rios, canais, frentes marítimas) ou invisível (drenagem, esgoto, captação). O rio atua, ainda, como coadjuvante de outros elementos para a formação da paisagem natural e cultural, como a topografia, solo, modelagem do relevo, vegetação (GORSKI, 2010, p. 38).

O primeiro trecho vai da foz do Córrego do Laranja no Ribeirão do Piçarrão até o afluente do córrego, hoje canalizado, no cruzamento da Avenida Mal. Juarez Távora com a Rua Conselheiro Martim Francisco. Na foz, há a intersecção de dois sistemas viários de grande porte, a Rodovia Anhanguera e a Avenida John Boyd Dunlop, com grandes obras de arte na travessia da rodovia, da avenida e uma linha de alta tensão. Nessa área, o leito se encontra degradado, com muito lixo urbano, esgotamento sanitário, resquícios de obras de macrodrenagem – como muros de concreto parcialmente deslocados e muro de gabião –, além de pontos de erosão junto às margens. A faixa de área pública junto ao córrego é decorrência dos loteamentos dos jardins Pauliceia, Campos Elíseos e Miranda. À direita, pode-se ver a rodovia e algumas instalações

industriais (Polímeros e a Subestação da Companhia Paulista de Força e Luz – PVCtec)¹⁰. No lado oposto, há uma via não pavimentada, com um pequeno trecho com arborização antiga e moradias.

Figura 5 – Rede hidrográfica da bacia do Córrego do Laranja, com destaque para trechos tamponados e usos



Fonte: Souza (2020, p. 66). Os cursos d'água foram divididos em oito trechos com as seguintes denominações: 1 trecho Segmento Principal – TSP e Trecho Segmento Afluente – TSA.

Nos dois primeiros trechos, até a linha ferroviária, a paisagem natural promove conforto e bem-estar, mesmo em meio a tantos conflitos, com sinais de urbanidade. As águas estão límpidas, indicando que os esgotos domésticos estão afastados. Do lado direito, as margens são íngremes. Há algum lançamento de lixo doméstico. Notam-se marcas das remoções realizadas na faixa de 15 metros de largura e onde, devido à força das águas na vazão de pico, houve instabilização das margens. Mantêm-se casas do lado esquerdo, com acesso por vielas que saem da rua Decival Rodrigues Araujo, pavimentada, na qual foi instalada a rede de esgotos. Nesse fragmento, junto com as moradias, observam-se atividades de seleção de lixo para reciclagem, prática comum de subsistência nesses assentamentos.

No terceiro trecho, há o tamponamento do curso d'água na sua totalidade. A prática de ocupação de AAS e APP's não se dá apenas pelas necessidades habitacionais (Figura 5), havendo edificações de utilidade pública e particular instaladas nas margens e sobre o leito do curso d'água. Nesse trecho foram instalados sobre o córrego diversos equipamentos: Almoxarifado da Sanasa, Escola Estadual Carlos Francisco de Paula, Parque Esportivo Municipal Dr. Olímpio Dias Porto, Escola Municipal Infantil Carossel e a Escola de Futebol da Ponte Preta Futebol Clube.

No quarto segmento, o curso d'água afluente do Córrego do Laranja está canalizado em sua totalidade (Figuras 4 e 5), desde a nascente, praça atualmente ocupada por habitação, sob a rua Santa Luzia, até o curso principal, onde deságua sob a forma de uma tubulação de águas pluviais. No local do ponto exutório deste segmento, também ocorre o despejo de esgotamento sanitário diretamente no córrego, conforme é apresentado nos pontos 3 e 4 da Figura 6.

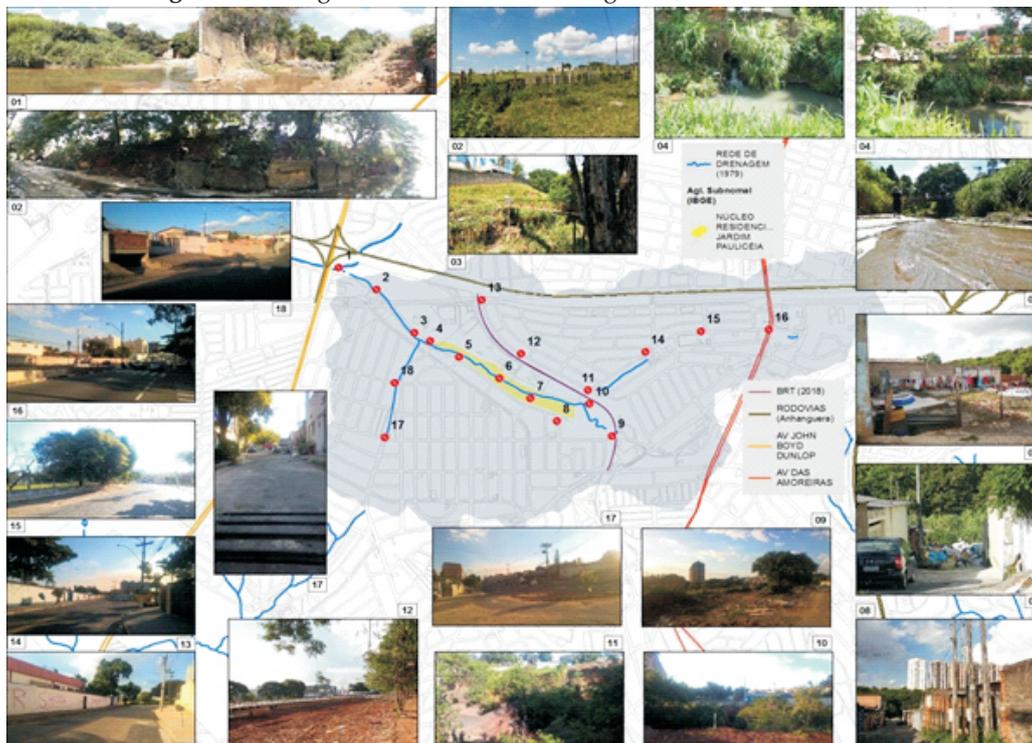
¹⁰ Fonte: Wikimapia, 2018 (Indústria de Plástico e CPFL Energia).

No quinto trecho pode-se destacar a reprodução dos modelos de ocupação ocorridos nos demais fragmentos do curso d'água. O curso d'água afluente do Córrego do Laranja está totalmente canalizado com o aterramento de nascente, onde hoje ocorre a obra do BRT, local em que ocorre a movimentação de solo, com novas intervenções do sistema de drenagem no local, assim como a intensa ocupação urbana em sua margem.

CENÁRIOS ATUAL E FUTURO

A paisagem atual é forjada pela insustentável visão utilitária do lugar, dos “recursos” hídricos, de todo ecossistema local, com condições de vida perigosas e degradação dos equipamentos urbanos, do leito dos rios e de suas águas. A partir desse contexto, apresentado sinteticamente na Figura 6, buscou-se entender as características que modelaram o ambiente construído, promovendo a atual paisagem para propor novas intervenções urbanas na bacia hidrográfica, vislumbrando um manejo mais sustentável das águas urbanas. A partir das imagens, é possível visualizar como se estruturou a paisagem urbana da sub-bacia hidrográfica, reprodução da urbanização contemporânea.

Figura 6 – Paisagem urbana da bacia hidrográfica, conforme os trechos



Fonte: Elaborado pelas Autoras, 2020.

Com o modelo convencional da produção dos espaços construídos, agravaram-se as condições de vida e a qualidade do meio urbano, em que se acentuou e proliferou a poluição:

Houve um momento, no decorrer da década de 70, em que o movimento urbanístico começou a plantar bananeira e a virar do avesso; pareceu mesmo, por vezes, durante os anos 80, estar à beira da autodestruição. O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso, o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis (HALL, 1988, p. 407).

O cenário atual de deterioração do ambiente fluvial no meio urbano se agravou com as projeções futuras de mudanças na dinâmica atmosférica global, devido ao modelo de produção

e consumo, com um aumento de eventos extremos como longas estiagens e chuvas torrenciais, de grande impacto no meio urbano. Por isso, é preciso propor novas formas de adaptação do meio ambiente construído, da manutenção e qualidade dos processos naturais – os cursos d'água, com impactos positivos no conforto urbano.

Os trechos 1 e 2 do Córrego do Laranja (TSP-1 e TSP-2), próximos à foz, ainda são *espaços de beleza cênica única*, mesmo com a intensa e predatória ocupação urbana. Propiciam o estudo de novos cenários para quebrar os paradigmas dos ambientes construídos e promovem, ainda, a recuperação ambiental e melhores condições de vida. O manejo das águas urbanas tem de ser pensado no seu caminho natural, e os impactos das propostas urbanas devem minimizar a degradação com a ocupação antrópica no meio natural.

Na prospecção de uma nova paisagem da sub-bacia do Córrego do Laranja, vislumbra-se a quebra de paradigmas que produzem os espaços urbanos, com a consideração às relações dos sistemas naturais com os espaços habitados, como destacado por Cormier e Pellegrino (2008, p. 128), quando dizem: “Os sistemas naturais oferecem valiosos serviços ecológicos para as cidades: o abastecimento de água, o tratamento das águas pluviais, a melhoria do microclima, o sequestro de carbono, etc.”.

As intervenções urbanas nos sistemas de drenagem contribuem para a manutenção da qualidade do meio urbano de acordo com ações de planejamento com base em hidrogramas locais e por meio de critérios que promovam infiltração, percolação, armazenamento, capacidade de escoamento, entre outros, propondo-se a aplicação de dispositivos de infraestrutura urbana, tais como bacias de retenção para combater a problemática das enchentes, com o propósito de controle do escoamento superficial das águas, tomando como exemplo a cidade de São Paulo. Como afirma Mattes (2001, p. 170): “As águas das chuvas podem ser controladas na fonte, mediante a implantação de dispositivos de estrangulamento nas entradas dos sistemas de escoamento. Entre os tipos de armazenamentos existentes destacam-se os armazenamentos e áreas de pouco trânsito”.

O sistema de infraestrutura viária pode contribuir com os sistemas de retenção e amortecimento da vazão das águas em momentos torrenciais. O dimensionamento das galerias e as sarjetas têm função fundamental no direcionamento dos cursos d'água e na sua velocidade. Nessa medida, é possível pensá-los como Vicentini (2000, p. 68): “O amortecimento é gerado por dois fenômenos: o armazenamento temporário do escoamento superficial direto, ocasionado pelo acúmulo de uma lâmina d'água sobre a superfície da bacia, e uma inclinação dessa linha d'água para superar as perdas de carga do escoamento”.

As propostas de usos de sistemas hidráulicos em equipamentos de infraestrutura em cruzamentos de vias para implantar poços de infiltração são viáveis em diversos pontos da microbacia. Localizados nos cruzamentos de vias, rotatórias e canteiros, são também elementos para *traffic calming*, o sistema de segurança de tráfego. Assim, os sistemas de retenção poderão ter outros usos nos espaços construídos, como equipamentos de lazer e de redução da velocidade de veículos, proporcionando para os moradores e usuários – inclusive, crianças, idosos e ciclistas – mais segurança no trânsito e bem-estar nas calçadas e áreas livres. A manutenção dos equipamentos de infraestrutura urbana, portanto, torna-se fundamental para potencializar a sua função. O espaço intraurbano mais sustentável e justo requer condições sanitárias sem poluentes, como odores e poluição difusa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, seria possível indicar algumas diretrizes básicas para a elaboração de um plano de ação para a sub-bacia como um todo, prevendo-se um horizonte de pelo menos vinte anos de intervenções contínuas, com previsão de recursos para levantamentos, projetos e obras:

- planejar ações para um horizonte temporal de 20 anos, em processo participativo;

- predefinir áreas para promover o remanejamento de famílias e atividades em pequenos empreendimentos em terrenos ociosos dentro da própria bacia;
- remoção de construções com atividades públicas e privadas nas AAS, priorizando de montante para jusante;
- planejamento e execução de alternativas habitacionais para transferência das moradias em AAS;
- remoção de entulhos, limpeza e fiscalização mais participativas e com periodicidade adequada;
- condução de lançamentos de esgotos domésticos para Estações de Tratamento de Esgotos;
- implantar estruturas de retenção (superficial e subterrânea) para redução da vazão de pico no Trecho 1, onde o Córrego do Laranja deságua no Ribeirão Piçarrão, junto à Rodovia Anhanguera, de forma a reduzir o risco de inundação do sistema viário de importância regional, com prioridade das estruturas de retenção – trechos 3 e 4 –, pois são as maiores áreas de contribuição – e trecho 5 –, e nascente, onde passará o BRT;
- implantar estruturas de retenção superficial ao longo da rede hidrográfica da bacia, descanalizando-a e construindo pequenas estruturas de retenção, preferencialmente compatíveis com uso urbano para lazer e esportes;
- implantar estruturas de retenção subterrânea com a aplicação da lei estadual das “piscininhas” (SÃO PAULO, 2007) para lotes com áreas superiores a 500 m², priorizando-se a exigência para lotes maiores com uso comercial, ou industrial, com áreas de estacionamento que apresentem mais facilidade para execução;
- implantar poços de infiltração em cruzamentos de vias, também elementos para *traffic calming*, especialmente em quadras onde predominam residências;
- implantar jardins de chuva;
- construir as estruturas de condução de água com formas de contenção da poluição difusa no curso d’água, durante chuvas torrenciais, como cestas nas bocas de lobo, degraus invertidos no fundo de galerias e nas escadarias de dissipação de energia;
- promover a complementação da urbanização dos assentamentos consolidáveis, formalizando a regularização da posse às famílias moradoras.

Dessa maneira, ao analisar o caso da comunidade Jardim Anchieta, em Campinas, conclui-se que a remoção dos cidadãos residentes dentro da faixa de preservação ambiental que considerasse o futuro redesenho do espaço urbano deveria ter acontecido por questão de segurança e qualidade de vida, já que se localizam em área pública que poderia ser usufruída para a criação de área de lazer, além de ser considerada de risco. Contudo a indenização da antiga moradia e a concessão de novo local para morar, que leve em conta sua antiga rotina, deve ser levada em consideração por agentes públicos. Após as remoções realizadas, uma requalificação espacial deverá ser feita, com o redesenho da área que traga maior segurança e articulação, com possibilidade de abertura de vielas e construção de escadarias. Em decorrência disso, estará criada uma continuidade espacial de áreas livres verdes e de uso recreacional, integrada ao próprio manejo das águas urbanas. Afinal, trata-se de ambientes fluviais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. F. A. **Diálogos entre saber técnico e vivência territorial**: investigando práticas colaborativas na formação de comunidades. 2018. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018.
- ANDRADE, L. M. S. **Conexão dos padrões espaciais dos ecossistemas urbanos**: a construção de um método com enfoque transdisciplinar para o processo de desenho urbano sensível à água no nível

- da comunidade e no nível da paisagem. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- BONDUKI, N. G. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BOTELHO, R. G. M.; SILVA, A. S. da. Bacia hidrográfica e qualidade ambiental. In: VITTE, A. C.; GUERRA, A. J. T. (org.). **Reflexões sobre a geografia física no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007. p. 153-192.
- BUENO, L. M. M.; ALMEIDA, E. R. Estudos de adaptação: dilemas de regularização de bairros com favelas com Áreas Ambientalmente Sensíveis. **Cadernos do PROARQ**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 78-102, 2015.
- BUENO, L. M.; SANTOS, S. A. R.; SOUZA, S. B. Estudo de cenários: por um desenho urbano mais adaptativo para a constituição do direito à cidade justa e sustentável. In: **URBFAVELAS**, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016. p. 1-29. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT4-268-163-20160814212208.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- CAMPINAS (Município). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Prefeitura Municipal de Campinas. Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em: 29 jun. 2018.
- CAMPINAS (Município). **Plano Municipal do Verde**. Prefeitura Municipal de Campinas. Campinas, 2015. Disponível em: http://suplementos.campinas.sp.gov.br/admin/download/suplemento_2016-06-08_cod425_1.pdf. Acesso em: 29 jun. 2018.
- CARDOSO, A. C. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Observatório da Metrôpoles; Letra Capital, 2013.
- COHABCP. **Companhia de Habitação Popular de Campinas**. Campinas, [2018]. Disponível em: <http://www.cohabcp.com.br/proghab/pmcmv.html>. Acesso em: 29 jun. 2018.
- CORMIER, N. S.; PELLEGRINO, P. R. M. Infra-estrutura verde: uma estratégia paisagística para a água urbana. **Paisagem e Ambiente: ensaios**, São Paulo, n. 25, p. 125-142, 2008.
- COSTA, P. D. S. R. **Os espaços ferroviários de Campinas: (re)leituras contemporâneas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.
- CUNHA, J. M. P.; OLIVEIRA, A. A. B. População e espaço intraurbano em Campinas. In: HOGAN, Daniel J. *et al.* (org.). **Migração e ambiente em aglomerações urbanas**. Campinas: Unicamp, 2001. p. 351-393.
- GORSKI, M. C. **Rios e cidades: ruptura e reconciliação**. São Paulo: Senac São Paulo, 2010.
- HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- KAUSHAL, S.; BELT, K. T. The urban watershed continuum: evolving spatial and temporal dimensions. **Urban Ecosystems**, USA, v. 15, p. 409-435, 2012. Disponível em: https://www.nrs.fs.fed.us/pubs/jrnl/2012/nrs_2012_kaushal_001.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- MATTES, D. **O espaço das águas**: as várzeas de inundação na cidade de São Paulo. 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- MCHARG, I. L. **Design with nature**. Washington: The Conservation Fund, 1969.
- MORETTI, R. S. Urbanização em áreas de interesse ambiental. **Oculum Ensaios**, Campinas, n. 1, p. 99-116, 2000. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1749/1690#>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- OKRETIC, G. A. **As ações de mitigação do risco vistas de perto**: transferência dos atingidos por

- enchentes no Ribeirão Piçarrão para conjuntos habitacionais em Campinas-SP. 2013. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2013.
- _____; BUENO, L. M. M. A compreensão do processo das remoções em Campinas - SP: o olhar da população diretamente envolvida. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 21, n. 28, 1º sem., p. 31-45, 2014. DOI: 10.5752/P.2316-1752.2014v21n28p30
- ROLNIK, R. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.
- SÃO PAULO (Estado). Lei n  12.526, de 2 de janeiro de 2007. Estabelece normas para a conten o de enchentes e destina o de águas pluviais. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 3 jan. 2007, p. 7. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2007/lei-12526-02.01.2007.html>. Acesso em: 02 agos. 2020.
- _____; Instituto Geológico. Publica o em m dia eletrônica das cartas geológicas executadas pelo Instituto Geológico (SMA/SP) para subsidiar a ocupa o e uso do meio físico na região entre Campinas e Sorocaba. 2009. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/institutogeologico/category/publicacoes/mapas/mapas-mapas/>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdu o crítica ao planejamento e   gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SOUZA, S. B. de. **A  gua na cidade**: consequências do processo de urbaniza o em cursos d'água de Campinas/SP. 2020. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2020.
- STEINBERGER, M. A (re)constru o de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 9-32, maio 2001.
- TUCCI, C. E. M. **Programa de drenagem sustentável**: apoio ao desenvolvimento do manejo das águas pluviais urbanas – Versão 2.0. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- VANNUCHI, L. *et al.* Inser o urbana no MCMV e a efetiva o do direito   moradia adequada: uma avalia o de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2015. p. 1-28.
- VICENTINI, T. A. **Análise do efeito da urbaniza o nas cheias urbanas**: monitoramento de bacias experimentais. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
- ZAPAROLI, C. T. **Um balanço da prática da política urbana**: observa o a partir de Campinas. 2010. Disserta o (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.

INFORMAÇOES DAS/OS AUTORAS/ES

Laura Machado de Mello Bueno

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (USP). Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de Campinas no Programa de Pós-Gradua o em Urbanismo e na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Coordena o Programa de Pós Gradua o em Arquitetura e Urbanismo (POSURB-ARQ). Líder do grupo de pesquisa Políticas Territoriais e água no Meio Urbano do CEATEC PUC-Campinas. Bolsista Produtividade em pesquisa 2.

E-mail: laurabueno500@gmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0001-7212-6313
Lattes: lattes.cnpq.br/9140261729054617

Taís Economides Gallina

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
E-mail: tais_economides@hotmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0002-9506-3092
Lattes: lattes.cnpq.br/4020676926927268

Simone Bandeira de Souza

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bolsista Modalidade 2 CAPES. Professora efetiva (ensino fundamental e ensino médio) da rede Estadual do Estado de São Paulo.
E-mail: simone.bandeira.souza@gmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0002-6588-1780
Lattes: lattes.cnpq.br/5839371510789761

Recebido em 29/02/2020
Aceito em 26/06/2020



ALÉM DA LINHA DO HORIZONTE: DELINEANDO A URBANIZAÇÃO DA GROTA POÇO AZUL EM MACEIÓ (AL)¹

**Beyond the Horizon Line:
Outlining the urbanization of
Grota Poço Azul in Maceió (AL)**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-3>

Debora Moraes Ferreira

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

E-mail: debora.moraes94@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-6213-1776

Flavia de Sousa Araújo

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

E-mail: flavia.araujo@fau.ufal.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-8296-7423

RESUMO

No processo de urbanização da capital alagoana, assim como nas grandes cidades brasileiras, o acesso à terra bem infraestruturada esteve diretamente relacionado à conformação geomorfológica do território e às suas condições socioeconômicas. É fator determinante para a sobrevivência da população de menor renda ocupar áreas com baixa infraestrutura e provisão de serviços e equipamentos públicos, reduzindo os custos de morar na cidade, ao mesmo tempo em que, estrategicamente, vive-se em localizações próximas a áreas infraestruturadas e grandes polos de trabalho. É o caso da população da Grota Poço Azul, que reside em áreas de encostas e fundo de vale. Esta representa uma dentre as 76 grotas presentes em Maceió, abrigando 21,5% da população do município. Diante dessa estatística, é necessário compreender a ocupação dessas áreas ainda consideradas ilegais, de forma a avaliar a viabilidade da permanência em cada área ocupada e, em caso afirmativo, propor mecanismos legais e seguros da ocupação territorial de algumas grotas, como forma legítima de habitar o território urbano. A partir disso, buscou-se caracterizar a Grota Poço Azul quanto aos aspectos físico-territoriais e socioambientais, por meio de pesquisas de campo somados a dados quantitativos oficiais, a fim de propor uma intervenção como horizonte possível para a área: a conquista do direito à cidade e à moradia, considerando a recuperação e manutenção dos recursos naturais e objetivando criar visibilidade para as grotas, enquanto áreas habitáveis e legais na ocupação da cidade.

Palavras-chave: Grota Poço Azul. Direito à Cidade. Urbanização. Assentamentos Precários. Maceió.

ABSTRACT

In the urbanization process of the capital of Alagoas, as in large Brazilian cities, access to well-infrastructured land is directly related to the geomorphological conformation of the territory and its socioeconomic conditions. In this sense, it is a determining factor for the survival of the low-income population to occupy areas with low infrastructure and the provision of services and public facilities, reducing the costs of living in the city, while strategically living in locations close to the infrastructured areas and large work centers. This is the case of the population of Grota Poço Azul, who lives in areas of hillsides and valley bottoms. This represents one of the 76 valley bottoms (*grotas*) in Maceió, which are home to 21.5% of the population of the municipality (IBGE, 2010). Based on this statistic, it is necessary to understand the occupation of these areas still considered illegal in order to assess the feasibility of remaining in each occupied area and, if so, to propose legal and safe mechanisms for the territorial occupation of some valley bottoms, as a legitimate way of living on the urban territory. From this, we sought to characterize the Grota Poço Azul, a case study of this work, regarding physical-territorial and socio-environmental aspects, by adding field research to official quantitative data, in order to propose an urban intervention, indicating a possible horizon for this area: the conquest of the right to the city and descent housing, considering the recovery and maintenance of its natural resources and aiming to create visibility for the valley bottoms as a livable and legal area for occupying the city.

Keywords: *Grota Poço Azul*. Right to the City. Urbanization. Precarious Settlements. Maceió.

ALTOS E BAIXOS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: IMPACTOS NA CIDADE DE MACEIÓ, ALAGOAS

É sabido que, desde a colonização, o Brasil teve seu território marcado por desigualdades sociais impressas na ocupação da terra, onde quem tinha maior poder aquisitivo detinha as melhores áreas e, conseqüentemente, submetia os que não tinham a trabalhos forçados nessas mesmas terras. Posteriormente, com a emergência de “trabalho livre”, essas pessoas tinham a “liberdade”, mas não tinham outra opção a não ser trabalhar para essas mesmas pessoas, em troca de mantimentos para a sua subsistência, e ocupar as terras em torno de onde se encontravam essas demandas de trabalhos. Isso foi uma prática difundida durante toda história da formação e ocupação do território brasileiro, não muito distante do que ainda acontece nos dias de hoje. Neste processo, vale destacar a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a implementação das leis trabalhistas, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal (MARICATO, 2001).

Tendo em vista esse cenário, é possível concordar com o Instituto Brasileiro de Administração dos Municípios, em relação a desigualdade de acesso da população à cidade, sobretudo quando afirma que:

No Brasil, as condições do (sub)desenvolvimento sempre foram altamente excludentes, resultado de uma estrutura social, patrimonial e fundiária na qual poucos podem ter acesso ao mercado formal de bens, em geral, e de habitação, em especial. Desde as Capitâneas Hereditárias, formamos uma estrutura fundiária perversa, onde a marca sempre foi a concentração da propriedade da terra. Fomos ainda o último país do mundo a acabar com a escravidão oficialmente assumida. No Nordeste brasileiro, esse processo foi mais contundente, deixando marcas nos péssimos índices de distribuição de renda e de acesso à propriedade e a direitos fundamentais de cidadania (IBAM/DUMA, 2005a, p. 14).

Apesar da capital ter passado pelo processo de urbanização no mesmo período das metrópoles brasileiras, intensificada a partir da segunda metade do século XX, Maceió foi urbanizada de forma mais lenta em relação às grandes cidades devido ao atraso da chegada de tecnologia e implantação das indústrias e informações, acompanhando tendências e reproduzindo modelos de urbanização sem filtro crítico ou adaptações para a realidade local. Assim, pode-se afirmar que o início de sua urbanização data de 1940, com a abertura do porto no bairro do Jaraguá e a pavimentação da Avenida Fernandes Lima (JAPIASSÚ, 2015).

A respeito da estrutura fisiográfica de Maceió, o Instituto Brasileiro de Administração dos Municípios ressalta que:

A fisiografia de Maceió é particularmente sensível a esse processo [de urbanização acelerada], pois tem seu território entrecortado por rios e riachos que deságuam no Oceano Atlântico a leste e na Lagoa Mundaú a oeste e que se configuram em vales profundos com encostas acentuadas e platôs intermediários que se abrem na medida em que se aproximam da costa litorânea (IBAM/DUMA, 2005b, p. 13).

Tais características foram fatores determinantes no processo de ocupação do solo da capital e eixos de expansão da cidade, pois, quando se exclui as margens dos corpos d'água, vales e encostas, consideradas por lei áreas protegidas ambientalmente, o território passível de ocupação – as planícies e parte alta dos tabuleiros – estava bastante valorizado e disputado pelos

¹ Esse artigo é fruto de Trabalho Final de Graduação, 2019, em Arquitetura e Urbanismo (UFAL/FAUD) da autora e orientado pela coautora, intitulado “Morando abaixo da linha do horizonte e mirando além: Delineando a urbanização da Grota Poço Azul”. O texto obteve menção honrosa concedida pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas no 5º Prêmio Zélia Maia Nobre de Excelência em TCC de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2019.

que tinham alto poder aquisitivo. A inexistência de um plano urbanístico e a crescente migração da população rural para a nova capital, somados à geografia da cidade, formaram um cenário favorável à ocupação de áreas ainda não urbanizadas nos tabuleiros, ou mais próximas à cidade formal, como encostas e fundos de vales. Em meados de 1960, de acordo com o IBAM/DUMA (2005b, p. 13), a ausência do Estado e a topografia da cidade, somadas ao acelerado processo migratório, deram início à ocupação ilegal do Vale do Reginaldo, um dos primeiros assentamentos precários nesse modelo de urbanização no município de Maceió.

No final da década de 1960 e início de 1970, como contraponto à crise habitacional que estava se alastrando no estado e pretendendo evitar que a população ocupasse as Áreas de Preservação Permanente (APP), foram criados conjuntos habitacionais financiados pelo poder público. Naquela época, foram construídas 6.708 unidades habitacionais em conjuntos nos bairros Tabuleiro, Jatiúca, Farol e Jacintinho, que, mesmo assim, não conseguiram suprir o déficit habitacional que era de 23.404 domicílios (IBAM/DUMA, 2005a). Essas novas (e legais) ocupações e uso do solo, assim como no caso da ocupação ilegal do Vale do Reginaldo, resultaram na poluição das águas, que por sua vez contribuíram para a desvalorização e degradação das margens do Riacho Reginaldo, desde a sua nascente, no bairro da Santa Lúcia, até a sua foz no bairro do Centro – e dessa parcela sul da orla marítima.

Na década de 1980, quando a população urbana ultrapassou o contingente populacional rural em Alagoas, o governo se viu obrigado a buscar soluções para sanar os problemas habitacionais da população de baixa renda, que continuava ocupando as áreas de encostas, vales e margens de cursos d'água, mesmo com a construção de conjuntos habitacionais – que não logravam sanar aquele déficit. Com isso, em 1982, concluiu-se o Plano de Desenvolvimento de Maceió (PDM), precursor do Plano Diretor Municipal (MACEIÓ, 2005), que tinha como objetivo a regulamentação do uso e da ocupação do solo da cidade visando o desenvolvimento urbano, aprovado em 1985 (JAPIASSÚ, 2010). Ainda influenciado pelas tendências das grandes metrópoles, naquele período, deu-se início aos loteamentos fechados (condomínios horizontais) para população de classe média e alta, como o mais novo modelo de segregação do espaço urbano, que prometia, além de áreas de lazer exclusivas, privacidade e, acima de tudo, segurança (MODESTO, 2010).

A partir da década de 1990, a produção de habitações para a população de baixa renda tornou-se insignificante em relação à crise habitacional, agravada pela extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986. Esse cenário acirrou a ocupação de áreas bem localizadas e periféricas, porém com pouca ou nenhuma infraestrutura, situadas em grotas, encostas e territórios alagadiços, margens de cursos d'água entre outras terras rejeitadas no município de Maceió. A ocupação dessas áreas acabou aparecendo como a única alternativa encontrada pela população de baixa renda, já excluída econômica e socialmente, que passou a edificar suas habitações ainda em solo urbano para continuar próxima das demandas de trabalho e da infraestrutura promovida pela cidade – como hospitais, escolas, transporte público, saneamento básico –, muitas vezes improvisando suas edificações com a autoconstrução.

Essas áreas, acima de tudo, se tornaram sinônimos de pobreza, violência, marginalização e desordem, mas se sabe que tais conclusões são frutos da própria exclusão social e estereótipos socialmente construídos. E, por conta disso, as cidades que possuem esse tipo de ocupação tentaram por muito tempo negligenciar tais problemas, primeiramente proibindo e, posteriormente, deslocando essa população para conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, privando esses habitantes da dinâmica, do acesso e dos serviços da cidade.

No início dos anos 2000, há uma retomada das ações de planejamento e de projetos estratégicos e estruturantes no município. Impulsionado pelos avanços ocorridos no âmbito da Política Urbana Nacional, onde se destaca a implementação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001) visando garantir a todo cidadão direito à cidade, à propriedade e à justiça social. Com isso, o objetivo era que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços urbanos e às melhorias que podiam ser realizadas pelo poder público (BRASIL, 2001). Nesse contexto, o poder municipal adotou medidas direcionadas à formulação e revisão de políticas públicas que

contribuíram para delinear suas ações no sentido de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Dentre elas, destacam-se: Estratégia de Desenvolvimento de Maceió (1997), Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Maceió (1985), Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (2001) e a Política Habitacional de Interesse Social para Maceió (PHIS) (IBAM/DUMA, 2005a).

Baseado nisso, para solucionar essa problemática urbana encontrada na cidade de Maceió, e em várias outras cidades que passaram por esse acelerado processo de urbanização, que possuem ocupações em áreas consideradas impróprias, duas soluções gerais podem ser propostas: o tratamento, quando possível, dessas áreas para que seja possível a permanência dessa população que já está consolidada na região, ou então a realocação, quando não for possível tratar a área, para conjuntos habitacionais. Em ambos os casos, é necessário promover, além da segurança e infraestrutura para que a população tenha condições de permanecer em tais lugares – sem que coloquem em risco suas vidas ou o meio ambiente –, também a regulamentação fundiária, para que em futuras situações políticas e econômicas elas estejam asseguradas de seus direitos de permanecer nessas terras. Acredita-se que os problemas seriam amenizados, ou até mesmo sanados, com a provisão de infraestrutura e tecnologia adequada, já que essas áreas estão sendo amplamente ocupadas, mesmo em locais que já foram desapropriados, devido às profundas desigualdades sociais, sendo assim uma alternativa complementar à política habitacional no Brasil.

No início dos anos 2000, diante da criação de leis e programas para o desenvolvimento urbano, foi notável a mudança no olhar do poder público para a crise habitacional: em vez de remanejar as pessoas que ocupam os ditos “assentamentos precários” para áreas longínquas dos centros das cidades, passou-se a investir na urbanização dessas áreas. Um marco dessa mudança foi o lançamento do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários, ou como ficou conhecido PAC - Urbanização de Favelas, baseado nos estudos feitos pelo Centro de Estudo das Metrôpoles, ligado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP). Os objetivos que orientam o programa são os de promover a integração urbana, a moradia digna, a regularidade fundiária, a inclusão social e os impactos dos componentes ambientais, visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, de maneira a incorporá-los à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental (BRASIL, 2010).

Seguindo esses princípios, a Prefeitura do Município de Maceió lançou, em 2015, o Programa Ação nas Grotas, com a administração da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanização (SEINFRA), em parceria com a Defesa Civil, a Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (SEPMA), e a Superintendência Municipal de Energia e Iluminação Pública (SIMA). Visando melhorias nas grotas da capital através de obras de contenção de encostas, melhorias na iluminação e na infraestrutura em geral com a construção e reparos em pontilhões e escadarias, disponibilizando um orçamento de aproximadamente R\$ 10 milhões, em parceria com o Ministério das Cidades (SECOM, 2015).

Em 2017, o Governo de Alagoas, em parceria com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), lançou o Programa Vida Nova nas Grotas, com base na proposta urbanística de Medellín (Colômbia). O programa teve como linhas de ação a promoção de acessibilidade e mobilidade urbana, inclusão social, desenvolvimento econômico, saúde, educação, esporte, cultura e lazer nas grotas do estado, com a atuação das Secretarias de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano (SETRAND), Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (SERIS).

Foi neste cenário que, em abril de 2019, foi realizada a 1ª Conferência das Grotas de Maceió (I CONGROTAM), para fomentar o debate acerca da ocupação e do que está sendo feito nessas intervenções das grotas do município. A proposta da conferência abordou questões sobre a habitação e moradia popular, saneamento básico, a contenção das encostas nas grotas e

questões que interferem diariamente na qualidade de vida da população, “a fim de oferecer ao poder público, alternativas de soluções para os problemas sociais e de infraestrutura local” (LEVY, 2019, s/p). A realização do evento trouxe à tona a perspectiva de legitimar o “morar em grotas” no município de Maceió, assunto emergente e urgente na região, como forma legítima de apropriação do solo urbano e de inserção nas dinâmicas da cidade. Portanto, ocupar as grotas vai além de um movimento físico-espacial: é político.

Algumas ocupações em grotas mais antigas e/ou consolidadas, entre outras áreas de concentração de baixa renda, tiveram suas delimitações territoriais definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor de 2005; porém pouco se avançou no que se trata de regularização fundiária ou provisão de infraestrutura, uma vez que não houve interesse do poder público ou imobiliário para que isso fosse feito.

Segundo o Plano Diretor vigente, para que uma área seja demarcada como ZEIS (do Tipo 1, que são áreas previamente ocupadas), é preciso atender alguns requisitos:

I – ser passível de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica, observados os padrões mínimos de salubridade, segurança e saneamento ambiental; II – ter uso predominantemente residencial; III – apresentar tipologia habitacional predominantemente de baixa renda; IV – precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica; V – ser ocupada por segmentos da população em situação de vulnerabilidade social (MACEIÓ, 2005, p. 45).

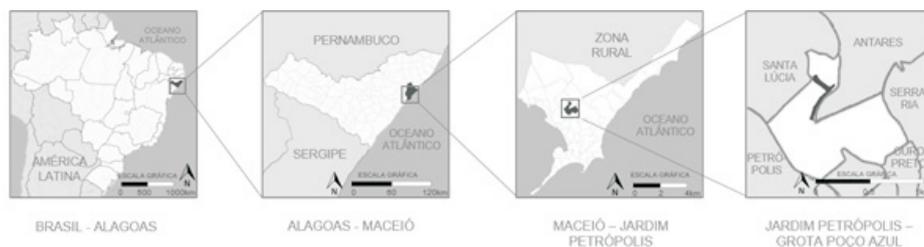
Assim, sendo uma área reconhecida e demarcada como ZEIS, são passíveis e deve ser garantidas a implementação das seguintes diretrizes:

I – garantia da constituição de assentamentos urbanos sustentáveis, com respeito ao saneamento ambiental e garantia à infraestrutura urbana, aos transportes e demais serviços públicos, ao trabalho e lazer das comunidades envolvidas, com oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população; II – gestão democrática dos procedimentos destinados à identificação das áreas sujeitas à instituição de ZEIS, por intermédio da participação da população envolvida e de associações representativas da comunidade, para a execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano local; III – cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais segmentos da sociedade no processo de urbanização; IV – adequação dos procedimentos de urbanização com os instrumentos de política tributária municipal, facilitando a permanência da população nos assentamentos urbanizados (MACEIÓ, 2005, p. 43).

É viável, por lei, transformar o território de algumas grotas em ZEIS, para garantir a permanência de uma população que já escolheu ocupar e consolidar a vida em determinadas áreas que não ofereçam risco de vida eminente aos ocupantes, assim como a sua segurança, infraestrutura urbana e harmonia com a natureza, fazendo-se cumprir o direito à cidade através da aplicação das diretrizes expostas no Plano Diretor referentes a essas áreas.

Diante desta longa apresentação história, é possível dizer que o recorte espacial deste trabalho é a Grota Poço Azul, localizada no Jardim Petrópolis (Mapa 1), um característico caso de ocupações em meio a loteamentos de renda média/alta na cidade de Maceió/AL.

Mapa 1 – Localização da área de estudo - Grota Poço Azul



Fonte: Elaborado pela Autora, 2018.

A partir da compreensão da trajetória da urbanização no Brasil, objetivou-se delinear meios de incorporar à cidade formal essa “parcela invisível” do tecido urbano, que fica abaixo da linha do horizonte na paisagem cotidiana da cidade legal. Para tanto, se fez necessário elaborar a caracterização físico-territorial e socioambiental do local de estudo, a Grota Poço Azul, a partir do levantamento de dados oficiais quantitativos, através do Censo Demográfico do IBGE (IBGE, 2010) e do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2013), bem como de dados qualitativos, a partir de visitas de campo, fotografias e anotações, além de conversas informais com os moradores da área, iniciadas em outubro 2014 até a conclusão das pesquisas, em abril 2019. O objetivo foi construir o perfil do objeto de estudo, contemplando a singularidade do espaço trabalhado. Essas informações constituíram subsídios essenciais para a elaboração do Programa Urbanístico, apresentado em forma de quadro com as Diretrizes Urbanísticas e as Linhas de Ações, especializado em mapas, com enfoque na provisão de infraestrutura. Essa construção desemboca em questionamentos legais sobre a propriedade dessas terras e, dessa maneira, delinea-se intervenções urbanas que corroboram o acesso à cidade e à moradia digna aos moradores da Grota Poço Azul.

SOBREVIVER ABAIXO DA LINHA DO HORIZONTE: A GROTA POÇO AZUL

A Grota Poço Azul constitui um assentamento precário de encostas íngremes e fundos de vale; está localizado no médio curso da Bacia Hidrográfica do Reginaldo e entrecortado pelo Riacho do Reginaldo, no Jardim Petrópolis, limitada ao sudeste pelo bairro Antares, região de tabuleiro de Maceió. Reconhecida como um setor censitário pelo IBGE, ocupa um território de 46.200m², localizando-se entre duas principais avenidas do município: a Avenida Fernandes Lima/Avenida Durval de Góes Monteiro e a Avenida Menino Marcelo, as quais conferem à Grota uma posição privilegiada, já que nessa região estão alocados diversos comércios e serviços, além de paradas de ônibus que permitem a conexão com toda a cidade de Maceió, como ilustrado no Mapa 2.

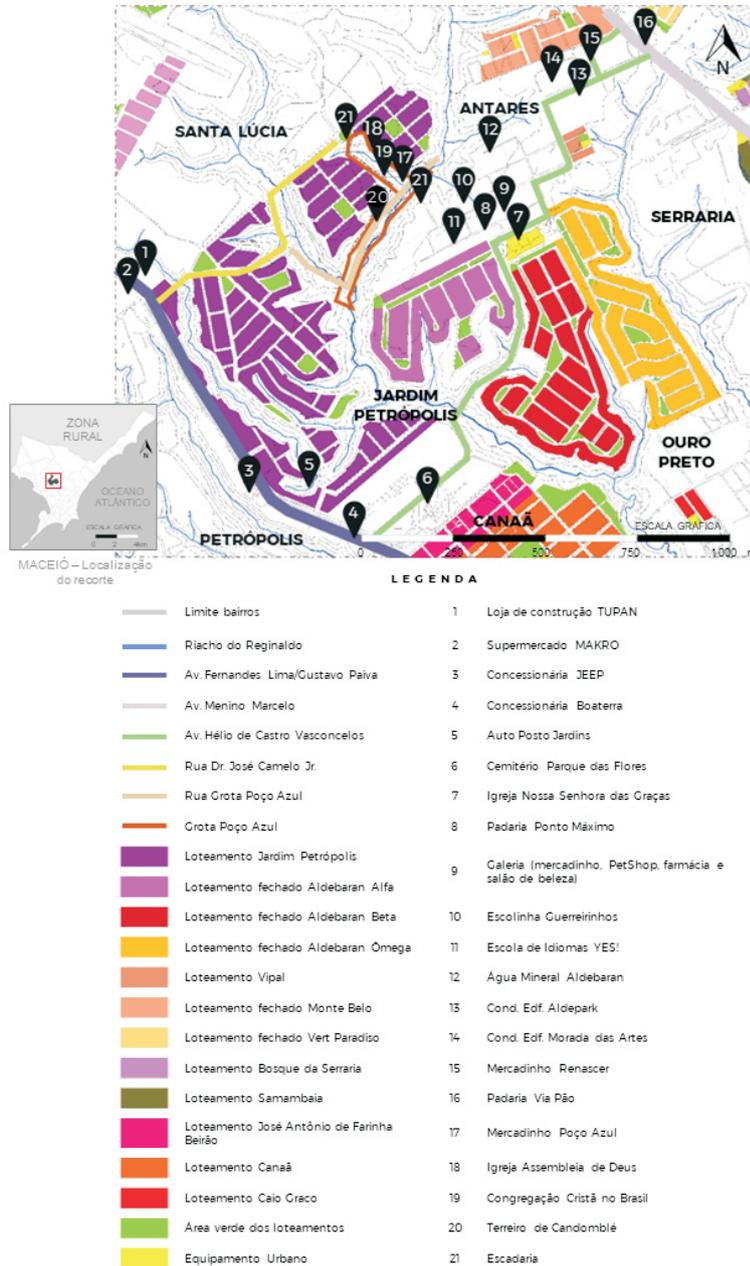
A Grota Poço Azul foi formada a partir da passagem do Riacho do Reginaldo, cuja nascente, no bairro de Santa Lúcia, desde 2012, encontra-se assoreada e, por isso, o riacho não atravessa mais a superfície da região. Essa formação geomorfológica originou um terreno propício para a ocupação, iniciada em meados da década de 1940, às margens do riacho. Entretanto, só passou a ser ocupada por um número significativo de famílias a partir do final da década de 1970 e durante a década de 1980, quando houve a implantação dos loteamentos horizontais de médio e alto padrão (FIREMAN; MANHAS, 2013), o que gerou demanda por trabalhadores. E, assim, a Grota foi sendo loteada, desmatando a vegetação para serem implantadas novas ocupações, que passou de 10 sítios, em meados de 1980, para a 169 domicílios, em 2010, e a uma população de 571 habitantes (IBGE, 2010).

Essa intervenção no fundo de vale resultou no desmatamento de parte da vegetação nativa (Mata Atlântica), na extração dos recursos naturais para a obtenção de água da bacia do Reginaldo através de poços artesianos e na poluição do riacho. Outros trechos, às margens do riacho, também foram ocupados, resultando, a longo prazo, no desaparecimento da nascente e na poluição das águas, tornando-as impróprias para uso em todo o seu percurso superficial, haja vista que a população que ali se instalou não encontrou infraestrutura urbana básica, inclusive de saneamento, provida pelo poder público ou pela iniciativa privada. Dessa maneira, as instalações foram sendo improvisadas precariamente pelos próprios moradores; somente em meados de 2005, a Prefeitura do Município de Maceió iniciou a implantação de sistemas de infraestrutura urbana, que atualmente não atendem à demanda local, o que acaba gerando vários problemas no cotidiano dos habitantes da Grota.

O acesso à Grota se dá através de três caminhos principais: duas escadarias (ver ícone 21 do Mapa 2) – uma próxima aos condomínios Jardim Petrópolis e outra próxima aos condomínios Aldebaran – e a via principal – Rua Grota Poço Azul (ver Mapa 2), que se conecta

com a Rua Dr. José Camelo Júnior, permitindo o tráfego de automóveis. Mesmo assim, as escadarias não possuem pavimentação e iluminação adequadas e se encontram em péssimo estado de conservação (Figuras 1 e 2), em desacordo com as normas de acessibilidade – NBR 9050.

Mapa 2 – Localização da Grota Poço Azul e principais referências e acessos no bairro Jardim Petrópolis



Fonte: Faria (2016), adaptado pela Autora, em 2018 – Modelado por Daniel Moraes, em 2019.

A via principal, Rua Grota Poço Azul (Figura 3), apesar de estar em bom estado de conservação, é estreita, com trechos que variam de 3 à 6,6 m de largura, dificultando a entrada de caminhões, inclusive os de coleta de lixo, ambulâncias, entre outros automóveis de serviços; além disso, não possui sinalização (indicativas e lombadas), aumentando o risco de acidentes de trânsito. Apesar da recente intervenção realizada pelo Programa Vida Nova nas Grotas, onde foram instalados corrimãos nas escadarias e reparos no piso e nas vias, as mesmas ainda se encontram inacessíveis para portadores de necessidades especiais e se tornam pontos de risco em períodos de chuva, pois não possuem cobertura.

Figuras 1 e 2 - Escadaria de acesso ao Loteamento Jardim Petrópolis (à esquerda), e escadaria de acesso ao bairro Antares (à direita)



Fonte: Acervo pessoal, 2014 e 2017.

Figura 3 - Rua Grota Poço Azul, trecho com 3,5 metros de largura



Fonte: Acervo pessoal, 2017.

Além disso, é possível notar sete caminhos que foram abertos pelos moradores a fim de facilitar o acesso aos locais no entorno da Grota. A característica comum à maioria desses caminhos é que são constituídos de escadarias escavadas no próprio solo argiloso, subtraindo a vegetação que existia. Sem manutenção e adequação dos acessos às normas de acessibilidade e segurança, é evidente a dificuldade de mobilidade dessa população e da chegada de serviços para os moradores da Grota Poço Azul.

É importante ressaltar que a Bacia do Reginaldo, assim como outras que estão inseridas em solo urbano, desempenham um papel importante como calhas naturais de drenagem das águas dos riachos, de seus afluentes e de águas pluviais, e a impermeabilização do solo e desmatamento de sua vegetação ciliar, que protege sua nascente, leito e solo - e interrompem este processo. Portanto, é necessário recorrer a meios complementares para que essas situações entrem em equilíbrio novamente.

O Riacho do Reginaldo, no seu leito principal, corre paralelo à Rua Grota Poço Azul;

possui 1.120,4 m de extensão, dos quais 98,8 m foram canalizados, o que corresponde a um trecho próximo à escadaria de acesso ao entorno dos loteamentos fechados Aldebaran, juntamente com o trecho do Riacho que atravessa paralelamente a Rua Secundária (perpendicular à Rua Grota Poço Azul), com 406,5 m de extensão. Essa canalização do Riacho aconteceu em 2005, na mesma época em que a Prefeitura Municipal implantou os serviços de infraestrutura urbana, com a intenção de melhorar os acessos e vias da região, permitindo com isso que a Rua Secundária fosse ocupada com mais segurança.

De acordo com o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), a Área de Proteção Permanente (APP) deve ter a largura de 15 m de cada margem do curso d'água (que tenha o leito menor ou igual a 10 m, que é o caso do Riacho na Grota Poço Azul) e ser responsável por garantir a preservação do curso d'água, a paisagem, a biodiversidade, proteger o solo e assegurar o bem-estar da população. Pela falta de fiscalização dos órgãos competentes, entre eles a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Sustentável, foram identificadas 10 edificações dentro da APP, além do descarte de lixo e entulho.

O Riacho não atravessa mais à superfície da Grota; porém, em períodos chuvosos, o nível da água pode subir até 7 m do seu talvegue, no trecho que se encontra paralelo à Rua Grota Poço Azul. Nesses períodos, foi relatado pelos moradores, em 2018, que pode ocorrer o acúmulo de água em dois pontos da Grota: o primeiro deles é na curva acentuada da Rua Grota Poço Azul, pois este trecho ocupado pertence ao leito maior do Riacho e, portanto, fica suscetível a inundações; o segundo ponto é no final da Rua Grota Poço Azul, onde o Riacho foi canalizado, mas que possui parte da tubulação exposta.

Devido a sua formação geomorfológica, a Grota Poço Azul é uma grande calha de drenagem das águas pluviais dos bairros Jardim Petrópolis e Antares, formada por encostas, considerados terrenos transitórios pelo fato de estarem expostas à ação da gravidade e dos agentes superficiais, como o clima, a cobertura vegetal e a drenagem natural (LIMA, 2009); a grota, que funciona como leito do Riacho do Reginaldo e suas margens, também faz parte do sistema de drenagem natural das águas pluviais do município de Maceió e do Riacho do Reginaldo, tendo em vista que esse sistema é interligado a outras grotas, e o desequilíbrio de parte destas pode afetar todo sistema. Observando o relevo da Grota Poço Azul e o seu entorno (Figura 4), é possível perceber a diferença abrupta nas curvas de nível que estão presentes no território da Grota (onde se destacam as edificações na cor branca) em relação às que fazem parte do território dos loteamentos (edificações – destacadas na cor laranja – e arruamentos no topo do tabuleiro). Isso evidencia o quanto a desigualdade social está desenhada no próprio solo do município, uma vez que as áreas com melhor infraestrutura foram rapidamente tomadas pelos agentes modeladores do espaço urbano, como o poder público e o capital privado, deixando terras rejeitadas para a ocupação ilegal.

A população da Grota Poço Azul procurou as terras com inclinações mais suaves para ocupar. Foram mapeadas edificações em terrenos com a inclinação entre 4% e 34%, bem localizados em relação aos acessos da Grota – já que são aceitáveis pelo Plano Diretor Municipal (MACEIÓ, 2005) ocupações em terrenos com inclinação máxima de até 45%. Com exceção das edificações que se encontram na APP, não existem empecilhos à permanência da população na localidade, visto que não oferecem risco à segurança da mesma, desde que haja instrução da população para que ela compreenda o meio em que se encontra, o relevo e a hidrografia, a fim de que possa manter e preservar o ambiente, sabendo onde podem ocupar para que a segurança seja mantida. O poder público deve prover assistência técnica, intervenção e fiscalização para a garantia desse equilíbrio.

A vegetação tem um papel de suma importância no território da Grota, pois é responsável pela contenção de deslizamento nas encostas, favorecendo a infiltração no solo e diminuindo o escoamento superficial; nas margens do Riacho, a vegetação é responsável pela preservação do seu ecossistema e para evitar assoreamento. Ela também influencia no clima, pois interfere na incidência do sol, na direção e velocidade dos ventos e na precipitação pluvial,

além de contribuir para a dispersão e absorção de gases poluentes do ar e auxiliar na absorção de ruídos, o que diminui a poluição sonora e contribui para a qualidade de vida urbana (FRANCO, 2011).

Figura 4 - Maquete eletrônica do relevo da Grota Poço Azul e entorno



Fonte: Concebido pela Autora, modelado por Emerson Ribeiro (2019).

Na Grota Poço Azul, é possível encontrar espécies remanescentes da Mata Atlântica nas encostas (Figuras 5 e 6) protegendo contra o deslizamento superficial e facilitando a infiltração das águas pluviais no solo. Essas espécies são caracterizadas por plantas de grande porte, com raízes superficiais fortes o suficiente para sustentá-las no terreno argiloso e inclinado. Ademais, há uma formação particular às margens do Riacho: a Mata Ciliar, também conhecida como Mata de Várzea, por estar localizada às margens de cursos d'água, responsável pela manutenção e preservação das nascentes e corpos d'água, que foi quase que completamente subtraída, contribuindo para a extinção do Riacho; e ainda contam com intervenções antrópicas, espécies inseridas pelos próprios moradores neste sistema.

Vale destacar que o maior impacto gerado nos condicionantes ambientais é devido às ações antrópicas que tendem a desequilibrar o meio onde estão inseridas. É necessário criar condições para que a população ocupe o espaço com segurança, sem alterações profundas no meio ambiente; para que isso seja feito, a conscientização e a educação ambiental são fundamentais, além da intervenção das autoridades, sempre que necessário. As intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura Municipal, em 2005, foram pontuais na implementação de obras de abastecimento d'água, drenagem urbana e iluminação pública. Dentro da faixa aproximada de 34% da população brasileira (IBGE, 2010), a Grota também não tem acesso à rede coletora e tratamento de esgotamento sanitário, o que tem causado sérios problemas ambientais devido ao descarte inapropriado de esgoto em fossas rudimentares, valas de drenagem ou então diretamente no leito do Riacho do Reginaldo, prejudicando não somente o meio ambiente, mas também o funcionamento dos sistemas implementados e a saúde dos próprios moradores. Além disso, desde a sua conclusão, há 14 anos, o Sistema de Drenagem Urbana nunca foi revisado para atender a demanda do crescimento populacional da Grota. O aumento das áreas impermeáveis, somado à obstrução dos seus componentes por lixo, entulho e resíduos da vegetação (como galhos e folhas secas), e ainda o despejo de esgotamento sanitário nas

sarjetas, acarretam problemas como alagamentos das vias em alguns pontos em razão da sobrecarga do sistema. Esse descarte de lixo e entulho desencadeia outros problemas, além da obstrução do sistema de drenagem, tendo em vista que contribui para a proliferação de vetores transmissores de doenças, contamina o solo, inclusive a calha do Riacho. Apesar da Grota contar com coleta regular de lixo, que ocorre de modo satisfatório, segundo moradores, alguns ainda insistem em descartar o lixo de forma inadequada, principalmente entulhos.

Figuras 5 e 6 – Rua Grota Poço Azul e vegetação no entorno (à esquerda), e Rua Secundária e encostas cobertas por vegetação (à direita)



Fonte: Acervo pessoal, 2014 e 2018.

Segundo o IBGE (2010), 49,67% dos domicílios da Grota possuíam energia elétrica fornecida pela empresa responsável com medidor exclusivo. Os outros domicílios possuíam outra forma de obtenção de abastecimento, o que pôde ser constatado em visitas *in loco*, por meio de ligações clandestinas à rede de distribuição. Esse tipo de ligação irregular e improvisada põe em risco a vida dos moradores, pois não são feitas de forma segura e adequada, podendo entrar em curto a qualquer momento – isso também causa o encarecimento do custo da energia, pois é detectada a perda. Aliás, o sistema de fornecimento de energia elétrica passou por uma revisão, em 2018, e foi trocada a fiação, o transformador e instalaram medidor em algumas casas que não o possuíam. Durante esta pesquisa, não foi possível obter dados exatos de quantos foram instalados, mas acredita-se que a situação da Grota tenha sido melhorada nesse quesito – ou até mesmo o problema com ligação irregular tenham sido sanado.

As redes de comunicação também são consideradas pelos moradores como de boa qualidade de sinal. Ressalta-se que os Correios são outro meio de comunicação que persiste através da entrega de correspondências e encomenda em uma única residência cadastrada, localizada na Rua Grota Poço Azul. Essa prática demonstra a força que têm as relações de vizinhança entre os moradores da Grota.

Os ônibus estão entre os meios de transporte motorizados mais utilizados pelos moradores; porém, ali não existem pontos de ônibus. O mais próximo encontra-se na parte superior da escadaria de acesso aos loteamentos fechados de Jardim Petrópolis, na Rua Dr. José Camelo Júnior, mesmo assim sem estrutura de abrigo para tal. Passando por esse, há apenas uma linha de ônibus que oferece integração com outros ônibus que pertençam à mesma empresa. Porém, os serviços oferecidos pelas empresas de ônibus são de má qualidade, onde alguns não cumprem com os horários programados nem possuem acessibilidade para idosos, gestantes e pessoas portadoras de necessidades especiais. Apesar desse cenário, é dever do poder público garantir a mobilidade na cidade, assim como a conexão de diferentes áreas da cidade de forma segura, eficiente, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

Quando se fala da mobilidade urbana no território da própria Grota, a situação não é diferente. Há duas vias locais: Rua Grota Poço Azul e Rua Secundária, pavimentadas com paralelepípedos, de sessão longitudinal variável, chegando no máximo a 6,6 m de largura. Ou seja, são consideradas estreitas para serem de mão dupla, e ainda sem sinalização adequada,

deixando sob responsabilidade dos próprios moradores a intervenção da forma que acharem necessária. A mesma situação se aplica à construção das calçadas: por falta de fiscalização, cada detentor do lote intervém da forma que lhe convém. Assim, as calçadas variam de largura, altura e material de construção, não sendo encontrada nenhuma adequadas à acessibilidade (Figura 7). As calçadas foram apropriadas pelos moradores como extensão das próprias casas; alguns até depositam objetos pessoais, utilizam como quintal para estender suas roupas e como bancos para descanso (Figura 8). Logo, coube ao território da rua a função de abrigar os pedestres.

Figuras 7 e 8 – Calçadas da Rua Secundária (à esquerda), Morador utilizando a calçada alta como um banco na Rua Grota Poço Azul (à direita)



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

Entre os maiores problemas enfrentados pelos moradores da Grota está o acesso aos equipamentos públicos que eles teriam direito de desfrutar no âmbito da cidade. Porém, tanto nesse tipo de ocupação ilegal quanto nos grandes conjuntos habitacionais, seus moradores são privados do acesso aos benefícios que a cidade oferece a partir da provisão de equipamentos públicos de cultura, lazer, saúde, educação, entre outros. Junto a estes benefícios, deveria ser potencializado o uso das ruas como espaços livres públicos de lazer e sociabilidade?

No início, a ocupação da Grota poderia ser caracterizada como irregular, pois seus lotes não eram regulamentados perante a Prefeitura Municipal. Porém, com o passar dos anos e com intervenções públicas – realização de obras de infraestrutura pública –, reconheceu-se, ainda que indiretamente, que a ocupação do território está em conformidade com os padrões legais e não oferece riscos aos ocupantes. Além disso, em 2018, a Grota Poço Azul foi contemplada com a intervenção feita pelo Estado através do programa Vida Nova nas Grotas, viabilizando a ocupação formal da Grota em nível estadual, nacional e até mesmo internacional, pelo reconhecimento do programa em parceria com a ONU-Habitat.

Ao se observar os usos do solo da Grota, depara-se com um uso predominantemente residencial, assim como no bairro do Jardim Petrópolis, contando com alguns comércios e serviços locais, para atender necessidades emergenciais de seus moradores. Segundo o IBGE (2010), a Grota Poço Azul tinha 169 domicílios particulares; entre eles, apenas 151 encontravam-se permanentemente ocupados e 18, vazios (sem uso ocasional ou vago). Contudo, é provável que o número de domicílios tenha crescido em razão do aumento da procura por moradia nessa Grota, que, segundo os moradores, ocorreu devido às notícias positivas de segurança pública: redução de casos de violência, infraestrutura urbana existente e proximidade com eixos viários importantes.

A ocupação da Grota Poço Azul se dá em pequenos lotes, que variam de 32 a 181 m², resultado do desmembramento de lotes maiores dos primeiros sítios e novas ocupações na

²Para potencializar um maior acesso dos moradores à cidade, faz-se necessária a regularização dos lotes, que pode ser feita através de usucapião, instrumento previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), bem como a delimitação da Grota como uma ZEIS.

encosta. O parcelamento do solo, nesse processo, se deu predominantemente em formato retangular, com a menor face paralela à rua e com os fundos/quintais voltados para as encostas — no caso da Rua Secundária e da margem oeste da Rua Grota Poço Azul, bem como das edificações à margem leste dessa rua, com os fundos/quintais para a calha do Riacho. Além do uso residencial, existem pequenos estabelecimentos comerciais na Grota, o qual podem ser subdivididos em 2 tipos: para suprir necessidades emergenciais básicas, como o Mercadinho Poço Azul (Figura 9) e pequenos estabelecimentos informais de alimentos, como a peixaria de uso misto com uma residência (Figura 10), vestuário e variedades (Figuras 11 e 12).

Figuras 9 e 10 – Mercadinho Poço Azul (à esquerda) e Peixaria na Rua Secundária (à direita)



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

Figuras 11 e 12 – Mercearia na Rua Secundária (à esquerda) e Loja de roupas na Rua Secundária (à direita)



Fonte: Acervo pessoal, 2014.

Todos os estabelecimentos comerciais e de serviço contidos na Grota Poço Azul são de uso misto com a residência dos proprietários dos estabelecimentos, com exceção do Mercadinho Poço Azul. O fato dos proprietários serem moradores da Grota contribui para a rede de sobrevivência local, visto que, além de abastecerem a Grota com produtos alimentícios de primeira necessidade, realizam as vendas a partir da política da confiança. Os serviços que foram relatados pelos moradores que se dão no território da Grota são os realizados de forma itinerante, ou seja, não tem um ponto fixo, como por exemplo os serviços de cabeleireiros, onde os profissionais vão a casa de quem os contrata.

Como uso institucional, existem duas igrejas de cunho cristão evangélico e um Terreiro de Candomblé, mas que é de uso misto com uma residência. Para essa comunidade, as instituições religiosas desempenham papel importante, pois são responsáveis por organizar as festas da comunidade em épocas festivas do ano, estendendo as festividades para a rua, armando tendas, fazendo banquetes colaborativos, onde cada participante traz uma contribuição. Essa prática trabalha o sentimento de união nas pessoas, fortalecendo as relações de vizinhança.

A população se apropria das ruas cotidianamente como espaços públicos de lazer. Além disso, ocupa outros espaços públicos, como: um campo de “pelada” localizado na parte

superior da encosta, que apesar de não possuir infraestrutura adequada é bastante utilizado pelos moradores (tendo recebido o nome de Campo do Time do Poço Azul); dois terrenos sem construção na Grotá, um no começo e outro no final da Rua Grotá Poço Azul, utilizados pelas crianças e pelos jovens para jogos de “pelada”, os quais também não possuem equipamentos esportivos para essas práticas; além de um terreno na Rua Grotá Poço Azul que as crianças usam como parede de escalada em uma parte deslizada da encosta. Além desses terrenos, as crianças e jovens têm como alternativa de lazer aulas de capoeira, coco de roda e de teatro, ofertados gratuitamente pelo Projeto Comunidade Azul, realizado no bairro Antares, nas proximidades da Grotá.

Existem 16 áreas desocupadas ou construídas sem uso, no decorrer da Rua Grotá Poço Azul. Algumas delas se encontram com bastante vegetação alta, capim ou outra erva daninha, ou então possuem inclinações acentuadas que necessitam de um levantamento e estudo específico para que se possa atribuir algum uso a elas. Esse levantamento pode permitir a atribuição de novos usos a esses espaços, podendo inclusive sediar a construção da sede do Projeto Comunidade Azul, ou até mesmo servir como moradia por novos ocupantes ou para alguém que porventura precisará ser realocado.

A diversidade de uso e ocupação do solo nesta comunidade é importante para o equilíbrio e sustento da mesma, pois os moradores podem acessar diversos tipos de serviços emergenciais próximos a suas residências, e ainda assim depender da conexão com a cidade para tantos outros, como uma escola ou creche, um equipamento de saúde, além de bancos e supermercados, que também podem ser acessados nos bairros circunvizinhos.

A Grotá não possui em seu território equipamentos de saúde pública, escolas ou creches. Os moradores costumam ir à Unidade de Saúde da Família São Vicente de Paula, no bairro Pitanguinha, que se encontra, aproximadamente, a 8 km da Grotá, atraídos pela qualidade e diversidade de serviços oferecidos, e no Hospital Geral do Estado (HGE), no bairro Trapiche da Barra, a aproximadamente 14 km da Grotá.

Os jovens e adultos que frequentam a escola precisam se locomover a outros bairros. Segundo os moradores, em sua maioria, esses alunos frequentam o Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas (CEPA), a aproximadamente 7 km da Grotá, no bairro do Farol, sendo esse um complexo educacional da rede pública estadual, com turmas do ensino fundamental, médio e educação para jovens e adultos. O Governo Federal é responsável pelo transporte dos jovens e crianças até o local de estudo e de volta para suas residências, disponibilizando dois ônibus com monitores. Apesar de uma boa taxa de alfabetização, os impasses vividos por essa população, como a falta de acesso ao ensino superior e de evasão escolar, é uma situação recorrente para boa parte das comunidades de baixa renda. A maior demanda é de uma instituição de ensino infantil, para crianças de 0 a 4 anos, o que corresponde a 52 crianças que deveriam estar frequentando a Pré-Escola (Ensino Infantil). Não há creches no bairro. Sendo assim, quando não é possível deixar os filhos nas creches municipais de bairros vizinhos, a solução é deixá-los com moradores que se disponibilizam a cuidar dessas crianças enquanto os pais trabalham, com o pagamento de uma quantia, que os moradores alegam nem sempre dispor, e acabam tendo que deixar de trabalhar ou estudar para tomar conta das crianças.

Segundo o IBGE (2010), a Grotá Poço Azul possuía 571 habitantes, dentre estes 47,63% (272) homens e 52,37% (299) mulheres, sendo que 59% se autodeclaravam de cor parda. O perfil etário da população era caracterizado por um grande número de crianças e jovens (até 24 anos), que diminui gradativamente até a porcentagem de idosos, sendo a expectativa de vida dos moradores de 68,6 anos. Esse fenômeno se dá devido à proximidade de alternativas de emprego da Grotá (nos loteamentos e nos estabelecimentos comerciais circunvizinhos), às atividades de lazer que eles podem encontrar, como o Campo do Time Grotá Poço Azul. Entretanto, acredita-se que a maior razão que mantém as pessoas nessa Grotá são as relações de vizinhança e parentesco, além de ser considerado por seus moradores um local seguro, “próximo de tudo” (centros comerciais, vias importantes), e ainda com uma boa infraestrutura urbana, sobretudo quando comparado a outros assentamentos precários.

Considerando a localização privilegiada da Grota Poço Azul, entre loteamentos fechados de classe média alta e alta, a oferta gerada de empregos para cargos equivalentes ao setor terciário é constante e favorece os moradores das localidades próximas, sobretudo devido à distância com o local do trabalho. Esses serviços geralmente são relacionados a empregados domésticos, como faxineiros e cozinheiros, porteiros, jardineiros, trabalhadores para construção civil, pintores e pedreiros, profissionais de beleza, como cabeleireiros e manicures, padeiros, comerciantes, entre outros. Existe também quem trabalhe dentro do território da Grota, como vendedores e proprietários de pequenos comércios, cuidadores de crianças ou idosos, revendedores de cosméticos, profissionais da beleza em geral, etc., e ainda quem trabalhe em diversas outras áreas nos outros bairros do município.

Há, por fim, uma tendência de aumento do número de estabelecimentos comerciais e de oferta de serviços, bem como do próprio contingente populacional. A área tende a ser ainda mais atraente para camadas de baixa renda fixar moradia, em decorrência da existência de lotes desocupados e da localização privilegiada. Todavia, por ser uma área de fundo de vale, são necessários estudos para implantação de infraestrutura básica, principalmente aqueles atrelados à aplicação de tecnologias de adequação de edificações em áreas oficialmente consideradas de risco (alagáveis e/ou de encostas), assim como a fiscalização dessas ocupações, processo que pode contar com a ajuda dos próprios moradores.

DESENHANDO UM NOVO HORIZONTE: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO URBANA NA GROTA POÇO AZUL

Diante da caracterização físico-territorial e socioeconômica, seguido de diagnóstico urbanístico da Grota Poço Azul, é possível afirmar que essa é uma área com um potencial de ocupação pela sua localização. A Grota está inserida em uma área cercada por recursos naturais, que são os próprios limitadores dessa intervenção. Na perspectiva de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, e inspirada pelo que já está sendo feito pelo poder público, não só local, como o caso do mencionado Programa Vida Nova nas Grotas, mas também em outros casos de requalificação urbana referenciados nacional e internacionalmente, é evidente que existe tecnologia possível de ser implantada para equilibrar a ação antrópica com o entorno natural.

Sendo assim, elaborou-se um quadro de diretrizes propostas (Quadro 1) que podem ser aplicadas no caso da Grota Poço Azul, e igualmente são inspirações para áreas semelhantes, como prova de que é possível propor uma intervenção urbana que seja compatível com a realidade do local, e que seja feito, segundo o Arquiteto e Urbanista Alejandro Echeverri *“bom urbanismo e harmonia com a natureza”* (CAVALCANTE, 2018, s/p).

Antes de propor qualquer diretriz de melhora e requalificação do espaço e ambiente urbano da Grota, assim como a conexão com a cidade, diferente do Programa Vida Nova nas Grotas, nos deparamos com a problemática que por mais que esse território tenha sofrido intervenções vindas do poder público, a mesma ainda não é reconhecida legalmente como uma área que pode ser habitada, como já mencionado anteriormente.

Para o reconhecimento legal da Grota Poço Azul, propõem-se considerá-la uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), destacando diretrizes propostas no Plano Diretor para a validação da sua ocupação. Para tanto, elaboraram-se diretrizes para a implementação de um programa urbanístico, classificadas em 7 tópicos:

- (1) Promover ocupação de forma segura e regulamentada;
- (2) Proteger, manter e manejar os recursos ambientais,
- (3) Promover saneamento ambiental e sustentável;
- (4) Promover Infraestrutura Urbana;
- (5) Rever Sistema de Transporte;
- (6) Instalar equipamentos públicos nos terrenos não ocupados e promover o acesso a equipamentos de saúde e educação;

(7) Estimular a vitalidade e segurança nos espaços públicos.

Para viabilizar essas diretrizes, foram elencadas linhas de ações expressas no Quadro 1. Para além disso, foi elaborado um macrozoneamento (Mapa 3) e espacialização da Proposta Urbanística (Mapa 4), bem como modeladas ilustrações que simulam a implantação dos equipamentos públicos e das melhorias de infraestrutura propostos (Figuras 13 a 18).

Quadro 1 - Programa Urbanístico (continua)

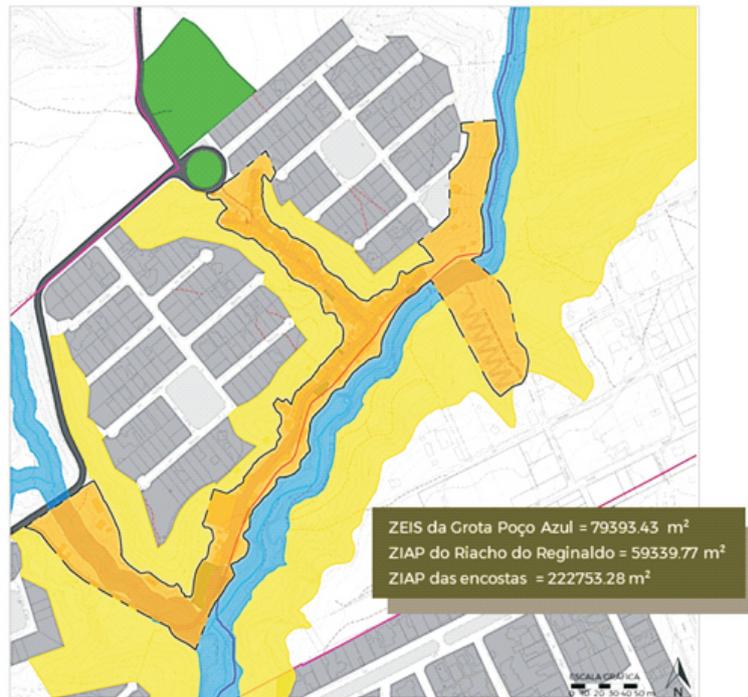
DIRETRIZES	LINHAS DE AÇÕES
<p>1 - PROMOVER OCUPAÇÃO DE FORMA SEGURA E REGULAMENTADA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir Zona Especial de Interesse Social da Grota Poço Azul (ZEIS do tipo I); - Remover domicílios no leito maior do Riacho do Reginaldo e na APP e remanejar para as proximidades de onde residiam, mas de forma segura e apropriada para que permaneçam as relações de vizinhança; - Definir o macrozoneamento da área atrelados ao parcelamento do solo; - Promover a regulamentação fundiária das edificações, dando o título de posse ao seu ocupante; - Ofertar, através dos incentivos de programas da rede municipal ou estadual, assistência técnica com Arquitetos e Urbanistas para que sejam feitas melhorias nas edificações e elas se estabeleçam de forma segura e sustentável.
<p>2 - PROTEGER, MANTER E MANEJAR OS RECURSOS AMBIENTAIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico nas margens do Riacho do Reginaldo - ZIAP do Riacho do Reginaldo, e nas encostas - ZIAP das encostas, seccionadas em 4 trechos; - Retirar o lixo e entulho da calha do Riacho, dos terrenos baldios, calçadas e vias, que deverá ser feito pela SLUM e mantido pela mesma e pela população; - Promover educação ambiental, conscientizando a população da Grota através de cursos e mutirões para proteger, manter e manejar os recursos ambientais do ambiente onde vivem; - Reflorestar áreas onde foram subtraídas a vegetação nativa: encostas e a mata ciliar às margens do Riacho, restringindo o acesso através de grades ou cercas, na APP para assegurar que não ocorra o desmatamento novamente; - Plantar vegetação com sistema radicular de raízes densas nas encostas - Vertiver, para que formem tramas desenvolvidas e de longo alcance a fim de evitar o deslizamento superficial; - Aplicar BioManta em trechos de encostas que ocorreram o deslizamento para que seja feita a contenção geológica e posteriormente seja possível replantar espécies que foram desmatadas somadas ao sistema de vegetação radicular.
<p>3 - PROMOVER SANEAMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Finalizar e universalizar o sistema de abastecimento d'água com sistema de captação de água da chuva para reuso; - Implantar sistema de esgotamento sanitário sustentável: Fossa verde (águas do vaso sanitário) + círculo de bananeiras (águas cinzas) ou círculo de bananeiras + bason (modelo de banheiro seco compostável); - Reformular o sistema de Drenagem Pluvial obedecendo a função natural da Grota, composto pela infiltração das águas no piso MegaDreno + calha de drenagem no eixo das vias, adequando-o à demanda atual, podendo ser despejada na calha do Riacho ou ligada a rede de coleta municipal; - Posicionar containers em pontos estratégicos para depósito de lixo e outros para entulho e restos de materiais de construção; - Implantar a coleta seletiva e destinar o lixo reciclado às cooperativas de reciclagem próximas; - Incluir a Grota na programação de limpeza urbana da SLUM, com capinação e poda regular da vegetação, assim como a limpeza dos espaços públicos e das vias.
<p>4 - PROMOVER INFRAESTRUTURA URBANA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reformar as escadarias de acordo com as normas de acessibilidade e segurança, cobrir com telha de policarbonato para proteção da chuva e construir canaletas para o direcionamento das águas pluviais; - Instalar um plano inclinado próximo a escadaria de acesso ao bairro do Jardim Petrópolis (eixo vertical de maior fluxo) para o transporte vertical de pessoas com mobilidade reduzida; - Construir uma rampa de acesso ao bairro do Antares (eixo vertical de menor
<p>5 - REVER SISTEMA DE TRANSPORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar sistema integrado de ônibus, fiscalizando manutenção da frota; - Integrar transportes públicos e alternativos através de sistema de bilhete único; - Implantar pontos de integração de ônibus de maior fluxo nos bairros eleitos com o auxílio da população; - Reformar os Pontos de ônibus localizadas no entorno da Grota para torná-los acessíveis e confortáveis para os usuários; - Criar rotas cicloviárias nas principais avenidas da cidade.

Quadro 1 - Programa Urbanístico (conclusão)

DIRETRIZES	LINHAS DE AÇÕES
<p>6 - INSTALAR EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NOS TERRENOS NÃO OCUPADOS E PROMOVER O ACESSO A EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestruturar espaços que permitam lazer para os moradores - Criação de 7 espaços de convivência em terrenos sem uso contidos no território da Grota e/ou entorno; - Construir Centro Comunitário que tenha espaço para serem ofertados cursos de capacitação gratuita a comunidade, e também possa ser um espaço para a recepção de serviços da rede pública de saúde, como a implantação de uma clínica para que os profissionais de saúde possam atender a população através do Estratégia Saúde da Família (Programa do Governo Federal). Constando também com espaços para realização de audiências e rodas de conversas para a organização e mobilização da comunidade contribuindo para autogestão da Grota; - Construir uma Creche do tipo C, segundo o modelo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Programa do Governo Federal); - Aumentar o número de vagas na rede pública nas escolas situadas nos bairros próximos a Grota.
<p>7 - ESTIMULAR A VITALIDADE E SEGURANÇA NOS ESPAÇOS PÚBLICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a Grota no programa do Governo Estadual "Ronda no Bairro"; - Fornecer incentivos fiscais e financeiros para abertura e manutenção do comércio e serviços locais.

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Mapa 3 - Macrozoneamento Urbano proposto



LEGENDA BASE

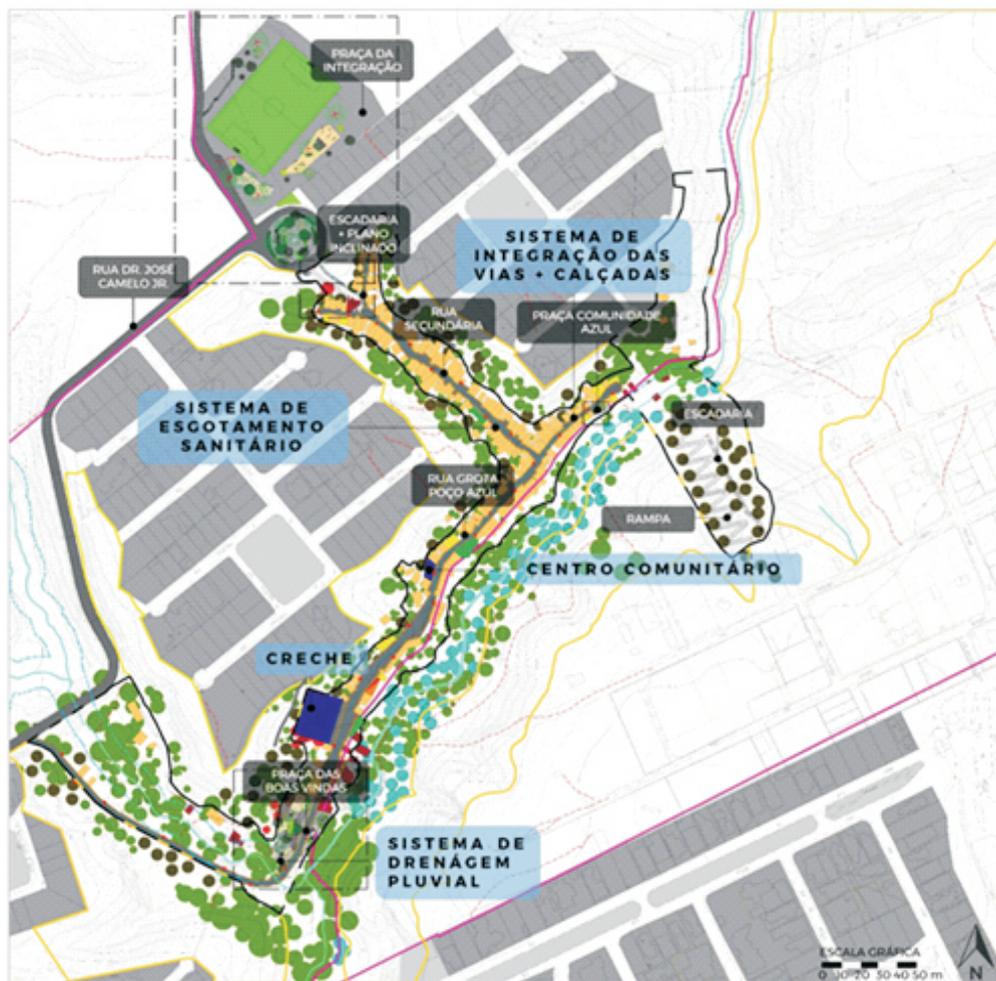
- Área edificada e lotes
- Áreas de convivência
- Via
- Limite do bairro
- Loteamentos fechados
- Área verde dos loteamentos
- Caminhos
- Riacho do Reginaldo
- Curva de nível de 5 em 5 m
- Curva de nível de 1 em 1 m

PROPOSTAS

- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da Grota Poço Azul
- Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAP) das Encostas
- Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAP) do Riacho do Reginaldo

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Mapa 4 – Espacialização da Proposta Urbanística



LEGENDA BASE

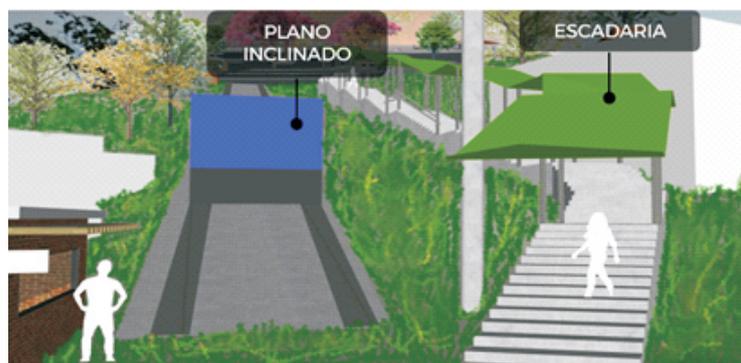
- Área edificada e lotes
- Via
- Limite do bairro
- Loteamentos fechados
- Área verde dos loteamentos
- Caminhos
- Riacho do Reginaldo
- Curva de nível de 5 em 5 m
- Curva de nível de 1 em 1 m

PROPOSTAS

- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da Cota Poço Azul
- Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAP) do Riacho do Reginaldo
- Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAP) das Encostas
- Contenção de encosta
- Edificações removidas
- Novos lotes residenciais
- Áreas de convivências
- Novas Instituições
- Lote de uso misto - comercial e de serviço
- Rede de drenagem urbana
- Rede elétrica subterrânea
- Poste com iluminação de LED
- Vegetação existente
- Vegetação removida
- Vegetação de Mata Atlântica para contenção de encosta
- Vegetação de Mata Ciliar

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Figura 13 – Proposta de Implantação da escadaria e plano inclinado



Fonte: Acervo pessoal, 2018.

Figura 14 - Proposta para Praça das Boas Vindas, detalhe para as calhas de drenagem pluvial e para a passagem de fiação



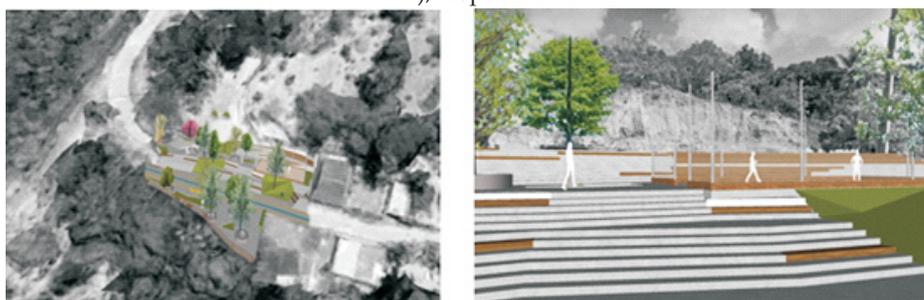
Fonte: Acervo pessoal, 2018.

Figura 15 – Proposta da Praça da Integração, com inclusão de ponto de ônibus



Fonte: Acervo pessoal, 2018.

Figuras 16 e 17 – Implantação da Praça das Boas Vindas (à esquerda), Detalhe da Praça das Boas Vindas (à direita), respectivamente



Fonte: Acervo pessoal, 2018.

Figura 18 – Perspectiva da Creche do Tipo C



Fonte: FNDE, [s.d.].

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS GROTAS NA PAISAGEM DA “CIDADE LEGAL” DE MACEIÓ

Frente às condições em que se encontram grande parte das atuais instalações de infraestrutura urbana e, também, das habitações da Grota Poço Azul – da ausência de equipamentos de saúde e educação, da inacessibilidade aos espaços livres públicos de lazer e da invisibilidade diante da cidade formal –, é possível afirmar que habitar nas grotas em Maceió é, e tem sido há muito tempo, a única alternativa possível e viável de ocupar seu espaço na cidade para uma parcela significativa população. Considerando o preço da terra urbana em decorrência do valor da localização nas cidades, é urgente conhecer, discutir, elaborar e implantar alternativas de ocupação humana em áreas outrora ignoradas pelo mercado imobiliário e há muito tempo ocupadas pelas camadas sociais mais pobres. Alinhado com novas propostas, como o Programa Vida Nova nas Grotas, ocupações das grotas na cidade podem ser legítimas e alternativas à crise habitacional atual.

Além de garantir infraestrutura adequada aos moradores, é importante que seja assegurada, também, a permanência dos mesmos nessa área. Trata-se de respeito a um dos princípios do direito à cidade (TEDESCHI et al., 2008, p. 9), baseado na função social do espaço urbano e da propriedade, garantindo a essa população a regulamentação fundiária dos seus lotes, priorizando a segurança e o bem-estar dos moradores, assim como respeitando o lugar que essas pessoas escolheram ocupar, apesar da falta de infraestrutura urbana adequada.

A construção de uma cidade mais justa e ambientalmente sustentável neste novo milênio é possível e desejável pelos diferentes agentes que planejam, ocupam e constroem o tecido urbano de Maceió, visto que a captação de recursos financeiros, científicos e tecnológicos para a concretização de obras de urbanização em grotas na cidade são viáveis, seja por meio da parceria do poder público com o capital privado, seja por meio do banco de dados científicos e tecnológicos (além de recursos humanos qualificados) disponíveis nas instituições de pesquisa de ensino superior.

O que resta a nós é um questionamento quanto ao destino dessas áreas nos próximos anos: se de fato se tem pensado melhorias em áreas precárias, como as grotas, para benefício de seus atuais habitantes ou se já se vislumbra essas áreas como um novo filão do mercado imobiliário, o que justificaria elas terem se tornado alvo de melhorias recentes. As respostas a essas questões dependem sobretudo do quadro político e econômico do país nas suas três esferas de governo e, principalmente, das lutas e reivindicações populares quanto ao direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2010. 88 p.
- CAVALCANTE, Rodrigo. Grotas de Maceió podem sim se tornar referências em Urbanismo, diz arquiteto que mudou Medellín. **TNH1, Agenda A**. Maceió, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2JxsYH2>. Acesso em: 8 jun. 2018.
- FARIA, Geraldo Majela Gaudêncio. **Proposta de macrozoneamento para Maceió**: Revisão do Plano Diretor – 2015/2016. Maceió, 2016. p. 18.
- FIREMAN, Leonardo; MANHAS, Adriana. O condomínio Aldebaran, um simulacro urbano e seu impacto na cidade. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 13, n. 151.02. **Vitruvius**, fevereiro, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2tFHYrT>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- FRANCO, Gabriela de Melo. **Pensar o urbano**: Uma proposta com base na realidade ambiental do Pontal da Barra. 2011. Monografia (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM)/ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (DUMA). **Habitação de interesse social em Maceió**. Maceió, 2005a, p. 152.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM)/ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (DUMA). **Documento de Informações Básicas (DIB)**. Maceió, 2005b. Produto 5, v. 2, p. 160.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 maio 2017.
- JAPIASSÚ, Luana Andressa Teixeira. **Expansão urbana de Maceió, Alagoas**: Caracterização do processo de crescimento territorial urbano em face do Plano de Desenvolvimento – de 1980 a 2000. 2015. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2015.
- LEVY, Bruno. **1ª Conferência das Grotas de Maceió discute humanização e infraestrutura de regiões periféricas da capital**. Governo do Estado de Alagoas: Secretaria da Mulher e dos Direitos Humanos. Alagoas, 15 de abril de 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2JvEyAU>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- LIMA, Bianor Monteiro. **Áreas de Proteção Permanente – APPs em Maceió**: Do ideário conservacionista aos usos sócio-ambientais das Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico. 2009. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.
- MACEIÓ. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Municipal**. Secretaria Municipal de Planejamento, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2ymPLLN>. Acesso em: 10 maio 2017.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: Alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MODESTO, Maria da Gloria Santos. **Condomínios horizontais e Loteamentos Fechados**: Dinâmica de “privatização” do tecido urbano. 2010. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Maceió, 2010.
- PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: maio de 2016.
- SECOM. **Prefeitura investe R\$ 10 milhões e lança Programa Ação nas Grotas**. Prefeitura de Maceió: Secretaria de Comunicação. Maceió-AL, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2VEq0TO>. Acesso em: 9 jan. 2019.
- TEDESCHI, Sebastián *et al.* **Direito à Cidade**: Conhecer para fazer cumprir. Tradução de Gabriela Petit. 2008. p. 42.

INFORMAÇÕES DAS/OS AUTORAS/ES

Debora Moraes Ferreira

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Alagoas (2019). Atua na área de Arquitetura e Urbanismo, colaborando com os grupos sociais e instituições governamentais, com as questões sociais do direito à cidade, realizando atividades práticas de ocupação do espaço urbano.

E-mail: debora.moraes94@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-6213-1776

Lattes: lattes.cnpq.br/0204835767305730

Flavia de Sousa Araújo

Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (FAU-UFAL). É orientadora da Empresa Junior de Engenharia Civil e Arquitetura (EJEC/UFAL) e do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (Beco/FAU-UFAL). Integra os grupos de pesquisas: Modernidade e Cultura (GPMC-IPPUR/UFRJ), Intersecções entre Design e Ambiente Construído (IDEA/FAU-UFAL) e Morfologia dos Espaços Públicos (MEP-FAU/UFAL).

E-mail: flavia.araujo@fau.ufal.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-8296-7423

Lattes: lattes.cnpq.br/7154072360809769

Recebido em 25/02/2020

Aceito em 26/07/2020



A “FAVELA URBANIZADA”: MEMÓRIAS DE UMA HISTÓRIA COMUM

The “urbanized favela”: Memories of a common history

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-4>

Miguel Bustamante F. Nazareth

Universidade Federal Fluminense (UFF)

E-mail: mgbustamante@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-4884-2701

RESUMO

Desde 2009, estuda-se as transformações que a favela Vila Nova Jaguaré, situada no bairro do Jaguaré, na Zona Oeste de São Paulo, vinha sofrendo após uma intervenção pública. A partir de 2014, começamos a analisar a apropriação do espaço da “favela urbanizada” de um ponto de vista etnográfico. Neste artigo, confrontamos os resultados de entrevistas, oficina de mapeamento e observações de campo com dados e fatos históricos, a fim de revelar narrativas particulares dentro de um contexto geral das cidades brasileiras. Primeiro, situamos o contexto da pesquisa e desenvolvemos o conceito de “apropriação do espaço”. Em seguida, apresentamos a história da urbanização do bairro do Jaguaré e da consolidação da Vila Nova Jaguaré. Por fim, exploramos as categorias “favela”, “comunidade” e “bairro” como sínteses da apropriação do espaço daquilo que se vem chamando “favela urbanizada”. O argumento do artigo é que as narrativas que os moradores elaboram da Vila Nova Jaguaré costumam memórias específicas de uma história comum às cidades brasileiras.

Palavras-chave: Favelas. Apropriação do Espaço. Territorialidades. Urbanização de favelas. Consolidação.

ABSTRACT

Since 2009, scholars have been studying the transformations that Vila Nova Jaguaré, a slum located in Jaguaré neighborhood, in São Paulo's West Zone, had been suffering after a public intervention. From 2014, we started to analyze the appropriation of space in this “urbanized favela” from an ethnographic point of view. In this article, we compare the results of interviews, mapping workshop and field observations with historical data and facts, in order to reveal particular narratives within a general context of Brazilian cities. First, we situate the research context and develop the concept of “space appropriation”. Then, we present the history of urbanization in Jaguaré neighborhood and the consolidation of Vila Nova Jaguaré. Finally, we explore the categories “favela”, “community” and “neighborhood” as a synthesis of the appropriation of the “urbanized favela”. Our main argument is that the narratives that residents make of Vila Nova Jaguaré produce specific memories of a common history of Brazilian cities.

Keywords: Favelas. Appropriation of Space. Territorialities. Urbanization of favelas. Consolidation.

INTRODUÇÃO

De 2014 a 2016, realizamos uma pesquisa intitulada “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: estudo das transformações territoriais em assentamentos precários”, a partir da qual estudamos assentamentos populares em São Paulo (Brasil) e em Medellín (Colômbia). A pesquisa envolveu pesquisadores brasileiros e colombianos que integram o Napplac (Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído/FAUUSP) e o grupo Maso (Medio Ambiente y Sociedad/Universidad de Antioquia). O objetivo foi analisar os aspectos socioeconômicos e físico-urbanísticos de experiências recentes em urbanização de favelas e bairros populares. Para tanto, selecionamos três áreas de estudo, duas em São Paulo e uma em Medellín; as análises tomaram diversas frentes: investigações sobre a política urbana, mobilidade, espaço público, meio ambiente, participação social e provisão habitacional. Os principais resultados da pesquisa estão reunidos no site oficial¹ e no livro *Barríos Populares Medellín: Favelas São Paulo* (ZUQUIM; MAZO, 2017).

O grupo de pesquisa englobava estudantes de graduação, mestrado, doutorado e professores da Universidade de São Paulo e da Universidad de Antioquia. Foram articulados diversos métodos de levantamento de dados qualitativos e quantitativos. Para subsidiar as análises físico-urbanísticas de morfologia e paisagem, desenvolvemos um Geoportal², plataforma de dados georreferenciados que reúne informações sobre o ambiente construído, como sistema viário, espaços livres, provisão habitacional, e também sobre a política urbana, regulação urbanística, projetos e intervenções realizadas nas áreas de estudo.

O grupo de pesquisa esteve reunido em dois colóquios, um em São Paulo e outro em Medellín, nos quais os pesquisadores puderam visitar juntos os três assentamentos estudados. Realizamos, também, 2 oficinas com moradores, uma em Vila Nova Jaguaré (São Paulo) e outra em Santo Domingo Savio (Medellín). Esses lugares foram adotados como estudo de caso por dois pesquisadores do grupo: minha pesquisa de mestrado abordou a Vila Nova Jaguaré (NAZARETH, 2017), enquanto o estudo de Liliana Maria tratou de Santo Domingo Savio (MAZO, 2017). As metodologias dessas duas pesquisas individuais envolveram entrevistas e idas a campo, o que enriqueceu sobremaneira o levantamento de dados da pesquisa em grupo.

A Vila Nova Jaguaré, que fica no bairro do Jaguaré, na capital paulista (Figura 1), passou por processo de urbanização entre 2006 e 2011. Esse assentamento já vinha sendo estudado desde 2009 pelas professoras Maria de Lourdes Zuquim e Yvonne Mautner, que produziram o vídeo “Velha Nova Jaguaré”, documentando o processo de urbanização daquele espaço (ZUQUIM; MAUTNER, 2013). Já existiam, também, muitos materiais disponíveis que tomam a Vila Nova Jaguaré como caso de estudo, incluindo não só vasta bibliografia, como um grande banco de dados com fotos, mapas, entrevistas³ e documentos produzidos conjuntamente por diversos pesquisadores que integram ou integraram o Napplac.

Em minha pesquisa de mestrado, busquei compreender a apropriação do espaço da Vila Nova Jaguaré. A análise estava temporalmente situada, mas a leitura do presente fora feita a partir das narrativas que as pessoas elaboravam das transformações recentes do espaço. Isso, porque a inserção em campo, relacionada à pesquisa dos grupos Napplac e Maso, se deu no contexto da seguinte pergunta: o que mudou depois da urbanização?

Esse contexto influenciou a coleta de dados na oficina e em entrevistas de maneiras diferentes. Na oficina “A Vida na Nova Jaguaré”, utilizamos fotos aéreas de antes e depois da urbanização, estimulando a comparação. A narrativa criada situa o momento atual em relação

1 Cf.: www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

2 Cf.: www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/geoportal. Acesso em: 25 jun. 2020.

3 Para este trabalho, também foram analisadas entrevistas mais antigas que fazem parte da produção do vídeo “Velha Nova Jaguaré”, de 2009, e outras realizadas por Gabriela Barros, em 2014.

ao passado “pré-urbanização”. As entrevistas⁴ que elaboramos foram semiestruturadas, com perguntas abertas sobre a percepção da Vila Nova Jaguaré e outras fechadas sobre as transformações recentes (BONI; QUARESMA, 2005). Cada interlocutor seguia sua história de vida de maneira a explorar a sua relação com a Nova Jaguaré. Era comum que fossem feitas comparações de “antes e depois”, situando o momento atual em relação ao passado, em intervalos nem sempre assinalados com rigor.

Figura 1 – Município de São Paulo (esq.), distrito do Jaguaré (cen.) e Vila Nova Jaguaré (dir.)



Fonte: Elaborado a partir de imagens obtidas em habitasampa.inf.br, acesso em 20/06/2020.

Além disso, as narrativas eram construídas para essa personagem que vem de fora para estudar o que mudou com o processo de urbanização. Por isso, as pessoas faziam diferentes usos das entrevistas; alguns aproveitavam para denunciar injustiças, enquanto outros defendiam a urbanização e seus benefícios. No geral, elas tensionavam benefícios e impasses, mudanças e continuidades, passado e presente para se posicionar frente ao “pós-urbanização”. Nesse contexto, o “momento atual” foi compreendido através de várias leituras que se fizeram do espaço da Vila Nova Jaguaré. A “favela urbanizada”, portanto, é o recorte desse espaço ao qual o pesquisador de urbanização de favelas teve acesso, ou seja, as narrativas da “nova realidade” que é descrita.

O ponto de partida dos trabalhos de campo foi a oficina “A Vida na Nova Jaguaré”. A oficina aconteceu em junho de 2015 e foi realizada em parceria com o Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) da Congregação Santa Cruz. O CCP está sediado dentro da Vila Nova Jaguaré, onde se desenvolvem diversos cursos direcionados à capacitação profissional e outras atividades de cultura e lazer, como aulas de música e dança, feiras e festas.

A proposta da oficina foi realizar um mapeamento coletivo junto aos moradores, de modo a espacializar impactos da urbanização. Além de outros materiais e métodos⁵, utilizamos fotos aéreas de antes e depois das obras, bem como adesivos com imagens que representavam palavras-chave (pictogramas)⁶ dentro dos quatro temas da pesquisa: Habitação, Espaço Público, Participação Social e Meio Ambiente. Participaram cerca de 30 pessoas, em sua maioria jovens moradores da Vila e usuários do CCP.

Com base nos relatos da oficina e das entrevistas, podemos afirmar que a intervenção trouxe melhorias que aumentaram a qualidade de vida e que permitiram novas oportunidades de geração de renda; mas, por outro lado, persistiram situações de precariedade e surgiram novos conflitos (NAZARETH, 2017). A urbanização desencadeou diversos processos urbanos e atividades, “novidades” que alteraram significativamente o cotidiano da população. E, desde o primeiro momento de preparação da oficina, já emergiam percepções mais críticas sobre os

⁴ Nove entrevistas foram realizadas por Sofia Toi e Miguel B. F. Nazareth, em 2016.

⁵ Também foram elaboradas atividades de mapa mental e desenho livre sobre as fotos aéreas de antes e depois da intervenção.

⁶ Os pictogramas foram criados com base em Risler e Ares (2013).

benefícios da intervenção. Se, por um lado, alguns deixavam claro que a urbanização era uma conquista, o discurso que prevaleceu foi o de que “a urbanização trouxe coisas boas e ruins”⁷.

Em meu mestrado, busquei compreender a estrutura da apropriação do espaço da Vila Nova Jaguaré. Neste artigo, argumento que as categorias utilizadas para formular narrativas sobre a “favela urbanizada” criam pontes que ligam os dilemas da vida atual na Vila Nova Jaguaré às contradições da urbanização do bairro Jaguaré, onde a primeira se situa. As narrativas tecem memórias particulares dentro de uma história comum às cidades brasileiras, na qual o moderno é associado ao atraso (MARICATO, 1996, p. 14-15).

APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO

A abordagem metodológica utilizada foi inspirada em um movimento próprio da etnografia: de aproximação – em relação ao cotidiano e ao conhecimento locais – e distanciamento, a fim de reavaliar as teorias que orientam o olhar do pesquisador (MAGNANI, 2012). Nessa dinâmica de alinhamento entre teorias e objeto, diferentes conceitos abordados por diversos autores tiveram participação, embora tenham contribuído de forma desigual nas etapas da pesquisa. As referências bibliográficas foram constantemente reavaliadas. Algumas linhas teóricas foram exploradas e outras afastadas, sempre de acordo com o grau de adesão que tinham com a fala dos moradores e os saberes que eles articulavam. As categorias de análise, por sua vez, surgiram nessa troca. Portanto, estão muito vinculadas às particularidades da Vila Nova Jaguaré e ao contexto da pesquisa, ou seja, ao olhar do pesquisador e à sua inserção em campo.

A construção da metodologia se deu nesse processo de aprendizado: como estudar a apropriação do espaço *nesse* lugar, dialogando com essas pessoas e dentro *desse* contexto acadêmico?

A princípio, exploramos as formas de apropriação nas áreas livres para compreender as disputas na “favela urbanizada”. São diversos os interesses projetados sobre esses espaços, que se transformam em comércios, moradias, garagens, áreas de lazer etc. Eles são disputados e os grupos com maiores poderes conquistam maiores fatias. E é seguindo esse jogo de forças a partir do qual a apropriação no espaço físico se movimenta.

No entanto, estudar a estrutura da apropriação do espaço envolve buscar seus determinantes. A “favela urbanizada” é mais do que a soma dos grupos sociais e conflitos que ela reúne; e esse mais é o que determina a sua apropriação. A proposta é conectar a análise dessas disputas na Vila Nova Jaguaré com uma leitura mais ampla da Vila Nova Jaguaré.

A apropriação do espaço é um processo essencialmente subjetivo, pois trata das relações entre pessoas e espaço. Para Lefebvre (2000), o espaço não é somente um suporte físico, mas uma produção social. Milton Santos (1996) entende o espaço como sistemas de objetos e sistemas de ações, ou seja, processo que engloba “a materialidade e a vida que a anima” (SANTOS, 1996, p. 62). Garcia (1976), por sua vez, defende que o espaço deve ser entendido dentro de uma cultura, pois incorpora elementos estruturais da sociedade na qual está inserido. Nessa medida, o espaço deve ser entendido como uma totalidade abstrata produzida socialmente, de modo a reunir atores, objetos e relações. Podemos dizer que o espaço conta toda a história de uma sociedade.

Contudo, no plano do concreto, do cotidiano, o espaço é visto e sentido de uma perspectiva individual. A apropriação pode ser entendida como a leitura particular de um indivíduo sobre um espaço abstrato. Por isso, Raffestin (1993, p. 143) propõe uma distinção entre os conceitos de espaço e território: “ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço”.

⁷A frase foi dita por um jovem participante da oficina “A Vida na Nova Jaguaré”.

As narrativas que apropriam o espaço e geram representações sempre têm base em experiências pessoais. Os valores são como lentes que permitem certas leituras dos espaços físicos, de modo que as atividades que se desenvolvem neles são orientadas por interesses específicos. Os indivíduos possuem olhares particulares dentro do contexto geral da sociedade na qual eles se inserem. Seguindo a distinção de Raffestin (1993), o território é concebido a partir de um sujeito que interpreta o espaço. Logo, podemos argumentar que esse território reúne memórias de uma pessoa.

A construção da metodologia considera que a apropriação do espaço implica uma relação entre memória e história. Isso nos leva a pensar que as narrativas da “favela urbanizada” devem ser entendidas dentro do contexto histórico que a produziu. Por isso, primeiro vamos explorar a história da consolidação da Vila Nova Jaguaré.

Entendemos a consolidação como o processo de lutas materiais e simbólicas pelo direito de uma favela⁸ à cidade⁹. Essas lutas só existem em resposta a forças contrárias que removem a favela da cidade, igualmente em esferas materiais e simbólicas. A consolidação ganha materialidade com a segurança jurídica da posse, o atendimento a serviços públicos e a durabilidade dos materiais de construção. Mas, toda essa luta envolve a compreensão da favela como solução habitacional possível dentro de um contexto de urbanização desigual.

Todas as favelas passaram por processos de consolidação porque elas são resultado de um processo de ocupação informal que foi e ainda é estigmatizado. A informalidade urbana é uma linguagem urbana empregada por ricos e pobres, mas somente as favelas sofreram com grandes programas de remoção. As narrativas da favela como “patologia social” (VALLADARES, 2000, p. 14), “ocupação subversiva” (BIMBI, 1996, p. 36-37), “trampolim para a cidade” (BUENO, 2000, p. 56) e “moradia provisória” (SILVA, 2009, p. 115) aparecem em diferentes contextos para justificar as remoções. Compreendemos que cada favela possui uma consolidação específica para enfrentar essas ações e narrativas dentro do jogo de forças particular de sua cidade. E essa formulação nos leva a uma pergunta: a consolidação acabou? Para Vila Nova Jaguaré e muitas outras favelas, o processo de consolidação levou à segurança de permanência. De certa forma, as regularizações fundiária e urbanística encerram um ciclo histórico, finalmente atendendo às demandas dos movimentos de favela. Mas, os resultados de pesquisa nos dão pistas para esboçar as novas configurações que essa disputa assume.

A luta pela consolidação foi travada por diversas favelas no Brasil, e na Vila Nova Jaguaré ela teve suas peculiaridades. A “favela urbanizada”, que é como optamos chamar a “nova realidade” descrita pelos moradores, se torna possível dentro desse processo específico de lutas. Por isso, apresentamos a seguir um breve contexto da urbanização do bairro do Jaguaré e da consolidação da Vila Nova Jaguaré, a primeira favela do bairro.

O FRACASSO DO BAIRRO OPERÁRIO

Planejado em meados de 1930 como bairro industrial nos moldes estrangeiros¹⁰, o Centro Industrial Jaguaré se revelou um projeto inexequível, enfrentando problemas na instalação das indústrias e na consolidação do loteamento residencial (GOLDENSTEIN; ROSSINI, 1972).

⁸ O termo “favela” se refere a assentamentos populares que têm sua origem na ocupação de áreas ociosas e que possuem características físico-urbanísticas e identidade próprias, porque são produzidas por consolidação urbana específica.

⁹ A consolidação pode ser entendida como a luta específica de uma favela no contexto geral do Direito à Favela, que é proposto por Renata Souza e Marielle Franco. Cf.: www.wikifavelas.com.br/Direito_à_Favela.

¹⁰ Os bairros operários europeus surgiram no final do século XIX, porque as precárias condições de vida dos trabalhadores passaram a preocupar os capitalistas, visto que eram associadas à perda de produtividade. Na prática, facilitavam o controle social do trabalhador tanto nas horas de trabalho como nas horas livres, constituindo um mecanismo disciplinar que impunha a moral e as normas de vida da burguesia em troca de condições de vida mais adequadas.

Mesmo com muitos incentivos para que o Jaguaré se tornasse um distrito industrial, com operários morando em bairro de alta qualidade de vida e próximos aos seus locais de trabalho, o projeto do Centro Industrial se mostrou inviável frente a particularidades e contradições do processo de urbanização da capital paulista. Nos termos do debate de Maricato (2000) sobre as contradições do planejamento e regulação urbanística no Brasil, pode-se dizer que o engenheiro Henrique Dummont Villares, responsável pelo empreendimento, desenhou uma “ideia fora do lugar” e produziu um “lugar fora da ideia”.

O projeto inicial do bairro previa ampla rede de equipamentos públicos de lazer e serviços: uma escola, uma praça de esportes, um restaurante, 42 praças, um centro de recreação, um belvedere equipado com churrasqueiras, um cinema e um centro cívico comercial. Mas, a venda dos lotes industriais e a provisão de infraestrutura ao bairro entraram na lógica especulativa dos processos de expansão periférica, e as áreas residencial e industrial se desenvolveram de forma dissociada. Ainda, o perfil do operariado local contrariou as expectativas do engenheiro, caracterizando-se pela mão-de-obra não especializada, flutuante e, portanto, mal remunerada. Como o bairro passou a ser habitado por populações com poder aquisitivo menor do que o esperado, cuja grande maioria não trabalhava nas indústrias da região, os lotes tais quais foram planejados ficaram inacessíveis. Aos poucos, o bairro passou a vivenciar processos de precarização – lotes sendo vendidos sem qualquer construção, reparcelados e também edificados com materiais baratos (GOLDENSTEIN; ROSSINI, 1972).

Nesse contexto, grande parte dos equipamentos previstos não foram construídos. Na década de 1960, o bairro carecia de atendimento público de serviços básicos, sendo que as ruas eram de terra e o transporte público, ineficiente. Aos poucos, o bairro foi se urbanizando, sendo integrado à cidade e recebendo infraestrutura. A partir de meados de 1960, cresceu a demanda local por moradia e ocupou-se o parque público, formando a primeira favela do bairro. Quanto mais o bairro se desenvolvia, mais a Vila Nova Jaguaré e outras favelas do bairro se adensavam.

A CONSOLIDAÇÃO DA VILA NOVA JAGUARÉ

Desde a sua formação até os dias atuais, a primeira favela do Jaguaré passou por mudanças em seu espaço físico e nas relações que sua população manteve com o poder público. E essas mudanças se refletiram inclusive nas formas como o assentamento era reconhecido pela mídia, poder público e moradores. Embora esses grupos sociais tenham desenvolvido diferentes narrativas ao longo do tempo, pode-se contar uma história da consolidação¹¹ de Vila Nova Jaguaré que nasce como favela, transforma-se em vila para evitar a remoção, integra as lutas dos movimentos favelados e hoje é um núcleo urbanizado¹².

Nos seus primeiros anos de existência, o contato entre moradores e funcionários públicos favorecia a permanência no local¹³ e, em menos de dez anos, a Favela do Jaguaré, como era conhecida a primeira favela do bairro do Jaguaré, já abrigava 400 famílias. No final da década de 1960, a Ação Comunitária do Brasil (ACB) realizou um seminário para ajudar os moradores da favela a se organizarem pela resolução dos seus “problemas comunitários”. A

¹¹ Essa narrativa foi desenvolvida no primeiro capítulo da dissertação “Vila Nova Jaguaré entre favela, comunidade e bairro” (NAZARETH, 2017). Ela toma como central a história da luta dos moradores da Vila Nova Jaguaré em prol da regularização urbanística e fundiária. Para embasá-la, foram utilizados trechos do Diário Oficial do Estado de São Paulo e reportagens do jornal Folha de São Paulo.

¹² O núcleo urbanizado é um termo técnico utilizado pela prefeitura para identificar o assentamento precário (outro termo técnico) após a urbanização.

¹³ Taschner (1982) aponta que João, que afirma ser o primeiro morador da favela, mantinha contato com o Serviço de Patrimônio da Prefeitura e identificava-se como ajudante do fiscal da Prefeitura, dirigindo a ocupação de acordo com as orientações que lhe eram passadas.

ACB é uma entidade fundada pelo empresariado paulista com o objetivo de suscitar lideranças e organizações de moradores e “demonstrar a eficácia da ação comunitária”¹⁴. Geralmente, a ACB estimulava a construção de escolas, postos de saúde, creches, centros comunitários e outros equipamentos. O grupo de empresários também visava “aumentar a disponibilidade de mão-de-obra”, nas palavras do presidente da ACB¹⁵.

No seminário, os moradores da Favela do Jaguaré levantaram seus problemas comuns: água, luz, educação e atendimento médico. Organizados em uma União de Moradores, eles construíram uma escola e um posto de saúde e implementaram soluções coletivas em abastecimento de água e luz. É interessante notar que essas soluções foram implementadas antes da conexão do loteamento residencial do bairro aos mesmos serviços públicos (NAZARETH, 2017, p. 53). Em janeiro de 1970, uma queixa de um morador do bairro do Jaguaré foi publicada no jornal Folha de São Paulo. Ele denunciava que o Jardim Jaguaré, como era chamado o loteamento residencial do bairro, não era atendido pelo Departamento de Água e Esgoto e também não havia luz¹⁶. Em maio do mesmo ano, os moradores de Vila Nova Jaguaré inauguravam um sistema de abastecimento de uma caixa d'água comunitária via poço artesiano¹⁷, o que também envolveu negociações com a concessionária de luz.

Essas e outras ações se deram no contexto do contato dos moradores com a ACB. A mobilização dos moradores por melhorias repercutiu na grande mídia, ganhando inclusive uma matéria na Folha Ilustrada, intitulada “Uma Favela em Tempo de Avanço”¹⁸, que se referiu ao assentamento como uma “cidadezinha” e uma “ex-favela”. Em discurso na Alesp (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo), o deputado Alfeu Gasparini citou a Vila Nova Jaguaré como um exemplo de “espírito comunitário, o espírito de equipe, o mutirão, tão necessário para fortalecimento dos laços comunitários”¹⁹. E os moradores marcaram esse momento de organização alterando o nome da comunidade, que passou a se chamar Vila Nova Jaguaré: “não é favela, é vila”, diz um morador na mesma matéria da Folha.

Entretanto, a cada melhoria que conquistavam, a questão da propriedade da terra se tornava mais urgente, visto que os moradores sentiam que suas conquistas estavam ameaçadas pelas políticas de desfavelamento (ou seja, pelas remoções). Assim, em 1973, com a intenção de regularizar o assentamento, a União dos Moradores propõe ao prefeito da cidade a compra de um terço da área do parque. No entanto, foram informados de que a gestão não pretendia a regularização, e sim construir uma praça pública e transferir todos os moradores para outro local²⁰. Assim, deu-se início a outro período da história da Vila Nova Jaguaré, marcado novamente pelo medo da remoção, pela precarização das condições de vida e fortalecimento da organização popular junto a outros movimentos de favela. Em reflexo dessas mudanças, a Vila passou a figurar nos registros públicos²¹ e na grande mídia²² como Favela Vila Nova Jaguaré.

¹⁴ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Tavares de Miranda. Folha Ilustrada, 9 dez. 1967, p. 2. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁵ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Ajuda para 40 mil favelados. Primeiro Caderno, 4 abr. 1971, p. 17. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁶ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Esta cidade é sua. Segundo Caderno, 25 jan. 1970, p. 2. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁷ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Fim de semana será instável. Primeiro Caderno, 27 set. 1969, p. 9. FOLHA DE SÃO PAULO. Caixa d'água resolveu problema de 180 famílias. Primeiro Caderno, 18 mai. 1970, p. 6. Disponíveis em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁸ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Uma favela em tempo de avanço. Folha Ilustrada, 19 nov. 1968, p. 8. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁹ Cf. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Caderno Executivo, 21 nov. 1968, p. 52. Disponível em: imprensaoficial.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁰ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. 600 famílias em terreno da prefeitura. Primeiro Caderno, 25 jan. 1973, p. 14. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

²¹ Cf. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Caderno Judiciário, 30 set. 1976, p. 39. Disponível em: imprensaoficial.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

²² Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Favelados pedem urbanização. Primeiro Caderno, 21 out. 1975, p. 15. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

Ao longo dos anos 1970, com a desestabilização econômica e o aumento do desemprego no país, agravaram-se as condições de habitabilidade e violência urbana. Em São Paulo, a criminalização dos loteamentos irregulares fez com que a única forma de acesso à terra viável aos pobres urbanos fosse a ocupação – entre 1973 e 1987, a população favelada do município aumentou de 1% para 9% (TASCHNER, 2012).

Dada sua localização estratégica próxima a postos de trabalho e à força da luta popular, que proporcionava melhorias e otimismo em relação à permanência, a Favela Vila Nova Jaguaré atraía cada vez mais pessoas, que muitas vezes tinham de ocupar áreas de risco de deslizamento e enchentes. A favela passou a abrigar famílias em diferentes níveis de vulnerabilidade socioeconômica, que habitavam casas de madeira ou alvenaria, áreas planas ou com altas declividades, de risco ou bem consolidadas. Quanto mais novas eram as construções, mais precários eram os acessos e mais instáveis as condições do solo (FREIRE, 2006, p. 116-124).

Além disso, a ação pública da prefeitura também incentivou o adensamento e a precarização das favelas mais consolidadas, na medida em que praticava remoções sem soluções definitivas em atendimento habitacional. A Vila Nova Jaguaré foi testemunha da ineficácia dessas ações, recebendo diversas famílias removidas de áreas próximas²³ – algumas delas reassentadas pela própria prefeitura em alojamentos provisórios, que, por descaso, acabaram se tornando definitivos (NAZARETH, 2017, p. 67-68).

Entre meados da década de 1970 e o final de 1980, os movimentos de moradia no Brasil cresceram. Foi um período marcado por fortes pressões sociais, em grande parte devido à crise habitacional, mas também ao início da abertura democrática, que possibilitou a emergência de movimentos sociais que contavam com o apoio de políticos de oposição ao regime militar. Em São Paulo, a prefeitura aboliu o termo “desfavelamento” e direcionou a política pública ao enfrentamento da questão da moradia (BUENO, 2000, p. 62). Mas, mesmo com grandes avanços no âmbito do direito à localização, a maioria dos programas praticava a reurbanização, ou seja, previa a remoção total com provisão de conjuntos habitacionais na mesma área: a favela ainda era vista como “moradia provisória” (SILVA, 2009, p. 119).

Nesse contexto, as lideranças da Vila Nova Jaguaré, agora uma das comunidades mais organizadas de São Paulo, começaram a se identificar com outros movimentos de favela, pois compartilhavam a pauta da regularização fundiária. Unidos a outras favelas do Butantã, constituíram a União dos Moradores do Butantã e realizaram uma série de manifestações que pautaram, principalmente, a compra dos terrenos municipais para que pudessem construir casas de alvenaria. No entanto, como a prefeitura se recusava a regularizar as moradias em “área de uso comum do povo”, foram até Brasília para reivindicar a posse da terra diretamente ao Presidente da República²⁴.

Nos anos 1980, a favela ganhou maior destaque na cena política, pois era uma das mais populosas da cidade e o país estava em processo de redemocratização. O fim do processo de abertura política e o fortalecimento dos movimentos de moradia foram cruciais para criar condições para as primeiras experiências de urbanização de favelas. No plano das lutas democráticas, ressalta-se a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, vitória do amplo movimento pela Reforma Urbana. Mas, nesse período, em São Paulo, a política habitacional ainda oscilou conforme alternavam-se gestões mais progressistas e outras mais conservadoras, com propostas de regularização urbanística, reurbanização e até desfavelamento para a Favela Vila Nova Jaguaré. No início dos anos 1990, ela foi palco de uma das primeiras experiências de urbanização de favelas do município, mas a intervenção foi limitada e focada no risco geotécnico (NAZARETH, 2017, p. 75-76).

²³ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Favelados do Jaguaré vão ser distribuídos em áreas do Butantan. Primeiro Caderno, 23 mai. 1979, p. 13. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁴ Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. Figueiredo promete estudar o caso da favela do Butantã. Primeiro Caderno, 19 out. 1982, p. 13. Disponível em: acervo.folha.uol.com.br. Acesso em: 25 jun. 2020.

Na década de 2000, a valorização imobiliária do Jaguaré foi impulsionada por sua localização privilegiada; ele foi o distrito da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que mais se valorizou entre os anos 1998 e 2008 (FIORAVANTI, 2013, p. 61-62). Paulatinamente, Jaguaré foi se transformando em uma nova centralidade, o que também se refletiu em adensamento, verticalização e aquecimento do mercado imobiliário informal na favela. No ano 2000, o distrito era um dos cinco mais favelizados de São Paulo, com 30% de sua população residindo em favelas (INFOCIDADE, 2000a; 2000b), e a Favela Vila Nova Jaguaré era uma das mais povoadas da capital, com densidade habitacional de 737 habitantes por hectare (FREIRE, 2006).

Em 2001, foi lançado em São Paulo o primeiro grande programa de urbanização plena²⁵, e a Favela Vila Nova Jaguaré esteve entre os assentamentos contemplados. Antes das obras, um levantamento socioeconômico verificou que 40% das famílias estavam ali há menos de cinco anos, sendo que a mesma porcentagem tinha renda abaixo de dois salários mínimos. Outro dado é que a maioria dos trabalhadores era registrada (MANSUR et al., 2007).

Por uma série de motivos, houve atraso no início das obras e modificações no projeto original²⁶, principalmente nos setores de remoção e provisão habitacional (MOURA; NAZARETH; DOMINGUES, 2015). As obras duraram de 2006 a 2011, sendo que a regularização fundiária foi concluída em 2015, com a entrega dos títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem)²⁷. Assim, a designação oficial da primeira favela do Jaguaré passou a ser Núcleo Urbanizado Vila Nova Jaguaré, assentamento que abriga, hoje, mais de 15 mil pessoas.

Minha pesquisa de campo começou em 2014, 3 anos depois do encerramento das obras, e se estendeu até final de 2016. As maiores transformações físico-urbanísticas observadas eram as das áreas livres. Em praças, taludes e neugas construídas pela urbanização surgiam garagens, bares, quitandas, cabelereiros, restaurantes e muitas moradias. A partir da disputa pelas áreas livres, revelava-se o jogo de forças da apropriação do espaço, no qual “grupos sociais diferentes, com interesses diferentes, disputam as oportunidades com poderes também diferentes”²⁸ (NAZARETH, 2017, p. 129). Os benefícios da urbanização estavam em disputa e acabavam concentrados nas mãos dos grupos mais poderosos (ZUQUIM et al., 2019). E essa disputa também era travada de forma simbólica nas narrativas que as pessoas fazem da Vila Nova Jaguaré.

NARRATIVAS DA FAVELA URBANIZADA

Ao longo dos trabalhos de campo, a “favela urbanizada” foi descrita de diferentes formas, já que cada interlocutor apresentava uma perspectiva diferente baseada em suas experiências pessoais. Em um contexto de grande diversidade urbana e extremamente contraditório, os moradores articulam constantemente avanços e impasses para elaborar seus posicionamentos. A diversidade de pontos de vista faz a “favela urbanizada” se descortinar em

²⁵A urbanização plena compreende a regularização urbanística e fundiária. O primeiro programa desse tipo no município de São Paulo foi o Bairro Legal.

²⁶A licitação das obras e o projeto da urbanização da Vila Nova Jaguaré se deram no contexto do programa Bairro Legal. Mas, houve atraso no início das obras devido a problemas na destinação dos recursos. As obras foram executadas somente na gestão seguinte, no marco de um novo programa chamado Urbanização de Favelas. Esse foi um dos motivos que acarretou em modificações no projeto inicial. Moura, Nazareth e Domingues (2015) apontam que as principais alterações no projeto não se deram por questões de ordem técnica.

²⁷ Cf. SÃO PAULO (cidade). Prefeitura regulariza 3,5 mil moradias na comunidade Nova Jaguaré, 20 nov. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=207090>. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁸Inspirado em célebre frase do professor Flávio Villaça: “grupos sociais diferentes têm problemas diferentes e lutam pela resolução de seus problemas com forças políticas diferentes” (informação verbal).

“múltiplos planos”²⁹. Mas, os moradores articulam três categorias principais em suas narrativas para se referir ao lugar: a “favela urbanizada” é descrita ao mesmo tempo como “favela”, “comunidade” e “bairro”. Os termos são empregados com diversas conotações em diferentes cidades do Brasil; e são utilizados em Vila Nova Jaguaré com significados específicos para classificar comportamentos, sentimentos, relações e atividades. Para diferenciar essas categorias de análise, que só podem ser compreendidas dentro do contexto desta pesquisa sobre o lugar, das outras conotações que existem, adota-se aspas.

“AINDA É FAVELA”

A categoria “favela”³⁰ é, em geral, usada na Vila Nova Jaguaré para enfatizar a precariedade, violência, degradação ambiental, violação de direitos ou qualquer outro fenômeno que contribua para a estigmatização do lugar. Em outros lugares no Brasil, a palavra também evoca a luta por moradia e os laços sociais; mas no contexto da pesquisa a categoria “favela” geralmente enfatiza o lugar de onde se quer sair, onde se tem medo e vergonha de levar os amigos, onde se tem “bagunça” (lixo, barulho) e tráfico de drogas.

A “favela” segue regras diferentes do “bairro”, e lá se está sujeito a outras situações, com outros atores envolvidos: “aqui é favela”, provocam algumas pessoas para enfatizar que “aqui é diferente”, para falar das disputas e injustiças de um universo bastante hierarquizado, onde o espaço é disputado por muitos e controlado por poucos. O estigma da “favela” é ser associada diretamente à violência e precariedade. As passagens abaixo ilustram a construção dessa categoria:

- Eu tenho muito medo de morar aqui, não vou mentir pra vocês. Igual muita gente fala, “porque o Jaguaré...” não é. Se você só vive dentro de casa, você não sai pra lugar nenhum, você não sabe o que acontece aqui. Mas se você sempre anda, você tá se comunicando com as pessoas, você sabe de coisa que você fica de boca aberta (Funcionária do CCP, moradora da Vila Nova Jaguaré, informação verbal).

- Mas quem é de fora tem muito medo de entrar aqui. Teve uma menina do coletivo [Coletivo Coca-Cola, sediado no CCP], que eu não sei da onde que ela veio, não sei se ela veio de Santo Amaro. Veio um carrão aí, parou. Aí ela entrou, o pai dela falou não sei o quê - deu um show aí fora com a menina. Ela: “Ai, gente, desculpa, meu pai não quer”. Aí a diretora [do CCP]: “Não, mas aqui não é perigoso”, não sei o quê. Ela falou: “Ai, mas ele não quer”. E ele levou a filha embora. Mas quem é de fora tem medo de entrar aqui, tem medo de entrar aqui. Porque é comunidade, já fica pensando na favela, então tem um certo receio mesmo (Funcionária do CCP, moradora da Vila Nova Jaguaré, informação verbal).

A categoria é muito utilizada para enfatizar uma série de questões relacionadas à violência urbana que determinam o cotidiano dos moradores. Na “favela”, as armas estão mais presentes, a polícia atua com maior truculência e os grupos armados impõem regras de conduta, limitam a liberdade individual e reagem contra aqueles que vão de encontro a seus interesses, muitas vezes forçando famílias a se mudarem. Às vezes, os grupos armados são chamados de “donos da favela” e seu domínio sobre o espaço se materializa nas disputas pelas áreas livres construídas: as moradias de aluguel produzidas por membros do crime³¹ tomam praças, áreas

²⁹ A expressão é utilizada por Da Matta (1981, p. 67) para explicar que o Carnaval é resultado da projeção de múltiplas visões da realidade social.

³⁰ A conotação da palavra favela varia muito em diferentes regiões do Brasil, mas em Vila Nova Jaguaré prevalece o tom pejorativo.

³¹ Durante o trabalho de campo e em conversas com pesquisadores que estudam favelas e periferias, foi identificada a existência de uma facção criminosa relacionada a, pelo menos, um processo de reocupação. No entanto, as informações obtidas ao longo da pesquisa não permitem aprofundar as atividades e formas de atuação desse grupo, apesar de darem pistas que apontam para seu importante papel no desenho da apropriação do espaço na Vila Nova Jaguaré.

verdes e encostas, contrastando com os espaços residuais que são ocupados por pequenos comerciantes e coletivos sociais (Figuras 2 e 3).

Figura 2 – Reocupações do crime



Fonte: Miguel Bustamante, 2016.

Figura 3 – Reocupações residuais: comércios



Fonte: Sofia Toi, 2015.

A categoria “favela” apresenta uma imagem estigmatizada do assentamento, comum entre aqueles que se sentem prejudicados ou que enxergam a continuidade dos problemas depois da urbanização. Alguns sustentam seus argumentos em fatos que revelam um tratamento diferencial em relação ao resto da cidade: pontos de acúmulo de lixo e entulho, equipamentos abandonados em degradação, problemas em drenagem, tarifas de serviços públicos desproporcionais, ausência de controle e regulação urbana, de iluminação de vielas e de regularização do tráfego de veículos. Criticam a ausência do poder público e a presença de grupos armados que subtraem a liberdade dos moradores. Deste ponto de vista, as melhorias implementadas não foram suficientes para que o núcleo urbanizado deixasse de ser “favela”:

- Na verdade aqui é considerado eternamente favela, claro, a gente chama de comunidade, vila mas pras pessoas a maioria aí fora vai considerar aqui eternamente favela, é como se fosse um preconceito que vai ser eterno, [...] aqui hoje é uma vila urbanizada, talvez a gente vai ter escritura, pagar IPTU, tudo normal, vai ser um bairro como qualquer outro, mas vai ser eternamente favela, vai, vai, aqui vai ser eternamente, principalmente se o cara faz isso daí [se referindo ao entulho que é constante em frente a sua casa] “isso daí é coisa de favelado” (Morador da Vila Nova Jaguaré, extraído de BARROS, 2014, p. 36).

“MINHA CASA É AQUI”

Por outro lado, alguns constroem narrativas que enfatizam sentimentos que unem as pessoas enquanto coletivo e revelam uma forte ligação com o lugar onde elas vivem. Muitas vezes, esse é o retrato que se quer passar para os pesquisadores que vêm de fora, de uma comunidade que superou os problemas do passado, um lugar bom de se morar graças às relações comunitárias, onde as soluções sempre passam pelas mãos da população (Figura 4). A categoria “comunidade” aponta para os vínculos sociais, para relações humanas que mesclam laços de vizinhança, amizade e parentesco e reforçam o sentimento de que a Vila Nova Jaguaré é a casa de uma “grande família”, conforme ilustra a passagem abaixo extraída de caderno de campo:

Encontro Sofia e arranjamos, em cima da hora, uma entrevista com uma antiga moradora. Conta que recentemente fez as contas: vive há 36 anos na comunidade. Começa dizendo que “Isso aqui antigamente era só terra, esgoto, rato e barraco”, e fala sobre as coisas que não existiam, como o piso das ruas e as casas de cinco andares. Em certo ponto da entrevista, pergunto se ela “fez família” aqui em São Paulo, e ela diz que não, pois não pode ter filhos. Estranho o movimento de pessoas em sua casa – uma mulher sempre ao seu lado cuidando dos assuntos da casa, crianças e jovens adultos que entram e saem a todo momento da sala onde conversávamos com a senhora. Pergunto se são parentes, e ela diz que “é tudo amigo”, e explica: “Tem dois aqui por causa da cachaça”, “Tem essa mulher aqui, essa vizinha”, vira-se para a moça ao seu lado e diz “Essa aqui eu peguei pra cuidar, quando segurei no colo sua cabeça era molinha”, virando-se, de novo, “Esse homem aí, ele vive lá e é cego das duas vistas”. Aponta para as crianças e continua, “Aquela outra é filha dela”, “Esses dois moram ali na frente, mas estão dormindo aqui”, “E agora tudo vai ficando, criando, tudo aqui dentro de casa” (Anotações de caderno de campo, 5 de maio de 2016).

Figura 4 – Parque infantil construído por coletivo



Fonte: Miguel Bustamante, 2015.

Nesse contexto de vínculo com o espaço, de uma relação específica que cria uma identidade coletiva que une moradores e lugar, as áreas coletivas são vistas como lugar da sociabilidade e do lazer. Através de pequenos gestos, cuida-se das pessoas e dos espaços, como, por exemplo, varrendo vielas de acesso, deixando luzes internas à casa acessas para iluminar algumas passagens ou ajudando vizinhos idosos e outros com problemas de locomoção. Trata-se vizinhos como se fossem família e o assentamento como se fosse casa, lembrando os deslocamentos de valores retratados por Vogel e Mello, em “Quando a rua vira casa” (1981).

A “comunidade” retrata também uma possibilidade de inclusão dentro de uma realidade de exclusão socioterritorial. No passado, quando ainda eram negados serviços básicos, como atendimento de água, luz e esgoto, os moradores não viam outra opção senão se unir, e não só para reivindicar e trabalhar por melhores condições de vida, mas também porque sofriam das mesmas mazelas, reconheciam-se reciprocamente em suas dificuldades e anseios. Hoje, a “comunidade” aparece também como uma imagem do lugar que é alheia às opressões vividas cotidianamente e é utilizada para amenizar o senso comum da favela como lugar determinado unicamente pela pobreza. O jargão atual “não é favela, é comunidade” lembra o antigo discurso “não é favela, é vila”, que foi adotado pelos moradores no final da década de 1960 como estratégia política. A passagem abaixo traz uma reflexão desse discurso:

- Na verdade, quando você vê os próprios moradores falando favela, eles tão falando pro lado ruim, mesmo, não é o lado bom. Eu falo favela porque eu sempre falei favela, eu conheci como favela, pra mim é favela, não é comunidade. É favela. Mas não pro lado ruim, porque é o termo que eu conheço, é o termo que eu me identifico, que eu sempre ouvi. Aí agora, principalmente o pessoal da área social fala muito “comunidade”. Mas pra mim continua sendo favela, do mesmo jeito. Mas eu vejo que aqui em São Paulo a visão é diferente, de favela. [...] A visão é diferente. Quando a pessoa fala: “Ah, favela do Jaguaré”, você pode até tá falando de uma maneira normal, mas a outra pessoa tá olhando de um outro jeito. Com uma visão às vezes de preconceito, “Ah favela, né?”. “Não é favela, é comunidade”. Eu não sei por que isso também, não entendo (Professora do CCP, moradora de Vila Nova Jaguaré, informação verbal).

A narrativa que toma a “comunidade” como central se distancia da dicotomia de “coisas boas e ruins”. Principalmente entre moradores mais antigos, é comum a expressão de um sentimento de pertencimento ao lugar, um envolvimento afetivo que passa ao largo de problemas e virtudes. A pedra angular dessas narrativas são os laços de vizinhança e solidariedade, que sustentam as lutas cotidianas e permitem o avanço do coletivo. Ou seja, retratam uma relação mais intimista com o lugar, o que reforça uma visão de que a Vila Nova Jaguaré é a casa dessa “comunidade”. Apesar da urbanização ter modificado sensivelmente essa dimensão na medida em que contribuiu para a evasão de muitos moradores que não conseguiram permanecer frente às dinâmicas de valorização imobiliária, ou que simplesmente foram removidos e reassentados pela frente de obras, muitos moradores ainda se reconhecem como uma “comunidade”.

“UM BAIRRO COMO QUALQUER OUTRO”

A categoria “bairro” está presente em narrativas sobre a regularização fundiária, melhorias em mobilidade e ingresso de uma série de serviços, comércios e entidades que prestam assistência social, promovem cursos, atividades culturais e esportivas. As narrativas realçam não só os benefícios das obras de urbanização, mas também uma série de oportunidades proporcionadas por políticas públicas que favoreceram a inserção urbana do assentamento. Moradores começaram a investir mais no embelezamento das fachadas e na construção de moradias de aluguel muito bem decoradas (figuras 5 e 6). Nesse contexto, defende-se que a Vila Nova Jaguaré é um bom lugar para se morar:

- Às vezes eu até converso, falo "Meu, vem pra cá, vem morar aqui próximo, no Jaguaré". Porque eu vi como é diferente as coisas, é mais fácil acesso a tudo. Só que elas não largam, não... não largam o lugar, não. Aí assim, eu saí de uma favela e fui morar em um lugar considerado, assim, nobre, aqui na zona oeste, no Butantã - próximo ali do Bonfiglioli, próximo a USP. Mas aí assim, eu saí dum lugar que nem era asfaltado direito e fui prum outro lugar totalmente diferente (Professora do CCP, moradora de Vila Nova Jaguaré, informação verbal).

Figura 5 – Fachada redecorada



Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2015.

Figura 6 – Investimentos na moradia: varandas



Fonte: Google Maps, 2016.

Mas, se, por um lado, a categoria aponta para os novos postos de trabalho, novas atividades de lazer, facilidades em atendimento à saúde e novos equipamentos públicos, por outro lado, ela ressalta também uma mudança no modo de vida, já que agora cresce mais do que nunca uma perspectiva que vê na exploração do espaço uma oportunidade para gerar grandes rendimentos.

Seja pela recente transformação do bairro do Jaguaré em uma nova centralidade ou pelas obras de urbanização, o cotidiano da Vila Nova Jaguaré sofreu grandes mudanças desde a virada dos anos 2000. Atualmente, revela-se um conflito entre o recente desenvolvimento econômico e as antigas relações comunitárias, em que forças que prezam por usos coletivos e direcionados à “comunidade” perderam espaço para outras que pretendem conectar o

assentamento à cidade e às dinâmicas do capital. A emergência de atividades extremamente lucrativas e a evasão de muitos moradores criou um clima de disputa individual e desconfiança que fortalece um sentimento de que a “comunidade” não é mais como antigamente.

A categoria “bairro” está relacionada tanto aos direitos conquistados quanto à mercantilização do espaço. Afinal, a consolidação da favela, impulsionada pelas lutas populares que reivindicavam que os assentamentos populares também são cidade, permite também o avanço do mercado imobiliário (formal ou informal). À medida que a Vila Nova Jaguaré deixava de ser vista como “moradia provisória” pelo poder público, crescia a segurança de permanência e, com ela, os investimentos se tornavam mais seguros. É esse contexto que incentiva tanto o embelezamento de fachadas quanto a produção de moradias de aluguel, que se tornou atividade altamente lucrativa.

Em contraposição à categoria “favela”, o “bairro” evoca uma condição de cidadania e isonomia que faz dos conflitos mais justos, pois são mediados por instâncias normativas formais e não pela “lei do mais forte” ou por regras paralelas impostas pelos grupos armados. Nesse sentido, o “bairro” reforça a individualidade, mas também fortalece as liberdades individuais e a inserção urbana, permitindo trocas que conectam a Vila a outros lugares e outras culturas.

Em suma, as narrativas que focam no “bairro” celebram as novas oportunidades e facilidades, grandes avanços que fazem com que a urbanização seja vista como positiva. Principalmente, elas valorizam a regularização fundiária, os serviços públicos individualizados e o fato de agora possuírem um endereço formal, o que lhes dá acesso a diversos serviços que antes lhes eram negados, como entregas a domicílio e crédito bancário. Algumas pessoas apontam também para a “diminuição do estigma de favela” e, com efeito, sentem-se mais confiantes em expor seu local de moradia para empregadores e pessoas de fora da Vila. Esses moradores veem claras diferenças entre o cotidiano atual e o passado, já que a urbanização plena impulsionou o desenvolvimento local, valorizou os imóveis e transformou a paisagem de maneira positiva. Nessa perspectiva, defende-se que a Vila Nova Jaguaré é, hoje, como qualquer outro “bairro” da cidade.

AS TERRITORIALIDADES DA FAVELA URBANIZADA

Apesar das melhorias em mobilidade, qualidade de vida e do desenvolvimento da economia local, ainda persiste a falta de controle urbano, a qualidade insatisfatória dos serviços e o controle social exercido pela criminalidade. A “favela urbanizada” é uma “nova realidade” determinada entre desenvolvimento e precariedade, formalidade e informalidade, institucionalidade e criminalidade.

Nesse contexto contraditório, os relatos sobre o momento atual se constroem a partir de três categorias que desenham três visões do espaço da Vila Nova Jaguaré. As categorias se sobrepõem e se contrapõem para modular múltiplos posicionamentos. Essas categorias realizam um recorte virtual, costurando e classificando certos objetos e ações, comportamentos e relações humanas, cenários e atividades. Por isso, argumentamos que elas apontam para territorialidades que constituem a “favela urbanizada”.

Para Garcia (1976), a apropriação do espaço se estrutura a partir de territorialidades, ou seja, padrões de comportamentos, sentimentos, relações sociais e atividades. Para Raffestin (1993, p. 158-163), a territorialidade pode ser definida como "um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo" e reflete "a multidimensionalidade do 'vivido' territorial pelos membros de uma coletividade". Sua estrutura está, portanto, nas relações entre os atores, já que "a relação com o território é uma relação que mediatiza em seguida as relações com os homens, com os outros".

A apropriação se apresenta como campo onde se encontram forças mobilizadas por parte de grupos que entendem o espaço de maneiras distintas e possuem “capacidades de apropriação” desiguais (BOURDIEU, 2012; GARCIA, 1976; RAFFESTIN, 1993). E as

territorialidades são regras e padrões produzidos nesse campo que estruturam as formas como o indivíduo entende e se relaciona com o espaço.

A apropriação segue uma gramática que opera recortes sobre o espaço e atribui significados a eles, já que o espaço abstrato não é inteligível, sendo incompatível com a vida social (GARCIA, 1976; VOGEL; MELLO, 1981). Cada categoria que utilizamos em nosso dia-a-dia – como a rua, a casa, a praça – aponta para ambientes que permitem diferentes usos e comportamentos, além de excluírem ou incluírem determinados grupos: a casa é lugar da família, a praça é local de lazer, a rua é lugar do trabalho (DA MATTA, 1981; GARCIA, 1976; VOGEL; MELLO, 1981). Cada um desses recortes evoca significados dominantes e aponta para os usos mais habituais; mas esses espaços também podem se transformar a depender do contexto que se apresenta. As festas são o exemplo mais notório de deslocamento de valores: uma comemoração em casa de família ressignifica os espaços privados, na medida em que permite a circulação de pessoas que não pertencem ao círculo familiar; de outro modo, as festas populares, como o carnaval de rua, transformam o espaço público em lugar de encontro e sociabilidade (DA MATTA, 1981; GARCIA, 1976).

Para Garcia (1976), o sentido operativo das territorialidades se dá em relações de inclusão e exclusão de indivíduos, famílias e grupos que constituem a sociedade. Por isso, seguem recortes de classe, etnia, gênero, orientação sexual, alinhamento político, etc., que só podem ser entendidos no contexto de determinada cultura. As territorialidades são produzidas, nesse sentido, nas relações de produção e consumo, e as ligações e rupturas do espaço urbano são a dimensão territorial das contradições desses processos (RAFFESTIN, 1993).

No Brasil, algumas expressões que se referem a recortes socioespaciais são os pares “centro-periferia”, “casa-rua”, “favela-bairro”, “morro-asfalto”, “rural-urbano”, etc. São categorias que classificam o espaço: operam recortes, atribuem significados e incluem ou excluem pessoas, comportamentos e atividades. Elas delimitam relações sociais, qualificam os espaços físicos e produzem recortes reais ou virtuais. Do ponto de vista dos processos humanos de semantização, o espaço é uma “expressão metafórica de algum aspecto da estrutura social”, e as categorias expressam uma “territorialidade metafórica” (GARCIA, 1976, p. 103).

Mas, é importante lembrar, as relações entre os atores sociais estão em constante movimento, o que implica a variável temporal da territorialidade. O espaço está a todo momento sendo reproduzido e reinterpretado no campo das relações de apropriação. No plano do vivido, os significados e as relações de inclusão e exclusão são dinâmicas, pois estão relacionadas a contextos. Na linguagem, isso se exprime em relações associativas que permitem outros significados (metonímias): como a “rua” que vira “casa” de Vogel e Mello (1981). A “territorialidade metonímica” geralmente opera a partir dos significados metafóricos, situando-os em um contexto (GARCIA, 1976). Ou seja, as territorialidades metafóricas se articulam de forma dinâmica e produzem grande variedade de formas de apropriação. Naturalmente, a separação desses dois tipos de territorialidade é um recurso analítico, já que eles se combinam em processos cognitivos mais complexos no plano do vivido. Em todo caso, a análise proposta por Garcia revela aquilo que está por trás da aparência da apropriação do espaço: os significados, seus conflitos e combinações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As categorias utilizadas pelos moradores de Vila Nova Jaguaré recortam comportamentos, sentimentos, atividades, chegando a envolver relações de inclusão e exclusão. Por isso, elas apontam para territorialidades, ou seja, para alguns dos possíveis significados do espaço da Vila Nova Jaguaré. Existem objetos, ações e dinâmicas que são reconhecidos como “de favela”, “de comunidade” ou “de bairro”. Essas categorias também são disputadas nas narrativas, contextualizadas em trajetórias individuais, adquirindo outras conotações. Elas se

movimentam obedecendo a formulações semânticas (metafóricas e metonímicas) construídas a partir das memórias de uma pessoa que busca retratar o momento atual.

A “favela urbanizada” é uma representação construída a partir de memórias de pessoas que enxergam a consolidação da Vila Nova Jaguaré de diferentes maneiras. Os moradores tensionam os avanços e impasses da luta pelo direito dessa favela à cidade, e assim retratam a consolidação como uma “história do presente” (CAVALCANTI, 2009). A “favela urbanizada” é, nessa medida, uma narrativa construída a partir de memórias particulares e dentro uma história comum do “desenvolvimento moderno do atraso” (MARICATO, 1996, p. 14-15). Essa narrativa fala, justamente, das contradições da inserção urbana em um contexto de urbanização excludente, nos incentivando a reconstruir outras histórias da cidade que são produzidas nas diversas favelas e periferias do Brasil.

REFERÊNCIAS

- BARROS, G. G. **Remoções provenientes de projetos de urbanização de favelas no município de São Paulo: o caso do Jaguaré.** Relatório (Iniciação Científica CNPq) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014, 41 p.
- BIMBI, L. **Uma veia de utopia: a trajetória de Luiza Erundina de Souza.** São Paulo: Brasiliense, 1996.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.
- BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (coord.). **A miséria do mundo.** 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 159-166.
- BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para programas de urbanização.** 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- CAVALCANTI, M. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 69-80, fev. 2009.
- DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FIORAVANTI, L. M. **Da periferia à centralidade: reestruturação do espaço e valorização imobiliária no bairro do Jaguaré, São Paulo.** São Paulo: FFLCH, 2013.
- FREIRE, L. M. **Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré.** 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- GARCIA, J. L. **Antropologia del territorio.** Madri/Espanha: Taller de Ediciones Josefina Betancor, 1976.
- GOLDENSTEIN, L.; ROSSINI, R. E. O bairro industrial do Jaguaré, SP. São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 47, p. 30-72, maio 1972.
- INFOCIDADE. **Estimativas de população e domicílios em favelas:** Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais. São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo, Infocidade, 2000a. Disponível em: infocidade.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: jun. 2018.
- INFOCIDADE. **População recenseada e taxas de crescimento:** Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais. São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo, Infocidade, 2000b. Disponível em: infocidade.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: jun. 2018.
- LEFEBVRE, H. **A produção do espaço.** 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. (Traduzido pelo grupo “As (im)possibilidade do urbano na metrópole contemporânea”, do Núcleo de Geografia Urbana da UFMG).
- MAGNANI, J. G. C. **Da periferia ao centro: trajetória de pesquisa em Antropologia Urbana.** São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2012.

- MANSUR *et al.* **Estudo sobre o processo de intervenção em favelas e Habitações de Interesse Social em encostas**. 2007. Monografia (Graduação em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, Coleção Zero à esquerda, 2000. p. 121-192.
- MAZO, L. M. S. **Medellín: uma cidade construída a "várias mãos"?** Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- MOURA, R. C.; NAZARETH, M. B. F.; DOMINGUES, C. G. Favela Nova Jaguaré: entre o projetado e o executado nos eixos habitação e espaços livres. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO (III CIHEL), 3., 2015, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.
- NAZARETH, M. B. F. **Vila Nova Jaguaré entre favela, comunidade e bairro**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1993.
- RISLER, J.; ARES, P. **Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa**. Buenos Aires/ Argentina: Tinta Limón, 2013.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo. São Paulo: Hucitec, 2006.
- SILVA, M. G. 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) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- TASCHNER, S. P. **Moradia da pobreza: habitação sem saúde**. 1982. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- TASCHNER, S. P. Favelas em São Paulo: censos, consensos e contra-sensos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 5, p. 9-27, maio 2012. Disponível em: revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9294. Acesso em: jun. 2018.
- VALLADARES, L. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (online), São Paulo, v.15, n. 44, p. 5-34, 2000.
- VOGEL, A.; MELLO, M. A. S. (coord.). **Quando a rua vira casa: A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/FINEP, 1981.
- ZUQUIM, M. L.; MAUTNER, Y. (org.). **Velha Nova Jaguaré**. São Paulo. VIDEOFAU. Documentário online (28 min.), 2013. Disponível em: vimeo.com/75771527. Acesso em: 2 set. 2015.
- ZUQUIM, M. L.; MAZO, L. M. (org.); MAUTNER, Y. (col.). **Barrios populares Medellín, Favelas São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2017.
- ZUQUIM, M. L. *et al.* Urbanização em disputa. A apropriação dos espaços públicos em Santo Domingo Savio (Medellín) e Vila Nova Jaguaré (São Paulo). **Revista F@ro**, Valparaíso (Chile), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Playa Ancha, v. 2, n. 30, p. 83-103, 2019.

INFORMAÇÕES DO/A AUTOR/A

Miguel Bustamante F. Nazareth

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense (PPGAU-UFF). Atua em projetos de regularização fundiária e urbanística como supervisor da equipe de cadastramento e integrante da equipe de projeto urbanístico. Como pesquisador, interessa-se principalmente pela apropriação do espaço em favelas e por todas as contribuições que as favelas e periferias trazem ao estudo do ambiente urbano.

E-mail: mgbustamante@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-4884-2701

Lattes: lattes.cnpq.br/4933387164554110

Recebido em 27/02/2020

Aceito em 18/06/2020



O ESPAÇO MINADO DAS “MELHORIAS HABITACIONAIS”: INDIVIDUALISMO, AUTORIDADE E DOMINAÇÃO¹

The mined space of “housing improvements”: Individualism, authority and domination

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-5>

Frederico Lago Burnett

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

E-mail: fredlburnett@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-0605-4846

RESUMO

Os programas de “melhorias habitacionais” em bairros populares se consolidaram nos últimos anos em várias cidades brasileiras, mobilizando Estados, ONGs e coletivos de arquitetos. Apesar da extensa lista de experiências realizadas, o saldo é pouco representativo quanto à organização política dos moradores que, partícipes de uma relação assimétrica, permanecem invisíveis e mudos perante processos urbanos que lhe são desfavoráveis. Tomando a moradia como objeto isolado de intervenção, as ações privilegiam o mundo familiar e contribuem para valores individualistas, na medida em que um dos traços mais comuns aos programas é a inexistente relação entre demandas familiares e precariedades do espaço público compartilhado. A partir da crítica ao “empreendedorismo social” apoiado pelo Estado brasileiro neoliberal e clientelista em contexto de desmobilização popular e aprofundamento da alienação da vida cotidiana, este artigo discute as práticas de melhorias habitacionais em áreas precárias, expressão socioespacial da desigualdade das relações capitalistas.

Palavras-chave: Estado Neoliberal. ONGs. Espaço Familiar. Melhorias Habitacionais. Gestão Popular.

ABSTRACT

“Housing improvement” programs in popular neighborhoods have consolidated in recent years in several Brazilian cities, mobilizing State, NGOs and architects' collectives. Despite the extensive list of experiences, the balance is hardly representative of the political organization of residents who, participating in an asymmetrical relationship, remain invisible and mute before urban processes that are unfavorable to them. Taking housing as an isolated object of intervention, the actions privilege the family world and contribute to individualistic values, since a common trait of the programs is the non-existent relationship between family demands and the precariousness of the shared public space. From the critique of “social entrepreneurship” supported by the neoliberal and clientelist Brazilian State in the context of popular demobilization and deepening of the alienation of everyday life, this article discusses the practices of housing improvements in precarious areas, socio-spatial expression of the inequality of capitalist relations.

Keywords: Neoliberal State. NGOs. Family Space. Housing Improvements. Popular Management.

A GENEALOGIA DE UMA IDEIA E SUA APROPRIAÇÃO CONSERVADORA

Novo foco dos ativismos urbanos, pós-falência política das propostas que pretendiam alcançar a “cidade de todos” por meio do planejamento urbano (BURNETT, 2020), os programas conhecidos genericamente como “melhorias habitacionais” se voltam para a “cidade ilegal”, concentrando na escala da arquitetura os bem-intencionados com consciência social.

De *outsiders* e pioneiros solitários na atuação em espaços populares, sem qualquer apoio oficial ou acadêmico, sendo Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) a referência maior desse período, a atuação dos arquitetos em áreas irregulares se organizou em torno de mutirões assistidos por coletivos profissionais. Impulsionados pela política municipal dos mutirões autogeridos do final dos anos 1980 (RONCONI, 1995), assessorias técnicas, como Usina, Peabiru, Ambiente Arquitetura, Cearah Periferia, entre outros, hoje contabilizam significativo acervo de edificações e conjuntos habitacionais construídos por autogestão e financiamentos públicos. Mistos de marginais e heróis perante o poder padronizado da indústria habitacional do Estado desenvolvimentista, esses coletivos atuam em parceria com entidades de luta por moradia e, conseqüentemente, somam diferentes trajetórias com variados focos de avaliação (ARANTES, 2002, 2011; BARROS, 2019; OLIVEIRA, 2002; PULHEZ, 2016; RIZEK; BARROS; BERGAMIM, 2003), bem como um potencial transformador celebrado por Sergio Ferro:

Que o exemplo da evidente superioridade da produção autogestionária saia da marginalidade em que hoje se encontra e contamine as lutas do setor da construção – e de lá, as de toda a produção. Catástrofe para a sociedade alicerçada na desigualdade da relação salarial, na subordinação do trabalho, na vergonhosa exploração dos trabalhadores (FERRO, 2015, p. 28).

Entretanto, o interesse deste texto se volta para práticas mais recentes de qualificação de moradias populares, surgidas a partir de “uma experiência bem-sucedida que tentou integrar recursos subsidiados do Governo com programa de microcrédito habitacional”. Através do pioneirismo do Programa Casa Melhor de Apoio à Autoconstrução, “iniciativa de uma ONG chamada Cearah Periferia, em 1994”, “premiado pelas Nações Unidas em 1996 (Habitat II, em Istambul)” como uma das “melhores práticas no mundo em termos de eficácia de melhoria de assentamentos humanos”, a experiência se disseminou “para outros municípios do Brasil e do exterior (PARENTE, 2003, p. 13).

O reconhecimento internacional a uma ação pontual, com poucos recursos técnicos e financeiros, mas com resultados rápidos e de alto impacto midiático, contribuiu para a multiplicação de programas semelhantes em diferentes municipalidades e unidades federativas. Assumindo variados títulos, ora fazendo referência à qualificação construtiva, ora à forma de acesso aos recursos, os programas se desvincularam da política habitacional de regularização urbanística do Ministério das Cidades, passando a ser conhecidos por sua finalidade específica: as “melhorias habitacionais” (BRASIL, 2005).

Em geral, trata-se de ações descoladas de movimentos civis organizados; como uma nova “febre participativa” (MARICATO, 2011), desta vez em torno da qualificação das “autoconstruções” populares, algumas administrações progressistas (e outras nem tanto), organizações não governamentais e órfãos do Movimento da Reforma Urbana voltam a se encontrar nos bairros de periferia. Originalmente, essas ações constituem um subitem das políticas de “urbanização de assentamentos precários”, que na verdade são os sempre demandados e, hoje, derrotados programas de regularização urbanística de áreas populares,

¹ Este artigo é fruto de pesquisas sobre a atuação de arquitetos em áreas populares urbanas. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada durante o III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (UrbFavelas), em Salvador, em 2018.

que se “caracterizam como processos longos de intervenção e para as quais, muitas vezes, não é possível impor celeridade” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 34). Esses programas têm resultado em uma incompatibilidade com interesses das construtoras, avessas a processos complexos e descontínuos.

A dinâmica da execução das obras, nesses casos, assume um caráter radicalmente diferente das obras em espaços vazios, onde o planejamento da atividade de construção pode ser efetuado a partir exclusivamente da busca do aumento da produtividade e da lucratividade. Não é incomum, frente a tais problemas, que algumas construtoras realizem de imediato as obras que permitem auferir o maior lucro e depois abandonem a obra ou busquem redimensionar os contratos originais [...] (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.34).

Isoladas do seu contexto maior pelo “senso de oportunidade” da política local, as melhorias habitacionais ganharam vida própria e, nos dias de hoje, apresentam-se como alternativa ao beco sem saída que a reação do *establishment* e a radicalização do Estado neoliberal parecem ter estabelecido para os movimentos reformistas urbanos.

Campo de prática profissional e capacitação técnica de graduandos, arena onde se exercitam valores missionários e interesses eleitoreiros, espaço de captação de recursos para ações sociais e investimento em mercado potencial, tudo parece indicar que o novo *must* tem motivações variadas e particulares onde relações entre moradores, técnicos e gestores se esgotam a cada moradia que ganha habitabilidade, em um movimento que retorna ao ponto de partida em meio a um novo cenário, com novos “beneficiários”. Um processo que, ainda quando fortemente vinculado a práticas populares organizadas, suscita dúvidas em relação à sua viabilidade, aspecto não levado em conta nas práticas atuais, apesar da experiência acumulada.

As assessorias técnicas em São Paulo foram sustentáveis dependendo do ciclo de políticas públicas. Tem momentos de crise profunda. É muito oscilante porque a gente depende completamente do ciclo da política pública. E também do ciclo dos movimentos. Então é essa a combinação: você tem que ter movimento organizado, movimento em luta, movimento com conquistas, e de outro lado você tem que ter políticas públicas viáveis (ARANTES, 2011, s/p).

Sem questionar a importância de qualificar habitações e, mesmo, de evitar tragédias familiares, cabe perguntar: em que podem resultar, do ponto de vista da organização e fortalecimento dos interesses populares, essas tarefas de Sísifo² nas incontáveis máquinas de agravar desigualdades que são as cidades brasileiras? Perante estudos que comprovam as disfarçadas formas de dominação nos espaços familiares, ao mesmo tempo fortes e diluídas (LEFEBVRE, 2006), funcionais à reprodução do sistema e absorvidas pelos próprios trabalhadores (BOURDIEU, 1996; LIMA, 1981; WOORTMANN, 1981), o saldo das incontáveis ações de melhorias restritas ao âmbito da moradia podem fortalecer muito mais valores conservadores do que contribuir para atitudes transformadoras. Comparativamente aos complexos, longos e custosos processos de qualificação de favelas (CARDOSO; DENALDI, 2018; FERREIRA, 2017; OLIVEIRA, 2002), as intervenções pontuais em moradias precárias se mostram de uma eficiência e eficácia exemplares. Mas para onde elas levam?

Ainda que a literatura acadêmica sobre o tema seja extensa e as experiências ocorram nos ambientes familiares, possibilitando ricos e variados relatos sobre formas privadas de opressão, cabe inquirir sobre saldos e saltos políticos até agora contabilizados por técnicos e moradores. Partindo da importância desse salutar encontro entre diferentes classes sociais em

² Personagem da mitologia grega, condenado após a sua morte a transportar morro acima uma pedra de grande peso e dimensão que, uma vez alcançado o topo, retornava ao ponto inicial para o reinício eterno do “trabalho”.

torno dos espaços de vida das camadas populares, a oferecer potencial para transformações mútuas, este artigo problematiza algumas questões. Tendo como mote central as possibilidades de retomar, no contato com as bases populares, a agenda de organização e luta (não necessariamente nesta ordem) dos mais pobres, o texto defende a extrapolação dos limites privados e a atuação na escala da vizinhança e do bairro, de forma a contemplar questões do território, entendido como “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2016, p. 89).

Para tanto, o artigo se estrutura em três seções. Na primeira, com base nos estudos de Carlos Montañó (2003) sobre o Estado neoliberal, o “terceiro setor” e as ONGs, são discutidos o empreendedorismo social e a prevalência do clientelismo político local, hegemônicos nas práticas das melhorias habitacionais. Na segunda seção, a partir do entendimento da casa como espaço da vida cotidiana, reproduzidor da dominação ideológica e econômica capitalista, temas aprofundados por Fabio de Maria da Silva (2018) e Virginia Lima (1981), o texto discute as relações entre sociedade e moradia; e, valendo-se dos estudos de Eva Blay (1985) e Margareth Rago (1985), resgata a ideia de “moralização” da moradia operária no Brasil. No item seguinte, a partir das contribuições de David Harvey (1982) e Henri Lefebvre (2006) sobre relações entre espaço coletivo e organização política, busca-se identificar práxis sociais que, superando riscos de cooptação, quixotismo e filantropia, possam contribuir para a identidade territorial dos grupos sociais envolvidos. Por último, nas considerações finais, e diante das limitações dos programas de melhorias habitacionais, o texto defende a necessidade de reflexão sobre a rica experiência militante acumulada e, rompendo com práticas tecnocratas e autoritárias, inerentes ao ofício da arquitetura, propõe ideias para suplantarem o atendimento individualizado que escamoteia interesses coletivos das classes populares e sua dominação e exploração sistêmica.

ESTADO NEOLIBERAL, ONGS E CLIENTELISMO NO BRASIL

Entendido como um conjunto de medidas políticas e econômicas em resposta às contestações sociais dos anos 1960 e à crise de produção da década seguinte, o neoliberalismo pode ser comparado ao pós-crise dos anos 1930, quando as relações de trabalho foram transformadas pelo fordismo (GRAMSCI apud HARVEY, 1982, p. 22). Diferentemente daquele período histórico keynesiano, construído sob ameaça de revoluções socialistas, a reestruturação produtiva toyotista, no último quartel do século XX, foi simultânea ao desmonte do mundo do socialismo real e do descrédito geral em suas promessas. Sob o lema do TINA³, o Consenso de Washington⁴ foi imposto pelos países centrais à América Latina, subordinando as políticas nacionais ao interesse da “globalização” financista.

A paulatina metamorfose do Estado administrador em Estado gerenciador-empresário (HARVEY, 2005), para “introdução de políticas econômicas neoliberais nos anos 80 e 90 no Brasil e em outros países em desenvolvimento”, visava corrigir as “distorções dos mercados provocadas por políticas protecionistas e regulamentações que beneficiavam, essencialmente, industriais e classes médias e altas” (ARBACHE, 2003, p. 30). Apesar desse discurso, o percurso do projeto neoliberal no Brasil, assim como em outros países, ocorreu sob resistência popular e de forma descontínua, interrompendo processos desenvolvimentistas e adotando preceitos da globalização. Questão central desde a “redemocratização”, essas duas dinâmicas antagônicas ainda se enfrentam em torno de demandas do Trabalho e exigências do

³ *There is no alternative*, frase-argumento atribuída a Margareth Thatcher, Primeira Ministra do Reino Unido.

⁴ As recomendações do Consenso de Washington “abarcaram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual” (CARCANHOLO, 1998 apud MONTAÑO, 2003, p. 29).

Capital, com situações se alternando ao longo dos 30 anos transcorridos desde a Constituição de 1988.

Para os objetivos deste texto interessa focar em duas questões postas por esse processo, ainda vivenciado por todos nós. Uma delas, fartamente abordado pelos estudos urbanos, diz respeito ao controle que o Capital passa a ter sobre as finanças do Estado, com profundas consequências no urbanismo que, capturado por interesses privados, abandona vastas populações daquelas regiões sem retorno econômico (HARVEY, 2005). A derrota política dos trabalhadores nesse período está expressa no agravamento da vida nas cidades com bandeiras dos movimentos populares urbanos, como saneamento, transporte, moradia e gestão democrática, paulatinamente apropriadas pelas forças mercantis (MARICATO, 2011).

Como as derrotas se repetem em vários outros campos – saúde, educação, cultura, lazer, etc. –, a privatização dos serviços leva ao agravamento das condições gerais de vida da maioria, com perdas salariais e precarização das relações trabalhistas. A redução de postos de trabalho pela desindustrialização do país e a exigência de qualificação cada vez maior leva grande percentual da população para o subemprego, o biscate, a informalidade, compondo o exército dos batalhadores e dos despossuídos.

Resultados empíricos para o Brasil mostram que a situação relativa dos pobres e menos qualificados piorou no período pós-reforma...o comércio internacional eliminou cerca de 1,6 milhão de postos de trabalho e as mudanças tecnológicas associadas à abertura eliminaram em torno de 3,8 milhões de empregos. Os principais afetados pela eliminação dos postos de trabalho no período foram os trabalhadores com baixa escolaridade (ARBACHE, 2003, p. 31).

Para a questão habitacional, a permanência das taxas de exploração e desemprego dos trabalhadores, apesar da “redemocratização” do país, realizada sob políticas neoliberais, mantém como solução a autoprodução de bairros populares e moradias. Um fenômeno estudado há meio século (MARICATO, 1982; VALLADARES, 1983), atualizado por estatísticas recentes que comprovam as práticas de autoconstrução⁵ estendidas a outras classes sociais (DATAFOLHA/CAU, 2015). Esse processo realimenta propostas de retorno ao atendimento das demandas habitacionais (FERRO, 2015; SANTOS, 1981), sob o incentivo da lei de assistência técnica (BRASIL, 2008), agora em contexto político desfavorável aos interesses populares.

A segunda questão, que extrapola limites do urbano ou do arquitetônico ao inscrever-se no campo da política e da gestão pública, diz respeito à reestruturação do Estado brasileiro, indispensável para dar conta de suas atribuições perante o sistema-mundo financeirizado. Efetivada na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), via Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), resultou na substituição da “administração burocrática” pela “administração gerencial” (BRESSER PEREIRA, 1998 apud MONTAÑO, 2003, p. 39). Reação ao conteúdo da Constituição de 1988, favorável ao Estado do Bem-Estar Social, a reforma buscava “dotar o Estado de mais governabilidade e governança”, isto é, “torná-lo mais eficiente, de forma a atender as demandas dos cidadãos com melhor qualidade e a um custo menor” (BRESSER PEREIRA, 1988, p. 32-3 apud MONTAÑO, 2003, p. 40).

Definindo a reforma como “social-liberal”, a gestão FHC vai instituir “a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em propriedade pública não-estatal” declarando-os como “organização social” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 246 apud MONTAÑO, 2003, p. 45). Tal

⁵ Originalmente denominadas de “autoconstrução”, as práticas populares de erigir a própria moradia através do esforço familiar nos mutirões das periferias das grandes cidades têm sido rediscutidas sob o conceito de “autoprodução”, que tenta captar o complexo processo de planejamento e execução da obra sob administração dos seus construtores. Um grupo de pesquisadores, reunidos no grupo Morar de Outras Maneiras (MOM), da UFMG, defende tais práticas sob o argumento que, sem a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual imposto pelo modo de produção capitalista, representam exercício de autonomia política, ainda que originadas nas precariedades da reprodução social dos trabalhadores.

mudança permitiu ao Programa Comunidade Solidária transferir responsabilidades para o “terceiro setor”, isto é, “conjunto de 'entidades públicas não-estatais' regidas pelo direito civil privado”, o que possibilitava “repasso de recursos públicos para o âmbito privado”. Ao se apoiar no tripé “descentralização, organização social e parceria”, o Estado perde suas responsabilidades “de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão” e as políticas assumem “critérios gerenciais das empresas” (MONTAÑO, 2003, p. 45-8).

A partir da institucionalização das ONGs pela reforma do Estado, Montaño (2003, p. 271) vê “uma monumental inflexão na relação movimento social/ONG” que, de “importantíssimo ator coadjuvante” dos movimentos, passa, na última década do século XX, “a ocupar o lugar dos movimentos sociais, deslocando-os de seu espaço de luta e da preferência na adesão popular”. A substituição se dá através de recursos públicos dos “governos europeu e norte-americanos, juntamente com o Banco Mundial” que “cooptaram e encorajaram as ONGs a solapar o *Welfare State* nacional oferecendo serviços sociais para compensar as vítimas das Corporações Multinacionais” (PETRAS, 1999, p. 44 apud MONTAÑO, 2003, p. 272).

Considerados “militantes” e não mais “funcionários”, “voluntários” são recrutados entre “os próprios sujeitos portadores de carências”, levando a uma “significativa alteração na relação movimento social/Estado” que, terceirizados através das ONGs, resultam em uma posição indireta dos movimentos em relação ao Estado (MONTAÑO, 2003, p. 272-3). Não mais “obrigados” a tratar diretamente com os movimentos sociais, agora a relação do Estado e das agências internacionais é intermediada pela ONG, mais “eficiente”, “razoável” e “bem-comportada”, o que possibilita a esses organismos “escolher” seu parceiro, seu interlocutor, definindo a ONG com a qual tratarão (MONTAÑO, 2003, p. 272).

Esvaziando o sentido político das ações, tendo a eficiência reconhecida pela meritocracia neoliberal, as ONGs crescem em número de membros, passam a se distinguir dos movimentos sociais em descrédito e esvaziamento de seus componentes (MONTAÑO, 2003, p. 272-3).

Tal é o contexto nacional em que ressurgem as “melhorias habitacionais”, agora como políticas públicas focalizadas, pontuais e descomprometidas com questões de interesse popular. Tanto a captação de recursos de agências internacionais, quanto o repasse de recursos estatais, através de licitações públicas para realização do “serviço social” em programas habitacionais, foram os caminhos para consolidar ganhos capitalistas no campo da moradia popular. Desvinculadas de qualquer consenso efetivado nos movimentos sociais, apolíticas e apartidárias, a meta de tais ações se resume em alcançar a maior quantidade de unidades “qualificadas” no menor tempo e a menor custo possível. Um movimento histórico com profundas consequências para processos políticos democráticos:

O que marca a discussão dos anos 90, paradoxalmente, é o desaparecimento destas formas e destas figuras do trabalho, substituídas pelo ativismo e associativismo, pelo “comunitarismo”, pelas parcerias e por todo um conjunto de novos modos de interlocução e negociação que podem democratizar e publicizar processos, ao mesmo tempo que conformam outras formas de controle e de gestão, crescentemente legitimadas por seu caráter virtuoso, de administração das esferas da necessidade que aparecem como a única alternativa, que se desenham como espaços democráticos e democratizantes, ali mesmo onde a política (pensada como dissenso, como reinvenção de lugares e de falas, como ação que desafia as prescrições consagradas) crivada de competências técnicas e de cálculos de eficiência, pode ter deixado de existir (RIZEK; BARROS; BERGAMIM, 2003, p. 45).

Porém, cabe ainda esclarecer as razões do sucesso dos programas de melhorias habitacionais junto ao Estado brasileiro, sujeito que irá municiar “o mercado” com os recursos públicos indispensáveis para materialização das ações. Inicialmente sob hegemonia das ONGs, instituições nascidas a partir da “modernização” do Estado nacional exigidas pelo Consenso de Washington, as práticas “arcaicas” da gestão pública, pretensamente superadas pela reforma

neoliberal, somente podem ser entendidas quando observado o próprio processo de reforma do Estado. Pois, para efetivar as mudanças institucionais e adotar a “gestão gerencial”, foram preservadas práticas de negociação que atendessem interesses de certas lideranças regionais:

A “modernidade” socioeconômica denominada neoliberalismo encontrou, no processo de sua implantação no Brasil, recursos na adesão e reatualização de procedimentos inscritos nos legados políticos e institucionais do passado brasileiro: patrimonialismo, apadrinhamento, fisiologismo e clientelismo (LENARDÃO, 2008, p. 213).

A permanência, entre os agentes públicos, sejam representantes eleitos, sejam gestores, de procedimentos “contrários” aos princípios neoliberais, possibilitou a apropriação das políticas sociais para interesses próprios, pois sob “hegemonia neoliberal ‘tucana’⁶ predominaram as tentativas de “capturar a sociedade civil não a partir de seus interesses, mas a partir de suas carências” que, apesar do “reconhecimento da situação material”, vai “no sentido oposto ao da constituição de direitos” (OLIVEIRA apud LENARDÃO, 2008, p. 200). Desse ponto de vista, a unanimidade política local para apoio a programas de melhorias habitacionais demonstra sua grande aderência a interesses eleitoreiros, mantendo as velhas práticas de clientelismo e patrimonialismo, sempre incorporando formalmente bandeiras populares.

Assim, em contraponto à proclamação “eficiência, eficácia e efetividade”, então colados à identidade das ONGs e, desde o final dos anos 1980, apropriados por grandes empresas gerenciadoras de projetos⁷, sua ação tende a se restringir à “situação material”, sobre a aparência imediata da realidade e contrária a qualquer intenção de alcançar sua essência. No caso que nos interessa, a tendência ao esgotamento das ações de melhorias habitacionais na sua materialidade, isto é, a qualificação construtiva do imóvel.

No entanto, ao se dedicar à intervenções no espaço da vida cotidiana dos trabalhadores, tais programas irão incluí-los não como “sociedade civil”, mas como “terceiro setor” ou até mesmo como “família beneficiada”, sempre sob a aliança das classes, ignorando “visões sistêmicas e totalizadoras”, voltadas ao “âmbito tornado alienado, imediato, para o espaço cotidiano” (MONTAÑO, 2003, p. 268). Como, no âmbito familiar, “cada indivíduo se percebe como ‘ser singular’, retalhando a possibilidade de construção de uma ‘consciência humano-genérica’ ou de ‘classe’”, não há interesse em “conhecer o fenômeno, apenas responder imediatamente às suas carências”, de forma que “no plano da cotidianidade, o critério da utilidade confunde-se com o da verdade” (NETO, 1998, p. 67-8 apud MONTAÑO, 2003, p. 265).

Se essas ações representam a finalidade própria de “inclusão social” das ONGs, não significa que coletivos militantes devam a elas se submeter, ainda quando a atuação ocorre no espaço da “cotidianidade”. Porém, como “para que o homem possa descobrir a verdade da cotidianidade alienada, deve conseguir dela se desligar, libertá-la da familiaridade, exercer sobre ela uma ‘violência’” (KOSIK, 1989, p. 78 apud MONTAÑO, 2003, p. 269), discutir procedimentos que caminhem nesse sentido implica examinar as relações entre família e processos sociais de dominação.

FAMÍLIA, INDIVIDUALISMO, AUTORIDADE E DOMINAÇÃO

Ela é o 'sujeito' principal das estratégias de reprodução.

Pierre Bourdieu

⁶ O termo se refere à gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo símbolo é o tucano e que, sob a presidência de FHC (janeiro de 1995 a janeiro de 2002), comandou o processo de reforma do Estado para atendimento dos preceitos do “Consenso de Washington”.

⁷ Gerenciadoras de projetos são “empresas privadas especializadas em gerenciamento e consultoria, que prestam serviço ao poder público desenvolvendo atividades concernentes à administração e controle das etapas de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos” (PULHEZ, 2016, p. 100) em áreas de infraestrutura, urbanismo, habitação social, saúde, educação, turismo, entre outros – com clientes públicos e privados em todo o país.

Enquanto relação social, a família resulta de determinações sistêmicas que a estruturam desde cima e de fora, “uma categoria social objetiva (estrutura estruturante)”, que “é o fundamento da família como categoria social subjetiva (estrutura estruturada)” (BOURDIEU, 1996, p. 128). Constituindo uma “unidade contraditória” sob o capitalismo, a família operária é uma necessidade do sistema, pois é em seu seio que se “produz e reproduz o próprio trabalhador”, levando John Harrison a afirmar que estaríamos perante “dois modos de produção, ambos incapazes de autorreprodução, mas que, articulados formam um todo reprodutor”, onde “o capitalismo é o dominante e o doméstico o 'cliente' cooptado ou criado para desempenhar certas funções. A reprodução de um só é possível pela reprodução do outro” (HARRISON apud LIMA, 1981, p. 62-3).

Como um setor da vida social ainda sob seu controle” e “fator importante na definição das suas condições de vida”, a família prova “ao operário a sua própria humanidade, perdida nas relações despersonalizantes do processo de trabalho” (LIMA, 1981, p. 58). A íntima imbricação entre sociedade e família, “formalmente submetida às exigências da racionalidade capitalista” (LIMA, 1981, p. 78), pode ser comprovada no Brasil atual, onde as funções de reprodução da família e do sistema subsistem apesar das precariedades que caracterizam o espaço da moradia popular. Incapazes por si só de levarem a atitudes de contestação, “o caráter funcional da família para o sistema capitalista” se sobrepõe a tais materialidades, preservando sua função de “salvaguarda dos valores conservadores ao socializar os indivíduos numa relação de autoridade” (LIMA, 1981, p. 56).

De fato, a família tem um papel determinante na manutenção da ordem social, na reprodução, não apenas biológica, mas social, isto é, na reprodução da estrutura do espaço social e das relações sociais. Ela é um dos lugares por excelência de acumulação de capital sob seus diferentes tipos e de sua transmissão entre as gerações: ela resguarda sua unidade pela transmissão e para a transmissão, para poder transmitir e porque ela pode transmitir (BOURDIEU, 1996, p. 131).

Do ponto de vista da mulher, dona-de-casa, esposa e mãe, responsável pela (re)produção doméstica, sua situação será agravada como os programas sociais que “estabelecem a expectativa de a mulher cumprir, no âmbito familiar, a responsabilidade de cuidar – dos filhos, dos idosos, dos doentes e de todos os que necessitem de cuidados”, mas que no Brasil não contam com “disponibilização de equipamentos e serviços públicos (creches, escolas em tempo integral, serviços de saúde, moradia digna, dentre outros) indispensáveis ao desempenho das funções familiares” (SOUZA; LIMA, 2019, p. 158). Como 90% das famílias monoparentais urbanas no Brasil são comandadas por mulheres, o “desafio da conciliação entre o trabalho e a vida familiar” revela “a dificuldade da mulher/ mãe e provedora em promover o sustento da família e preservar uma participação mais efetiva junto a seus filhos e ao ambiente familiar” (MAIA et al., 2015, p. 99).

A subordinação das famílias trabalhadores ao padrão capitalista de moradia, no Brasil, se iniciou no final do século XIX, opondo operários liderados pelo “anarquismo, socialismo reformista e 'trabalhismo’” (FAUSTO, 1977, p. 41) aos industriais em processo de organização no Rio de Janeiro e em São Paulo. Pautando o tema da moradia popular entre 1880 a 1930, a “utopia da cidade disciplinar” burguesa irá combater a “utopia anarquista”, quando as relações capital-trabalho são conformadas sob a indústria moderna, definindo a moradia dos trabalhadores conforme padrões de “intimidade operária” (RAGO, 1985).

Ao estender a “domesticação” do trabalhador à habitação, “pequenos territórios da vida cotidiana”, os industriais passam a combater ideais anarquistas que propunham “múltiplas formas de resistência política, que investem contra as relações de poder onde quer que se constituam: na fábrica, na escola, na família, no bairro, na rua” (RAGO, 1985, p. 14). Identificando “uma relação de algum tipo entre o trabalhar e o viver e que, acionando-se este último, o esforço pode ser transmitido para o primeiro”, observa-se que “um tema persistente

na história das nações capitalistas avançadas tem sido a procura daqueles aprimoramentos do local da vida que podem estimular a felicidade, a docilidade e a eficiência do trabalho” (HARVEY, 1982, p. 23).

Mas a cruzada moralizadora no Brasil se enfrenta com a questão da moradia, vinculada aos baixos salários e dominada pelas formas rentistas de oferta habitacional popular. Sem interesse político em aplicar recursos em empreitada de tamanha dimensão, o Estado não chega a um consenso sobre a questão, resultando em ações pontuais compartilhadas com o interesse privado. “Graças aos benefícios extras” de isenções, domínio útil de terrenos do Estado, abastecimento de água, impostos de importação dos materiais (RIBEIRO; PECHMAN, 1985, p. 56-8), a partir de 1890, vilas operárias são construídas no Rio de Janeiro e São Paulo.

“Um sucedâneo das senzalas”, quando através da oferta de “habitação o proprietário preservava e protegia sua mercadoria – o escravo”, as vilas operárias têm origem em dormitórios construídos para “atrair e reter a força de trabalho”, contendo “uma decisão de caráter capitalista”: vinculada à permanência no emprego, a ocupação da casa implica pagamento de aluguel, dependente do recebimento do salário e da prática de bons costumes, sempre ameaçado de despejo em caso de greve (BLAY, 1985, p. 30 e 144). Porém, para além da sujeição econômica e política do trabalhador-locatário, a forma moradia segundo padrões burgueses irá reforçar aspectos ideológicos, favoráveis à reprodução do sistema de dominação.

Abordando o aspecto do individualismo, em artigo de 1935, intitulado “Arquitetura e questões sociais”, o filósofo Bertrand Russel irá criticar a casa proletária das sociedades dos países do capitalismo central enquanto “centro da vida individual” e “o ideal de segregação social de uma população essencialmente individualista” (RUSSEL, 2001, p. 77). Para o filósofo, enquanto “o problema da produção vem envolvendo segmentos sociais cada vez mais numerosos”, a “perspectiva geral em relação aos problemas que nos parecem situados fora da esfera da política e da economia vai se tornando cada vez mais individualizante” (RUSSEL, 2001, p. 78). E segue:

Na fábrica há, forçosamente, uma vida social, que gerou os sindicatos, mas em casa cada família almeja o próprio isolamento. 'Eu me reservo para mim mesma', dizem as mulheres. Seus maridos, por sua vez, gostam de imaginá-las em casa, sentadas à espera do chefe da família (RUSSEL, 2001, p. 78).

Entendendo que “toda a vida doméstica proletária é autocontida, seja na forma da casa unifamiliar ou dos cômodos dos blocos de apartamentos”, Russel identifica os efeitos desse isolamento social sobre a família: crianças “sem liberdade, espaço, nem ambientes onde suas atividades naturais sejam inofensivas”, mães “obrigadas a cumprir as obrigações de babá, cozinheira e arrumadeira” e o marido, quase sempre “irritado com as lamúrias da esposa e o 'mau' comportamento dos filhos” (RUSSEL, 2001, p. 80-81). Em seu entendimento, “para sanar todos esses problemas de uma só vez, basta que seja introduzido um componente comunitário na arquitetura”, isto é, edifícios de uso coletivo, centro da vida coletiva, como a “cozinha comum”, espaços de “lazer, reuniões e sessões de cinema” e a “escola maternal”, com “alimentação saudável” e liberdade de movimentos” (RUSSEL, 2001, p. 81-83).

Considerações que lembram a proposta do Centro Integral de Educação Pública, CIEP, no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul nos anos 1990 que, oferecendo acompanhamento dos estudos e práticas esportivas em horário integral, “ao invés de escamotear a dura realidade em que vive a maioria de seus alunos, proveniente dos segmentos sociais mais pobres, compromete-se com ela, para poder transformá-la” (RIBEIRO apud MOREIRA et al., 2019, p. 6). Um projeto que sofreu “preconceito”, pois os pais não queriam matricular seus filhos devido à imagem de que se tratava de uma escola de pobre, feita para atender as “crianças que não tinham o que comer em casa, que ficavam na rua” (CHAGAS, 2011).

Reação prevista por Bertrand Russel, quando advertiu que “as pessoas gostam da privacidade do 'lar', onde encontram satisfação para seu orgulho e possessividade”, estando

aí “os mais poderosos obstáculos a essa reforma arquitetônica”. Concluindo que “não será dos homens que partirá o desejo de mudança”, Russel depositava esperanças no “feminismo”, à época “num estágio inicial de desenvolvimento entre as mulheres da classe trabalhadora”, mas ameaçado “na hipótese de uma reação fascista” (RUSSEL, 2001, p. 84).

Justamente as frustradas experiências revolucionárias das décadas de 1910/20 e a “reação fascista” na Alemanha que motivaram, entre 1929 e 1936, os “Estudos sobre autoridade e família” do Instituto de Pesquisas Sociais de Frankfurt, sob direção do filósofo Max Horkheimer. Aplicada a trabalhadores e funcionários daquele país, pretendia identificar “em que medida a classe trabalhadora alemã estaria disposta a resistir ou, por outro lado, aderir ao nazismo” assimilando “ideologias conservadoras que favoreciam partidos vinculados ao grande capital monopolista e redundavam na maior exploração de sua classe” (SILVA, 2018, p. 40 e 50). Entendendo os “temas da autoridade e da família” como “estritamente vinculados” através da “aceitação da dominação social pelos indivíduos” e pelo “papel da socialização familiar na internalização dessa dominação” (SILVA, 2018, p. 47), a pesquisa foi coordenada pelo “sociólogo e psicanalista Erich Fromm, membro da 'esquerda freudiana' para quem a família era a “agência psicológica da sociedade” cumprindo “a função de produzir uma estrutura libidinal adequada às necessidades sociais” (SILVA, 2018, p. 83).

Por tudo isso, para Rowbotham (apud LIMA, 1981, p. 78), a família “pode manter ou restringir a expansão do capital, mas não pode partir de si a iniciativa da alteração”, pois somente com a “transformação das relações sociais em toda a sociedade que esta subordinação pode ser dissolvida”. Dessa forma, como epicentro de processos autoritários e de dominação, o interior das moradias oferecem exíguas contribuições a práticas transformadoras, cabendo desbordar seus limites e buscar o interesse coletivo como eixo de alternativas mais consequentes.

O ESPAÇO VIVIDO COMO AFIRMAÇÃO DOS INTERESSES COLETIVOS

O exposto até aqui procurou demonstrar as limitações dos programas de melhorias habitacionais quando, desvinculados de ações coletivas, são realizados em um ambiente de autorreprodução do trabalhador urbano, submisso a valores individualistas favoráveis à dominação burguesa. Como “o controle social do espaço pesa sobre os usuários que não recusam a familiaridade do cotidiano”, resultando em que “só uma 'elite' discerne as armadilhas e nelas não cai”, é possível afirmar, como Lefebvre (2006, p. 184), que “o espaço é tanto mais aprisionado quanto ele foge à consciência imediata. Donde talvez a passividade dos 'usuários”.

Nesse sentido, é possível argumentar que a maior debilidade de tais programas, limitador e redutor do seu potencial de mobilização e transformação socioespacial, é a negação que faz do espaço compartilhado pela vizinhança. Mantendo as ações no restrito universo familiar, não só são fortalecidos valores veiculados pelo sistema e a ele essenciais para o consenso político; também se abre mão de colocar o tema que responde pela própria história dos moradores e que podem, efetivamente, criar comunidade, ou, no dizer de David Harvey, “consciência de comunidade”:

Os trabalhadores que são proprietários de suas casas sabem que o valor das economias ligadas a ela depende da ação de terceiros. É de seu interesse comum conter coletivamente comportamentos “desviados”, barrar instalações “prejudiciais” e assegurar altos padrões de serviços públicos. Essa coletivização de ação pode ir muito além daquilo exigido pelo auto interesse individual puro (HARVEY, 1982, p. 32).

Todavia, ainda que decisivo para as condições de vida das camadas populares, atenuando a dureza do dia-a-dia, abrindo possibilidades ao alcance dos limitados recursos, sem ameaças externa ou internas, a luta pelo espaço comum não se transforma em vigilância ou

mesmo controle. Estudos desenvolvidos no último quartel do século passado em países da Europa (CASTELLS, 1980, 2000) indicam que, quando resultante de defesa contra riscos de privatização, as mobilizações sociais pelo espaço coletivo se esgotam uma vez atendidas as demandas ou quando suspensas as ameaças que comprometiam a apropriação do espaço pelos moradores. Harvey esclarece que certas ações comunitárias não podem ser confundidas com “luta de classes”, pelo caráter de “apropriação de renda” surgindo como resultantes das “ações da classe trabalhadora”, mas de interesse “dos próprios apropriadores”. Lutas de classes acontecem quando, “com total consciência”, os trabalhadores passam a lutar “contra todas as formas de exploração, quer no local de viver, quer no local de trabalho”. Compondo “três situações examinadas – individualismo competitivo, ação comunitária e luta de classes”, o autor esclarece que, nesse “*continuum* de possibilidades”, o ponto onde se encontra determinada classe trabalhadora deve “ser descoberto por investigações concretas de situações particulares” (HARVEY, 1982, p. 33). Trata-se de oportuna sugestão de pesquisa em relação a trabalhadores brasileiros, pois o texto de Harvey analisa a realidade dos “países de capitalismo avançado”.

Essa agenda de pesquisa é incompatível com as práticas de melhorias habitacionais do Estado capitalista brasileiro, que pratica à sua maneira a diretriz de desorganização e subordinação das classes trabalhadoras. Mas também é incompatível com os propósitos das ONGs, alinhadas como o *status quo* e restritas ao atendimento individualizado e individualista, isto é, direcionado às “carências” de forma a se esquivar de possíveis demandas de maior vulto no campo dos “direitos”. Por tudo isso, pode-se afirmar ser difícil, senão impossível, esperar abordagens assim a partir do Estado e de ONGs, ou impulsionadas pelo capital, como comprova o interesse seletivo de tais agentes em implementar e participar de programas de “urbanização de assentamentos precários”. Essas ações, sob governos conservadores de São Paulo e sem cogestão popular, viabilizaram lucros empresariais e sucessivas premiações de federações imobiliárias nacional e internacional, ligadas à ONU (SÃO PAULO, 2010), comprovando que mesmo programas “conquistados com muita luta” podem ser implementados “sem uma política social mais ampla que assegure o direito à cidade” (MARICATO, 2011, p. 156).

Assim, é a partir da ausência do Estado em tais espaços, ainda que preenchido por outros sujeitos, mais ou menos institucionalizados – como associações de moradores, cabos eleitorais, lideranças cooptadas e representantes eleitos, presentes em períodos eleitorais –, que oferece possibilidades de atuações no sentido de fortalecer processos de autonomia (SOUZA, 2006). Territórios que possibilitam a aplicação espacial do princípio da “juridicidade alternativa” ou o “direito dos oprimidos”, expressões de Boaventura de Sousa Santos para o que ele denomina de “produto de uma situação de opressão” que se pretende “reduzir essa exclusão, criando ou recriando uma identidade alternativa, mesmo que subalterna” (SANTOS, 2002, p. 299 apud SOUZA, 2006, p. 475).

Explorando a desobediência no que tange àquelas normas urbanísticas e arquitetônicas pré-determinadas, a “liberdade para construir”, defendida na escala residencial por Turner (AGUIAR, 2010; ESPINOZA; GRAPPI, 2017) e celebrada por Lefebvre como “direito à obra” (LEFEBVRE, 2006), deve ser estendida ao urbano. Identificando os espaços conforme as classes sociais, o autor francês vai defender uma dimensão espacial pouco apreendida pelo urbanismo estatal e que constitui a própria essência de sua produção: o conceito de espaço vivido, espaço dos habitantes, dos usuários, pouco valorizado pelos arquitetos-urbanistas, afeitos às ciências parcelares. Trata-se de uma categoria relacionada com o espaço construído/transformado socialmente por determinado grupo em suas relações cotidianas e de produção (LEFEBVRE, 2006).

Esses aspectos urbanos acima abordados, tão evidentes quanto desprezados, comprovam um nível de poder que, ainda quando apropriado individualmente, só pode existir a partir de convenções que preservam o interesse coletivo. Exemplo da reserva florestal das

comunidades quilombolas, acessível às necessidades de todos desde que preservados os interesses gerais, essa capacidade de intervenção coletiva-individual no espaço dos bairros precários é a prova, mesmo nos grandes centros urbanos – núcleos duros do poder político e econômico do Capital –, da prevalência de laços de solidariedade coletiva, indispensáveis para levar a vida sob condições de grande adversidade, como comprovam as recentes ações em rede de inúmeras favelas brasileiras açoitadas pela pandemia da Covid-19.

A “ideia de autonomia coletiva, entendida como os direitos e as capacidades de os grupos definirem as normas que regem a produção do seu espaço” (KAPP et al., 2012), é bem mais ampla e consequente que os processos participativos a que são “convidados” os beneficiários. A administração pública, assumindo o controle do espaço da cidade e determinando, através do zoneamento, usos permitidos, tolerados e proibidos, expropria de fato a autogestão popular e reduz cada cidadão aos limites de sua propriedade. Não é de estranhar que, propostas para qualificar estes limites via melhorias habitacionais, ganhe tanto apoio oficial e até mesmo acenos de recursos financeiros para as atividades técnicas.

Desse ângulo, a cidade ilegal é a cidade sem lei urbanística, ao passo que a cidade informal é a cidade sem forma capitalista; mas isso não significa que não tenha lei ou forma (LEFEBVRE, 2006), porquanto ambas são consequências de distintas formas de poder sobre o espaço. Partindo de tais reflexões, podemos dizer que há riscos mesmo naquelas proposições de regularização urbanística que, como bandeira de cidadania e direitos, encobre interesses privados tal qual as justas lutas populares em favor de demandas por políticas habitacionais que, ao fim e ao cabo, mostraram seu avesso através da apropriação capitalista.

Sem ilusões quanto à possibilidades de instaurar territórios urbanos por fora da dinâmica capitalista, mas entendendo o direito à cidade tal como formulado por Lefebvre (1991, 2008) e recentemente lembrado por Harvey (2008), como o direito de determinar, coletivamente, o que a cidade pode e deve ser, teríamos que pensar em experiências de exercícios de autonomia coletiva, pois “um elemento-chave desse direito é seu exercício cotidiano por meio de discussões e ações concretas, que começam na escala micro local da moradia e de seu entorno urbano mais imediato” (KAPP, 2012, p. 5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do já longo contexto de “fim de um ciclo” da reforma urbana, “caracterizado pelo movimento social iniciado na luta contra a ditadura” e que, alimentado por movimentos sociais e sindicais, se expressou nas “experiências das prefeituras democráticas e populares”, na “produção acadêmica crítica” e “culminou com a criação do Ministério das Cidades no Governo Lula”, Ermínia Maricato (2011, p. 8-9) já afirmava, há quase dez anos, a necessidade de reconhecer o impasse da luta por cidades mais justas no país. Referindo-se à “agenda congestionada com tanta participação”, principalmente na primeira década deste século, a autora cita Slavoj Žižek e sua advertência sobre a ânsia de ser ativo e participar, quando “a verdadeira dificuldade é dar um passo para trás, é se afastar de tudo isso” (apud MARICATO, 2011, p. 163). Como um movimento inercial, mantido apesar da paulatina restrição e anulação de espaços de participação social – institucionais ou não –, o voluntarismo tem impedido a reflexão e levado muitos a uma adesão afoita aos programas de melhorias habitacionais.

Para além das metas mais que justificadas de qualificação habitacional dos “arquitetos militantes”, cabe refletir sobre as consequências políticas de tais práticas no momento atual. Ainda que limitados em poder político e econômico, a posição de classe permite escolher não apenas as armas, mas principalmente o lugar do combate. A inversão das prioridades implica em articulações por fora do Estado, com foco não em demandas individualizadas, mas em ações contra riscos coletivos de diferentes origens e consequências, capazes de mobilizar os moradores com vistas a defender seus territórios – quase sempre conquistados a duras penas e contra muitas ameaças. Tais condições, que não se apresentam em estatísticas de déficit

habitacional e tampouco encontram patrocinadores e financiadores, exigem outros procedimentos e novos conhecimentos dos arquitetos, não acessíveis nos limites dos programas de melhorias habitacionais sob controle estatal, mas passíveis de subversão.

As ferramentas analíticas dispostas por Lefebvre (2006) e que definem a “triplidade do espaço” – percebido, concebido, vivido – esclarecem a visão e a prática espacial dos arquitetos como “uma ideologia em ação, um espaço vazio, primordial, continente que recebe conteúdos fragmentários, meio *neutro* recebendo coisas separadas, pessoas, habitat” (LEFEBVRE, 2006, p. 241-2). Essa visão tecnocrata fez Lefebvre afirmar ser uma “suprema ilusão: considerar os arquitetos, urbanistas ou planejadores como peritos em espaço, juízes supremos da espacialidade” (LEFEBVRE, 2006, p. 82). Por intermédio da “pretensa 'síntese gráfica' do corpo e do gesto nos projetos desenhados”, os arquitetos:

[...] intervêm como *redutores* da realidade que eles pretendem representar, realidade que não é aliás senão uma modalidade de um “modo de vida” admitido, quer dizer imposto, num habitat (pavilhão ou “grande conjunto”). Modo de vida normal, quer dizer normalizado (LEFEBVRE, 2006, p. 264).

Para superar isso, é necessário ultrapassar valores próprios da profissão e do sistema, predominantes no campo da arquitetura e do urbanismo que, envolvidos na aparência do problema, são mantidos atarefados na imposição aos trabalhadores de normas construtivas heterônomas em diferentes escalas espaciais ou emitindo “conceitos” para determinação do cotidiano dos usuários (KAPP et al., 2012). Rompendo com tais ações, próprios de processos de colonização e moralização dos trabalhadores, mas também de reafirmação de práticas de dominação das famílias, é preciso entender tanto a autoprodução da moradia quanto dos assentamentos populares enquanto inerentes à condição material dos trabalhadores, mas síntese possível da reunificação do trabalho intelectual e manual sob o capitalismo (FERRO, 2015).

Apesar das limitações impostas aos seus modos de reprodução⁸, cabe entender os processos de autogestão como opostos à dominação cultural e, conseqüentemente, política. As críticas a tais práticas como sobretrabalho funcional em relação ao aumento da taxa de exploração (OLIVEIRA, 2006), que sugeriam a produção habitacional de mercado, ainda necessitam de uma discussão mais substancial à luz das experiências nacionais recentes.

Apesar da aparência de colaboração de classes em torno do espaço da moradia popular oferecida pelos programas de melhorias habitacionais, na essência, são práticas de dominação exercidas através da qualificação construtiva do lar dos trabalhadores, mantendo-os reféns de interesses imediatos e individualistas, sob a forma de propriedade privada. Personificando Estado e ONG, detendo o poder técnico, o arquiteto voluntarista é, simultaneamente, sujeito dominado por normas estabelecidas e instrumento de dominação da família “beneficiada”, subjungando iniciativas autônomas de produção e apropriação do espaço.

De onde vem, nesse caso, o *hetero-nomos*, a norma alheia a que todo processo deve se submeter? Paradoxalmente, também as metodologias de atuação tecnocráticas são elaboradas com ajuda de arquitetos e urbanistas. O problema é que não visam prioritariamente à mobilização do conhecimento especializado para situações novas de planejamento e produção do espaço; em vez disso, buscam o enquadramento dessas situações novas às antigas rotinas administrativas, financeiras e jurídicas da cidade formal (KAPP et al., 2012, p. 3).

⁸ Modos de reprodução sempre caracterizados por precariedades que se expressam “na distância entre o movimento de moradia e o conjunto dos meios técnicos da civilização contemporânea”, fazendo com que “a própria tentativa de solucionar o problema coletivo da moradia sem recurso aos meios próprios da economia e da técnica modernas não deixa de representar uma limitação drástica, que não tem cabimento idealizar” (SCHWARZ, 2002, p. 231).

Suspendendo programas federais de qualificação de bairros populares, oferecendo ações de melhorias habitacionais planejadas para atendimento clientelista, ao mesmo tempo em que protela a liberação de recursos vinculados à Lei Federal de Assistência Técnica, o Estado brasileiro ameaça interromper a trajetória histórica da “arquitetura militante”. Com isso, visa impedir o processo pelo qual aquilo “que foi fim de linha para uns será começo para outros” e, dessa forma, impossibilitar “reencontrar no presente a conexão com as contradições antigas e irresolvidas” (SCHWARZ, 2002, p. 228-229). Por tudo isso, cabe refletir daqui para frente sobre o momento em que dar “um passo atrás” e “se afastar de tudo isso” possa representar o impulso necessário para novos saltos e novos ciclos na luta urbana.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, D. Revisitando Turner: Habitação Social e os Desafios da Cidade Contemporânea. **Arquitextos, Vitruvius**, 127.07, ano, 11 dez. 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.127/3701>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- ARANTES, P. F. **Arquitetura Nova**: Sergio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002.
- _____. **Batemos no teto**: limites e perspectivas da autogestão habitacional no Brasil. Entrevista a Giana Rocha (Escritório Modelo Albano Volkmer), Felipe Drago, João Rovati, Lucimar Siqueira e Sérgio Baierle (ONG Cidade), Porto Alegre, 10/12/2011. Disponível em: <https://praticas.demorar.wordpress.com/2012/07/25/1-batemos-no-teto-limites-e-perspectivas-da-autogestao-habitacional-no-brasil/#more-402>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- ARBACHE, J. (coord.). **Pobreza e Mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Brasília: CEPAL, 2003. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28350/S301441N962BR_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 abr. 2020.
- BARROS, M. C. **Experiências de Assessorias Técnicas em Programas Habitacionais**: O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019. Disponível em: http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Tese_-UFABC_-Mariana-Cicuto_2019.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.
- BLAY, E. A. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.
- BOURDIEU, P. Apêndice. **O espírito de família**. In: _____. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papyrus, 1996. p 124-135.
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.html. Acesso em: 05 mar. 2020.
- _____. Lei nº 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 nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2008. Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm. Acesso em: 03 jul. 2020.
- BURNETT, F. L. Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 30, n. 1, p. 15-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.67081>
- CARDOSO, A. L. e DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Disponível em: <https://www.observatorio.dasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana>

- DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf. Acesso em: 5 mar. 2020.
- CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- _____. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CHAGAS, A. Sonho de Brizola, escola de turno integral fracassa no RJ e RS. **Terra**, Educação, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/sonho-de-brizola-escola-de-turno-integral-fracassa-no-rj-e-rs,819842ba7d2da310VgnCLD200000bbccce0aRCRD.html>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- DATAFOLHA/CAU-BR. **O maior diagnóstico sobre Arquitetura e Urbanismo já feito no Brasil**. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil/Datafolha Instituto de Pesquisa, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acesso em: 08 jul. 2016.
- ESPINOZA, J. H.; GRAPPI, L. Novas-velhas questões? [Re]visitando as teorias de John F. C. Turner sobre a “cidade informal” no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FAUUSP, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.6/ST%207.6-03.pdf. Acesso em: 13 jan. 2018.
- FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.
- FERREIRA, L. I. C. **Arquitetos militantes em urbanização de favelas uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-27062017-150239/publico/LaraIscostaFerreira.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.
- FERRO, S. Trabalhador coletivo e autonomia. In: VILAÇA, Í.; CONSTANTE, P. (org.). **Usina: entre o projeto e o canteiro**. São Paulo: Edições Aurora, 2015. p. 21-30. Disponível em: <http://www.cau.br.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/LivroGrupoUsina.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano 2, n. 6, p. 6-35, jun./set. 1982.
- _____. Do administrativo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 163-190.
- KAPP, S. Uma tipologia de espaços cotidianos. **Risco**, São Paulo, n. 15, p. 5-20, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i15p5-20>. Acesso em: 3 jun. 2020.
- KAPP, S. et al. Arquitetos nas favelas: três críticas e uma proposta de atuação. In: CONGRESSO BRASILEIRO E CONGRESSO IBERO-AMERICANO HABITAÇÃO SOCIAL: Ciência E Tecnologia “Inovação E Responsabilidade”. 4., 3., 2012, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: PósARQ/Associação Catarinense de Engenheiros, 2012. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/2a_aula/MOM_CTHab_2012.pdf. Acesso em: 14 nov. 2017.
- LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000).
- _____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LENARDÃO E. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 197-214, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a14.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- LIMA, V. Mulheres, família e trabalho doméstico no capitalismo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra/Portugal, n. 6, p. 47-86, maio 1981. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/37216>. Acesso em: 05 abr. 2020

- MAIA K. *et al.* O papel das mulheres pobres brasileiras na estrutura familiar monoparental feminina: uma análise do ano 2012. **Revista Econômica**, Niterói, RJ, v.17, n. 2, p. 97-122, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.22409/economica.17i2.p221> acesso em 06 jul. 2020
- MARICATO, E. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. In: _____. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- MOREIRA, L. S.; GÓIS JUNIOR, E.; SOARES, A. J. G. A educação do corpo no programa dos Centros Integrados de Educação Pública - CIEPs. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 30, p. 1-27, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/pp/v30/1980-6248-pp-30-e20180006.pdf> acesso em 03 abr. 2020.
- OLIVEIRA, F. O Vício da Virtude: Autoconstrução e Acumulação Capitalista no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 74, março 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000100005>. Acesso em: 8 fev. 2017.
- OLIVEIRA, Z. **Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual: a política de habitação de interesse social do estado de São Paulo, de 1984 a 2000**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_a9a765188af05ce788edd35b2f3b10. Acesso em: 08 jul. 2020.
- PARENTE, S. **O mercado financeiro e a população de baixa renda. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Brasília: CEPAL, mar. 2003. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28344/1/LCbrsR136_pt.pdf. Acesso em: 03 abr. 2020.
- PULHEZ, M. M. A gestão da Política Habitacional em São Paulo: Notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 99-116, jul. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200099. Acesso em: 10 jul. 2020
- RAGO, M. **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar. Brasil, 1890-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. **O que é questão de moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- RIZEK, C. S.; BARROS, J.; BERGAMIN, M. de A. A política da produção habitacional por mutirões auto gerenciários: construindo algumas questões. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 31-46, maio 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2003v5n1p>
- RONCONI, R. L. N. **Habitacões construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário**. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1995. Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/artigos-e-teses/habitacoes-construidas-com-gerenciamento-pelos-usuarios-com-organizacao-da-forca-de-trabalho-em-regime-de-mutirao-funaps-comunitario/>. Acesso em: 08 de jul. 2020.
- RUSSEL, B. A arquitetura do ócio. In: DE MASI, D. **A economia do ócio**. Rio de Janeiro: Sextante, 2001. p. 75-85.
- SANTOS, C. N. F. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- SÃO PAULO. **Projeto de urbanização de favelas ganha Prêmio Fiabci Prix d'Excellence**. Prefeitura Municipal de São Paulo, Relações Internacionais, 01/06/2010. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=19152. Acesso em: 10 jul. 2020

- SCHWARZ, R. **Posfácio**. In: ARANTES, P. F. **Arquitetura Nova**: Sergio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 225-232.
- SILVA, F. P. de M. **Crítica da autoridade**: dominação e emancipação na obra de Max Horkheimer. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-28052018-170521/publico/2018_FabioDeMaria_VCorr.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.
- SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- _____. **Os conceitos fundamentais em pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.
- SOUZA, I. de L.; LIMA, R. de L. de. Família, conservadorismo e políticas sociais no Brasil: questões para reflexão. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 44, v. 17, p. 149-164, 2 semestre 2019. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/45219> acesso em 07 jul. 2020
- VALLADARES, L. P. (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- WOORTMANN, Klaus. Casa e família operária. **Anuário Antropológico**, ano 5, n. 1, p. 119-150, 1981. Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6139> acesso em 06 jul. 2020.

INFORMAÇÕES DO/A AUTOR/A

Frederico Lago Burnett

Arquiteto. Doutor em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão. Professor adjunto IV do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão.

E-mail: fredlburnett@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-0605-4846

Lattes: lattes.cnpq.br/9094745284365149

Recebido em 04/05/2020

Aceito em 03/06/2020



FAVELA: PRODUTO CULTURAL E TURÍSTICO DO RIO DE JANEIRO (RJ)?¹

Favela: Cultural and tourist product of Rio de Janeiro (RJ)?

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-6>

Fausi Kalaoum

Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: fausi@usp.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-3267-6377

Isabela de Fátima Fogaça

Universidade Federal Rural do

Rio de Janeiro (UFRRJ)

E-mail: isafof@hotmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-1704-5435

RESUMO

As favelas cariocas, geralmente vistas como espaços hostis, de miséria e criminalidade, vão sendo aos poucos transformadas em produtos culturais e atrativos turísticos do município do Rio de Janeiro e de todo o país. Todavia, são inúmeros as resultantes e os desafios para que essa nova visão seja alcançada e reflita em benefício de sua população. Este artigo tem como objetivo discutir essa nova visão da favela enquanto produto cultural e turístico a partir da experiência de uma das favelas mais populares do Rio de Janeiro, o Vidigal, elucidando potencialidades, problemáticas e desafios para que a atividade turística resulte em um elemento de promoção socioeconômica. Dessa forma, é apresentado como esse processo se desenvolveu na favela; os elementos ali explorados pela atividade turística; a evolução de serviços turísticos que se instalam na comunidade; e alguns dos desafios para que o turismo opere como elemento dessa promoção socioeconômica. Como resultado, percebe-se que o turismo tem alterado a narrativa da imagem da favela; no entanto, ainda há inúmeros obstáculos a serem ultrapassados para que a atividade produza, de fato, benefícios socioeconômicos para a comunidade local.

Palavras-chave: Favela. Vidigal. Turismo. Promoção Socioeconômica.

ABSTRACT

The *favelas* in Rio de Janeiro, historically seen as spaces of hostility, misery and high criminality, have been transforming into cultural products and touristic attractions in this municipality and throughout the country. However, there are countless challenges for this new vision to be reached and reflect in benefits for its population. This article has as its main objective to discuss this new vision of the *favela* as a cultural and touristic product, from the experience of one the most popular *favelas* of Rio de Janeiro, the Favela Vidigal, elucidating potentialities, issues and challenges so that touristic activities can result in socioeconomic development. Thus, this article presents how this process has taken place in Vidigal; the elements explored for tourism; the evolution of the touristic services offered; and some of the challenges faced so that tourism can contribute as an instrument of socioeconomic promotion. Research results show that tourism has altered the narrative of the image of the *favela*, however, there remain plenty of obstacles to be overcome so that these activities can result in socioeconomic development to the local community.

Keywords: *Favela*. Vidigal. Tourism. Socioeconomic Promotion.

A CONSTITUIÇÃO DA “FAVELA” NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Durante o século XX, o Brasil passou por uma fase de intensa e descontrolada urbanização (GONÇALVES 2013; VALLADARES, 2005). De acordo com Gonçalves (2013), antes mesmo desse processo, a cidade do Rio de Janeiro, mais designadamente, já sofria com uma severa crise habitacional, o que acabou se agravando com o crescimento populacional. Com a expansão acelerada dos centros urbanos, a população das áreas rurais, na busca de melhores condições de vida, passou a protagonizar o processo de êxodo rural. Entretanto, a problemática do Rio de Janeiro ainda se apresenta mais complexa quando comparada ao do restante do país, na medida em que, além do êxodo rural, inúmeros outros elementos devem ser levados em conta para compreender um século de crescimento populacional desenfreado.

Antes mesmo do *boom* demográfico, segundo Gonçalves (2013), o fim da Guerra do Paraguai (1865-1870) também exerceu condição primordial na reestruturação, não somente do Rio de Janeiro, mas de toda a nação brasileira. Muitos das pessoas negras que lutaram ao lado do Brasil no conflito, a partir de 1865, foram libertos por determinação da família real (GONÇALVES, 2013, p. 37). Concomitante a esse processo, novas necessidades mercadológicas se afluíram no país, sendo as mais notáveis as de construção naval e a indústria têxtil. Nessa medida, de acordo com Gonçalves (2013), o Estado, que poderia incentivar o aproveitamento de mão de obra dos negros recém-libertos, em vez disso, priorizou a imigração de uma grande massa europeia para substituir a antiga mão de obra escrava.

Além do aumento da população imigrante, segundo Gonçalves (2013), a desvalorização da mão de obra negra, agora remunerada, tornava paupérrima a condição de vida desses recém-libertos, em decorrência da falta ou péssimas condições de trabalho e, conseqüentemente, à ausência de habitações dignas para viver. Gonçalves (2013, p. 38) ainda acrescenta que, entre o período de 1872 e 1890, a população havia quase que duplicado, ainda que o número de construções para a habitação tivesse aumentado apenas 60%, o que representava um grande déficit habitacional no final do século XIX.

Valladares (2005) afirma que, em consequência disso, o Rio de Janeiro começou a enfrentar um sério problema sócio-político-espacial: o nascimento de cortiços na cidade. Esse tipo de habitação apresentava más condições de moradia e superlotação de moradores. Localizavam-se, principalmente, no centro da cidade e eram escolhidos justamente pela sua funcionalidade espacial: oferecia para aqueles que neles habitavam a facilidade de deslocamento sem precisar pagar por transportes públicos, visto que muitos deles não tinham condições para arcar com as tarifas.

As superpopulações nos cortiços reproduziram uma forma de vida insalubre e contribuíam para problemas de doenças e epidemias pela cidade. Diante dessa problemática urbana, antes mesmo da proclamação da República (1889), as políticas de erradicação de cortiços começaram a acontecer. Os cortiços e outras formas da habitação massiva eram vistos como antro de marginais e malandros, como cita Valladares (2005, p. 24):

Considerado o *locus* da pobreza, no século XIX era local de moradia tanto para trabalhadores quanto para vagabundos e malandros, todos pertencentes à chamada 'classe perigosa'. Definido como um verdadeiro 'inferno social', o cortiço carioca era visto como antro da vagabundagem e do crime, além de lugar propício às epidemias, constituindo ameaça à ordem social e moral. Percebido como espaço propagador da doença e do vício, era denunciado e condenado através do discurso médico e higienista, levando à adoção de medidas administrativas pelo governo das cidades.

Nesse sentido, os cortiços passaram a ser altamente combatidos. Exemplo disso está no artigo 29, do decreto 391, de 10 de fevereiro de 1903, que proibiu novas construções, reformas e

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no III Seminário Nacional Sobre Urbanização De Favelas (UrbFavelas), em Salvador, em 2018, tendo sido aprimorado a partir das sugestões recebidas durante o evento.

manutenção de cortiços já existentes, sendo apenas permitidas obras de caiação². A intenção dessas políticas públicas era fazer o controle espacial das áreas centrais, visto que esses terrenos tinham valores superiores se comparados com os espaços mais afastados do centro (subúrbio).

Como medida para solucionar os problemas relacionados aos cortiços, o poder municipal incentivava os empresários e algumas indústrias a construir vilas operárias afastadas dos centros urbanos (VALLADARES, 2005). Essas habitações, ao serem construídas, teriam como futuros proprietários aqueles cidadãos que comprovassem sua pobreza; além disso, no caso das vilas construídas pelas indústrias, essas habitações tinham como objetivo exercer controle dos patrões em relação aos proletariados. Em 1902, com Rodrigues Alves assumindo a presidência, a economia do país cresceu devido a projetos de obras públicas. No Rio de Janeiro, além do saneamento da capital, outro projeto foi posto em prática: novas obras e instalações no porto do Rio de Janeiro, o mais importante do Estado (GONÇALVES, 2013).

Os efeitos dessas modernizações não tardaram a aparecer. O espaço modificado nas áreas centrais da cidade acabou por ganhar novas significações e, assim, a ser visto como área potencial e utilitária para as classes mais ricas e para o próprio governo. O ordenamento urbano começa a dividir e a ressignificar o que antes eram apenas espaços desordenados; de maneira cabal, criam-se novas organizações sócio-político-econômica-espaciais, sobretudo voltadas para o crescimento do mercado imobiliário. O surgimento das favelas é, nesse sentido, resultado direto da política higienista contra os cortiços, sendo as primeiras ocupações dos morros formas “embrionárias de favelas”, que guardavam uma grande semelhança com os cortiços.

Portanto, para Valladares (2000), as formações das favelas datam antes mesmo do século XX. As ocupações – provavelmente autorizadas pelo poder público – da Quinta do Caju, da Mangueira e de Serra Morena existiam desde 1881, e eram habitadas, em grande parte, por imigrantes europeus. Campos (2004), por sua vez, argumenta que as verdadeiras estruturas primárias, que em algumas décadas à frente viriam a se tornar favelas, começaram a se desenvolver a partir de estruturas de antigos quilombos, desde o início da Guerra do Paraguai, com fatores advindos de uma grande quantidade de negros libertos da escravidão que não possuíam moradias e, por isso, acabaram por ocupar esses morros.

De qualquer maneira, é possível afirmar que a ausência de políticas públicas habitacionais na cidade do Rio de Janeiro, somada a outros inúmeros fatores históricos, resultaram no crescimento da população das favelas nas décadas seguintes, como se observa a partir da tabela apresentada abaixo, que traz dados a partir da segunda metade do século XX.

Tabela 1 - A população favelada do Rio de Janeiro

Ano	População nas favelas
1950	169.300
1960	335.000
1970	554.300
1980	628.170
1991	882.483
2000	1.092.958
2010	1.393.314

Fonte: Adaptado de Gonçalves (2013, p. 29) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além do problema de superlotação das casas e dos problemas sanitários – visto que os morros não possuíam qualquer forma de saneamento, fazendo com o que os moradores descartassem suas fezes e depositassem seus dejetos a céu aberto –, outro problema assolava os

² Pintura a base de cal, sendo que uma de suas características é o baixo custo.

morros: a falta de segurança dentro dessas comunidades. Segundo Valladares (2005), os morros, principalmente o Morro da Favella, assumiam constantemente a seção policial das páginas dos jornais. Enquanto inicialmente a remoção dos cidadãos dos cortiços aos morros foi uma estratégia para liberar os bairros centrais para “reaproveitamento”, principalmente pelo poder público, posteriormente – e pela ausência de uma política pública consistente de habitação (vide resultados pífios já apresentados) – as ocupações dos morros se tornaram a nova problemática social, política e existencial, tomando o lugar dos antigos cortiços.

À medida que o número de barracos crescia rapidamente, novos espaços foram sendo apropriados pelo movimento de uma futura “favelização”, alcançando bairros da Zona Sul da cidade (GONÇALVES, 2013). É possível afirmar que as ações voltadas para o planejamento urbano, mesmo depois de 1906, eram totalmente excludentes, pois assegurava apenas direitos para aqueles que estavam aptos a habitar as áreas “habitáveis”, isto é, com infraestrutura básica (incluindo saneamento). A partir de 1910, a imprensa passa a utilizar o termo “favela” para se referir, pejorativamente, ao amontoado de casas que ocupavam os morros ao redor da cidade e “feriam” os aspectos sanitários e urbanísticos do centro urbano (GONÇALVES, 2013). Assim, o termo favela vem em alusão ao Morro da Favella, e acaba por generalizar toda e qualquer formação similar sem se atentar para as particularidades. É a partir daí que nasce o ideal de favela enquanto um espaço excluído e de exclusão, antro de marginalidade, miséria e violência.

Todavia, no final da década de 1990, a curiosidade pelo “exótico”, pitoresco e por uma forma diferenciada de viver passa a levar brasileiros e estrangeiros a demandarem visitas a favelas do município do Rio de Janeiro (MORAES, 2017). Segundo Freire-Medeiros (2006), os marcos para essa nova relação com a favela se evidenciam com um circuito percussor à Rocinha durante a “Rio 92” – e também ao Vidigal, de acordo com Moraes (2017) – e, de forma mais marcada, com a visita do artista Michael Jackson ao Morro Santa Marta, em 1996, para filmar cenas de seu clipe *They don't care about us* (“Eles não se importam com a gente”).

A partir de então, surge uma curiosidade por conhecer tais espaços, desconhecido por grande parte dos turistas que visitavam o Rio de Janeiro, em uma busca pelo “anticotidiano”. Surgiu, assim, um produto denominado Favela *Tour* ou Turismo Favela, que foi agregado a produtos convencionais da “Cidade Maravilhosa”, como Cristo Redentor, Copacabana e Pão de Açúcar.

Nessa seara, a favela, vista como local hostil, de miséria e criminalidade, vai, na mesma perspectiva da cidade estratégica e mercadoria, sendo projetada. Desde meados da década de 1990, o objetivo foi lançar o Rio de Janeiro como possível sede olímpica, transformando, aos poucos, as suas favelas em produto cultural e atrativo turístico do município e do país.

Segundo Leu (apud FREIRE-MEDEIROS, 2007, p. 8), percebe-se a construção de uma “favela mítica”, utilizada nas campanhas publicitárias de marcas e produtos os mais variados; “por sua vez, os produtos brasileiros, quando comercializados internacionalmente, também aderem à marca favela”, ao mesmo tempo em que o turismo acaba por contribuir com esse processo. Já em 2008, a Secretaria Estadual de Segurança Pública deu início ao projeto de pacificação de territórios tomados por grupos organizados de narcotráfico, que ficou conhecido popularmente como UPP. No Vidigal, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) ocupou o território no começo de 2012, dando início a um longo período de ausência de conflitos armados no morro (que viria a acabar em 2017, com a retomada do território pelo Comando Vermelho, suprimindo a facção Amigo dos Amigos - ADA).

Tendo em vista esta contextualização histórica preliminar, este artigo tem como objetivo discutir sobre essa nova visão da favela como produto cultural e atrativo turístico, a partir da experiência de uma das favelas mais populares do Rio de Janeiro que se volta ao turismo, a favela do Vidigal, elucidando potencialidades, problemáticas resultantes e desafios para que a atividade turística resulte em elemento de promoção socioeconômica para essas comunidades.

Dessa forma, são apresentados alguns pontos: a) como esse processo se desenvolveu na favela; b) os elementos ali explorados pela atividade turística; c) a evolução de serviços turísticos

que se instalam na comunidade; e d) alguns dos desafios para que o turismo, realmente, opere como elemento de promoção socioeconômica e superação da imagem da favela como lugar da miséria e criminalidade – estigma construído a partir da realidade político-socioespacial que ali foi se consolidando em função da ausência de políticas públicas habitacionais, de urbanização e de segurança pública.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O principal objetivo de uma pesquisa é compreender determinada questão que até então estive imersa no desconhecido. A pesquisa científica fornece avanços para a sociedade ao introduzir novos elementos de reflexão e debate (VEAL, 2011); porém, para alcançar resultados confiáveis, é preciso que se recorra a um rigor metodológico e à aplicação de técnicas coerentes que consigam dialoguem de maneira sincrônicas com os objetivos da investigação.

No que tange a esse artigo, optou-se pela abordagem qualitativa, por sua natureza investigativa que se afasta de uma visão positivista. De acordo com Kovacs et al. (2011), outra característica da pesquisa qualitativa é:

[...] a construção da realidade, percebida como um ato subjetivo. A descoberta e a construção de teorias são objetos de estudo dessa abordagem. Também um aspecto deste tipo de pesquisa é que os dados coletados resultam em textos que, a partir de diferentes técnicas analíticas são interpretados hermeneuticamente (KOVACS et al., 2011, p.21).

Assim, a pesquisa que se fundamenta em uma abordagem qualitativa deve adotar caminhos indutivos, subjetivos e que gere teorias, afastando-se do dogmatismo (MARUJO, 2013). Não negamos a importância das análises positivistas na construção do conhecimento; mas reconhecemos que essa abordagem poderia ser limitante para a nossa investigação. Dessa maneira, para além dos números e dos dados quantitativos, fez-se necessário aprofundar a pesquisa em campo, valorizando uma abordagem ontológica do método.

Sobre as técnicas selecionadas estão: pesquisa bibliográfica, com foco na historiografia das favelas e leituras que tratam da atividade turística no Morro do Vidigal; houve também observação em campo dos fluxos de visitantes e turistas no Morro do Vidigal, além da realização de uma visita guiada (por um guia de turismo – morador local), que ajudou na construção do conhecimento acerca do território. Paralelamente, houve consultas sobre meios de hospedagem em portais de reservas e redes sociais, como o *Facebook*, o *Decolar*, o *Booking*, entre outros, e, também, no mapa local – desenvolvimento por um designer gráfico alemão que reside no morro –, o “Vidigal 100 Segredos”. Por fim, ressaltamos que este trabalho é recorte de uma investigação maior e mais extensa, que originou em um trabalho de conclusão, realizado em 2015, e culminou na escrita de uma dissertação, defendida e aprovada em 2018.

POTENCIALIDADES DO TURISMO DO VIDIGAL

A favela do Vidigal, localizada entre os bairros de Ipanema e São Conrado, área que é considerada cartão postal do Rio de Janeiro, apesar de receber alguma visita desde a década de 1990, começa a ter o turismo como uma realidade mais evidente a partir do final dos anos 2000 e início dos anos de 2010, com a implantação da política de pacificação, materializada na Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Isso se deu a partir da expectativa do Rio de Janeiro tornar-se sede de megaeventos esportivos.

Assim, em 2012, é instalada uma UPP na favela do Vidigal, o que fomenta o turismo na comunidade. Segundo Moraes (2016, p. 69):

O turismo no Vidigal se caracteriza pela rápida expansão interna, com a abertura de inúmeros albergues, bares e restaurantes, a 'descoberta' da Trilha do Morro Dois Irmãos pelos turistas, bem como por sua entrada no circuito da noite carioca, sendo eleito local favorito para as mais recentes festas da moda na cidade.

Além da paisagem exuberante vista do morro, no caso do Vidigal, os principais atrativos e produtos turísticos já consolidados são: o Parque Ecológico Sitiê, a Trilha Dois Irmãos, a Prainha (ou Praia do Vidigal), os movimentos culturais representados pelo grupo Nós do Morro, as festas de música pop e eletrônica³, bem como empreendimentos que foram financiados com capital de empresários de origem externa ao morro, como o caso do famoso Bar da Laje⁴.

O Parque Ecológico Sitiê, criado há cerca de doze anos pelos próprios moradores – Mauro Quintanilha, Manoel Silvestre e o chefe dos garis do Vidigal, Paulo de Almeida, em uma área que estava abandonada na parte mediana do morro, é fruto da iniciativa de transformação de um território hostil para a comunidade, em função do acúmulo de lixo que ali existia, em uma área de lazer, educação ambiental e visitação. Após a revitalização do local, esse espaço foi transformado em um jardim onde os moradores realizaram a plantação de mudas da Mata Atlântica, doadas pelo Jardim Botânico, criando, com isso, uma espécie de Parque Ecológico, batizado como sitiê.

De acordo com Manoel Silvestre, um dos responsáveis por sua criação:

O lixo serviu de material para a construção do artesanato no local e para a própria infraestrutura do parque. O nome foi uma junção da palavra sítio com o pássaro Tiê, que existe aqui e estava em extinção. Hoje, o parque recebe cerca de 15 a 20 turistas por semana. E as pessoas da comunidade costumam vir para ler, tirar fotos, ouvir música (EBC, 2012, s/p).

O Morro Dois Irmãos, fortemente indicado como área de visitação pelos moradores, empreendedores locais e guias de turismo, pode ser acessado para caminhada por conta própria; mas os turistas também podem contratar o guiamento através do endereço eletrônico “www.trilhadoisirmaos.com.br”, o que amplia sua experiência. Além do guiamento na trilha, segundo informações do portal, a contratação do serviço ainda oferece um turismo pela favela, também conhecido como favela *tour*.

Outra organização que realiza as trilhas no Vidigal é a Rio Cultural *Secrets*. Segundo o portal da organização, a empresa foi fundada em 2012 e tem como missão: “Fazer um turismo igual como quando recebemos um amigo em nossa cidade. Através de um serviço exclusivo, com guias profissionais e transporte privativo, queremos que sua estadia no Rio de Janeiro seja a melhor possível” (RIO CULTURAL SECRETS, 2018). Com a opção de escolha de dois guias distintos, a organização é listada no *Tripadvisor* com certificado de excelência.

É importante destacarmos que, até 2013, o passeio à trilha Dois Irmãos era realizado, exclusivamente, por uma guia, moradora do morro, porque ela detinha o conhecimento e quase todas as indicações da área. Atualmente, o guiamento da visitação acontece com outros moradores, segundo informações coletadas em trabalho de campo na favela, em conversa com residentes e nos portais das empresas citadas. Esse quadro se alterou, pois, segundo Moraes (2016), no início de 2014, a Associação de Moradores do Vidigal executou um projeto de sinalização na trilha dos Dois Irmãos, por conta do aumento do fluxo de visitantes, o que facilitou o conhecimento e circulação na mesma por outras pessoas. Entretanto, em trabalho de campo realizado em dezembro de 2017, essa sinalização não era mais visualizada, o que destaca o “vandalismo” como um dos desafios à atividade turística na favela.

Ainda no que tange aos atrativos naturais do Morro, além do Sitiê, no entorno do Vidigal,

³ Os tradicionais Bailes Funks passam a ser jurisdição da Polícia Militar após a pacificação. Isso significa que, para a realização dos eventos, é necessário um documento autorizando o evento.

⁴ No *Instagram*, uma das principais redes sociais de compartilhamento de fotos, a #bardalaje possui mais de 28 mil resultados (22/02/2020).

existe o Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos, localizado no Leblon, que foi criado em 1992. O parque possui espécies endêmicas, quatro mirantes, brinquedos, quadras esportivas e uma trilha com cerca 1,5 km de extensão. Com entrada gratuita, funciona de terça a domingo das 8 horas da manhã até 17 horas da tarde (RIO GUIA OFICIAL, 2017).

O último atrativo natural de destaque nas proximidades do Vidigal é a praia homônima, ou, como é localmente conhecida, “Prainha”. Localizada abaixo da Avenida Niemeyer, a praia do Vidigal, com pouco mais de 500 metros de faixa de areia, foi evidenciada pela mídia no ano de 2015, após a derrubada de um casarão na Avenida Niemeyer. A Prainha também já foi objeto de disputas entre os moradores do Vidigal e um hotel de luxo construído no local. O hotel Sheraton realizou uma tentativa de privatização da praia, mas seus representantes perderam a disputa em âmbito jurídico. Atualmente, há duas maneiras de acessar a praia: a primeira delas é por meio da escadaria, com cerca de 140 degraus, localizada próximo à Praça do Vidigal (do lado oposto à Avenida Niemeyer); o segundo acesso se dá através da área de piscina do Sheraton – ou seja, do lado oposto da escadaria. Há um portão no hotel que permite que seus hóspedes tenham acesso à praia. Contudo, é possível observar que o maior uso da praia é de moradores do Vidigal ou de turistas que não estão hospedados no Sheraton.

Além dos atrativos turísticos situados no Morro do Vidigal e em seu entorno imediato, os movimentos culturais existentes na favela também acabam por interessar aos visitantes, especialmente àqueles que desejam uma aproximação maior com a cultura local e a forma de vida de sua população.

O grupo “Nós do Morro” é um elemento recorrente nas falas dos moradores e turistas que convivem, de forma mais aprofundada, com a comunidade, uma vez que o turista que somente passa pela comunidade não tem a oportunidade de conhecer o projeto, sendo necessário agendar a visitação. Fundado em 1986, tinha como objetivo criar acesso à arte e à cultura para crianças, jovens e adultos moradores do Morro do Vidigal. Após 34 anos de criação, atualmente trabalha com formação na área teatral (técnicos e atores) e cinema (técnicos, roteiristas e diretores), aceitando desde crianças até adultos, sejam elas moradores do Vidigal ou não. Atualmente, o grupo conta com patrocínios e parcerias com empresas públicas e privadas. Entre os patrocinadores e parceiros, estão empresas como Petrobrás, além do próprio Governo Federal e o projeto Criança Esperança (NÓS DO MORRO, 2018).

Apesar do grupo não se constituir um atrativo turístico convencional, o Nós do Morro, em decorrência de sua função social junto à comunidade, leva a favela a estar constantemente noticiada nos canais da mídia, de forma positiva, e representa a força dos movimentos sociais e artísticos de favelas ou comunidades carentes do Brasil. Como é apresentado na página de rede social oficial do projeto,

[...] o grupo alcançou o reconhecimento da sociedade brasileira, tendo sido agraciado com prêmios diversos, tais como o Prêmio Shell, Prêmio Coca-Cola de Teatro Jovem, Prêmio Orgulho Carioca, Menção Honrosa da ONU/Unesco, e prêmio de Melhor Curta do júri oficial do 37º Festival de Cinema de Brasília, com “Mina de Fé”. Além disso, já participou de projetos de intercâmbio e formação com grupos internacionais como o Royal Shakespeare Company e o Anonimus Company (FACEBOOK, 2018, s/p).

A UPP no Vidigal, além de fomentar o turismo, promoveu alterações culturais não tão positivas, sobretudo no que diz respeito à realização de eventos da comunidade, como os bailes funks. A partir de 2012, os bailes foram vetados pela polícia e festas ou eventos realizados pelos moradores (mesmo que sem caráter mercantil) deveriam contar com autorização prévia. Os bailes funks fazem parte das atividades de lazer e entretenimento dos moradores do morro, e sua proibição demonstra uma das contradições evidentes do processo de pacificação instituído. Por outro lado, uma nova prática emergiu nos morros cariocas, especialmente no Vidigal, que é a realização de festas e eventos nos empreendimentos que têm o turista como público alvo, ou como os moradores denominam estes eventos, festas “pra gringo”.

O primeiro local a realizar essas festas no Vidigal foi o albergue Alto Vidigal, e com a exposição desses eventos na mídia e a expansão da oferta turística no morro, novos locais de festas “pra gringo” foram surgindo. Entre esses novos empreendimentos, podemos mencionar o Bar da Laje, o hotel Mirante do Arvrão e a Laje do Neguinho. Em 30 de agosto de 2014, o jornal Estadão trouxe a seguinte manchete sobre tais festas, “O Vidigal que trocou crimes por festas cool” seguida do subtítulo “UPP se firma e também consolida alto do morro como *point* de jovens e famosos”. A reportagem apontava o Bar da Laje e o Mirante do Arvrão como “*points* badalados” que promoviam eventos em que famosos marcavam presença.

Houve, também, no ano de 2014, a exibição de uma novela que evidenciava as festas do alto do morro como parte da sua dramaturgia. Na novela em questão, uma das protagonistas da trama (interpretada pela atriz Bruna Marquezine) frequentava as festas que ocorriam no alto do morro, o que aumentou a curiosidade e a demanda do público de turistas nos eventos. Em dezembro de 2019, foi sancionada uma lei que inclui o Bar da Laje no Guia Oficial e no Roteiro Turístico e Cultural da cidade (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2019).

Além dos eventos citados, outras festas são realizadas no Vidigal e atraem visibilidade e turistas para a comunidade, como, por exemplo, a Festa das Pretas, que acontece na quadra esportiva, próxima ao acesso para a trilha dos Dois Irmãos. Paralelamente, ocorrem pequenos eventos em estabelecimentos que oferecem atrações musicais ao vivo, como forró, jazz e outros estilos musicais. O Vidigal ainda possui a sua própria escola de samba: Acadêmicos do Vidigal, que desfila em Vila Valqueire.

Ainda no que tange aos aspectos culturais que atraem visitantes e são acionados para a desestabilização de imagens pré-fixadas da favela como um lugar de miséria e criminalidade, podemos citar estabelecimentos que difundem a gastronomia local. A feijoada da Tia Léia é uma das mais requisitadas e conhecidas. A responsável é reconhecida como personalidade local e já teve aparição em diversos canais televisivos; entretanto, para provar a iguaria da moradora, os interessados devem fazer um agendamento prévio com a cozinheira (Tia Léia, quando esta pesquisa foi realizada, possuía um canal gastronômico no *Youtube*).

A tentativa de mudança da imagem da favela a partir do turismo vem fazendo com que empreendimentos, diretamente relacionados à atividade, sejam instalados no Morro do Vidigal. Em um levantamento realizado em 2017, fontes como o portal “Vidigal 100 Segredos”, sites de reservas de hospedagem (*Booking* e *Decolar*), bem como páginas de rede social no *Facebook*, possibilitavam identificar até 42 estabelecimentos de hospedagem dos mais variados, sendo a maioria albergues, tal qual se pode verificar no quadro 1.

No portal da empresa *Airbnb*⁵ foi possível encontrar 36⁶ propriedades para locação, ou seja, além dos estabelecimentos apresentados, muitos moradores disponibilizam quartos, partes de suas residências ou mesmo imóveis em sua totalidade para locação temporária.

Também a partir de dados, tais como o número de Unidades Habitacionais (UH's) presentes nos estabelecimentos – que consistem na quantidade quartos do empreendimento, quantidade de leitos, taxa de ocupação média, ano de inauguração do meio de hospedagem –, pode-se perceber a evolução dessa tipologia de estabelecimentos no território referente à favela do Vidigal.

A quantidade de leitos e a ocupação média ajudam a entender a quantidade de turistas que podem pernoitar no local, bem como a intensidade de fluxo desses visitantes hospedados na comunidade e que vivenciam uma experiência de maior proximidade com o morro e seus moradores. Já o ano de inauguração dos estabelecimentos nos ajuda a compreender os efeitos da política de pacificação para a atividade turística e a perspectiva de mudança da imagem da favela e, mesmo, a construção de um produto diferenciado para a “cidade Maravilhosa”.

⁵ Informação coletada em <https://www.airbnb.com.br/> em 2017.

⁶ Informação coletada em 01/12/2017.

Quadro 1 - Meios de Hospedagem identificados no Vidigal

Vidigal 100 Segredos 2017	Booking	Facebook	Decolar
Vidigalhouse	Vidigalhouse	VidigalHouse	Vidigalhouse
Vidigal Hostel Bar		Vidigal Hostel Bar	Vidigal Hostel Bar
Varandas do Vidigal	Varandas do Vidigal	Varandas do Vidigal	Varandas do Vidigal
Alto Vidigal		Alto Vidigal	
Hostelzinho Vidigal	Hostelzinho Vidigal	Hostelzinho Vidigal	
Hostel Meu Cantinho	Hostel Meu Cantinho		
Hill Hostel	Hill Hostel	Hill Hostel	
Mirante do Arvrão	Mirante do Arvrão	Mirante do Arvrão	
Hostel Vista do Mar	Hostel Vista do Mar	Hostel Vista do Mar	
Hostel Bella Mar e Sol		Hostell Bella Mar & Sol	
Tamu Junto		Tamu Junto Hostel	
Natural do Rio Guest House	Natural do Rio Guest House		
Hotel Shalimar	Hotel Shalimar		
Estalagem Motel	Estalagem Motel		
Favela Vidigal Guest House	Favela Vidigal Guest House		
	Laje do Neguinho	Laje do Neguinho	
	Favela Experience	Favela Experience	
	Jean Pierre Hostel	Jean Pierre Hostel	
	Mar do Rio Hostel	Mar do Rio Hostel	
Favela Maison	Elitur Cama e Café	Vidigal Muvuca Hostel	
Rojan VDG	Vidigal Sea View Apartment	Fenix Vidigal Hostel	
O Jazz & O Samba Café e Piano Bar	Casa do Mar	FAVEX Social Impacts Hostel	
Rio Sport Hostel	Hostel Dona Pompa	Aloha Club Hostel	
Nosso Hotel	Hostel Sol e Mar	Pequeno's Hostel Vidigal	
Ocean Inn	Duplex Mar (apartamento)	Hostel Vidigal Rio x Sul	
Kasa dos Micos	Apartamento Temporada (apartamento)	Hostel Dois Irmãos	
Hostel Porto		Mar do Rio Hostel	
TOTAL : 23	TOTAL : 22	TOTAL : 22	TOTAL : 3

Fonte: Elaboração Própria, 2017.

Tabela 2 - Informações sobre os meios de hospedagem do Vidigal

Meios de Hospedagem	Unidades Habitacionais	Leitos	Ocupação média	Ano de inauguração
Mar do Rio Hostel	3	18	Dado não informado	2013
Varandas do Vidigal Hostel e Lounge	9	50	30%	2015
Laje do Neguinho	14	60	30%	2016
Natural do Rio Guesthouse	2	12	7%	2015
Hostel Sol e Mar	7	30	17%	2015
Hostelzinho	3	16	50%	2014
Favela Experience	10	25	40%	2014
Vidigal Hostel Bar	4	22	50%	2017
Hill Hostel	3	16	Em baixa temporada dado não informado. Em alta temporada 100%	2016
Total	55	249		

Fonte: Elaboração Própria, 2017.

No Vidigal, a UPP é um elemento importante para explicar a expansão das atividades turísticas; mas não é a única responsável por tais mudanças, já que outras ações do poder público e da mídia exerceram – e exercem – papel fundamental para construir e destruir destinos turísticos, além da intervenção do mercado.

Em 2014, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE) lançou o Guia de Bolso das Favelas do Rio de Janeiro. A publicação foi realizada em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Empresa de Turismo do Rio de Janeiro (RIOTUR) e contou com o apoio do Instituto Pereira Passos, Rio+Social e a Rede de Conexão de Turismo (CONTUR). O guia apresentou mapas, atrativos e ofertas (incluindo guias locais, estabelecimentos de alimentos e bebidas e meios de hospedagem) das seguintes comunidades: Turano, Salgueiro, Formiga, Santa Marta, Chapéu Mangueira, Babilônia, Morro dos Prazeres, Morro dos Cabritos e Tabajaras. Um ano após o lançamento da primeira edição, em novembro de 2015, as comunidades da Rocinha, Vidigal, Alemão e Penha foram incluídas no documento. De acordo com informações colhidas no portal da UPP, as comunidades foram escolhidas por já possuírem uma infraestrutura turística adequada para receber uma demanda latente das atividades turísticas.

A ideia era preencher lacuna revelada por pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Encomendada pelo Ministério do Turismo e divulgada em março, a pesquisa apontou que 58% dos turistas estrangeiros e brasileiros querem conhecer as comunidades do Rio. O problema é que o objetivo é apenas contemplar a paisagem, principalmente nos morros, já que não havia uma organização dos serviços oferecidos nessas regiões (UPPRJ, 2017, s/p).

O estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2013, foi relevante para identificar que mais da metade dos turistas que visitavam o Rio de Janeiro apresentavam interesse em conhecer as favelas. No entanto, apenas aquelas comunidades com vista para o mar e que apresentavam um nível de consolidação de oferta turística foram evidenciadas no documento produzido pela instituição. Nesse ponto, reforçamos o caráter mercantilista das estratégias desenvolvidas, no sentido da “cidade mercadoria/marca”, em que a favela deve ser destacada como um “diferencial cultural” e não um problema de planejamento urbano e/ou social. Portanto, como uma tentativa de consolidação de uma nova atividade, entendemos o turismo nas favelas como uma marca contemporânea do Rio de Janeiro.

Em algumas favelas da cidade, os produtos lançados no mercado eram estritamente relacionados ao “tour de experiência” e à exploração da pobreza real (como o caso do *Jeep Tour* na Rocinha). Mas, no Vidigal, a oferta desses produtos aconteceu de maneira um pouco distinta, ao passo que os atrativos e recursos naturais do morro foram evidenciados. O que ratifica o que há pouco destacamos. O próprio Guia de Bolso produzido pelo SEBRAE inicia a descrição da seção “Vidigal” com os seguintes dizeres:

Localizada na Zona Sul, entre os bairros nobres do Leblon e São Conrado, sobre o Morro Dois Irmãos, é uma das favelas com a vista mais privilegiadas do Rio de Janeiro. Pelo alto da favela, podemos adentrar numa trilha, que leva ao Pico do Morro Dois Irmãos, onde se tem uma visão panorâmica de 360 graus dos principais pontos turísticos cariocas e belezas naturais da cidade (GUIA DE BOLSO DAS FAVELAS DO RIO, 2015, p. 92).

O guia ainda traz uma lista de atrativos, entre eles o mirante do Arvrão, Parque Ecológico Sitiê, Vila Olímpica, Hostel Favela *Experience*; Bar da Laje etc. Curiosamente, o guia não insere a Praia do Vidigal. Já o mapa turístico oficial produzido pela Riotur durante os Jogos Olímpicos de 2016 realiza o processo inverso, apenas a Praia do Vidigal é identificada.

Cerca de três meses antes do lançamento da segunda edição do Guia das Favelas, foi noticiada a “descoberta” da Praia do Vidigal em várias mídias. As manchetes encontradas são diversas, entre algumas delas estão “Eduardo Paes batiza a Prainha do Vidigal”, “Rio batiza a Prainha do Vidigal”, e “Pedaço de praia é redescoberto com derrubada de casa na Avenida

Niemeyer". Enquanto o termo "batizar" nos fornece a ideia do nascimento ou origem de algo, redescobrir passa a ideia de algo que foi esquecido ou perdido.

A suposta "descoberta" da praia gerou manifestações de moradores diante da possibilidade da mudança de nome da praia para Praia do Ciclista. Não se pode afirmar que foi graças aos protestos, mas, no dia 24 de agosto de 2015, o prefeito Eduardo Paes, por meio do Decreto nº 40553, em seu artigo primeiro, oficializa que: "A faixa de areia, localizada na Avenida Niemeyer, na altura do número 99 (noventa e nove), passa a denominar-se Prainha do Vidigal". A denominação que consta no Decreto apenas atribuiu legalidade jurídica ao nome, visto que, por décadas, a praia é chamada de Prainha do Vidigal pelos moradores.

Outro produto importante que auxilia na divulgação da favela como local turístico é o Mapa Vidigal 100 Segredos, produzido pelo designer gráfico alemão André Koller (residente local). O Mapa, que em 2017 teve sua quinta edição, foi produzido a partir de mapas do morro, disponibilizados pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Entretanto, as informações cedidas pela instituição pública se encontravam defasadas. André, então, contou com a ajuda de moradores do Vidigal que o auxiliaram com nomes de ruas, vielas e subáreas do morro.

O Vidigal 100 Segredos, de acordo com André (em conversa realizada em 2017), não foi pensado para ser um mapa turístico ou produto a ser comercializado. Com arte produzida pelo próprio designer, os custos de impressão são repartidos entre empreendedores que desejam que seus negócios estampem a parte de trás do mapa. Sua circulação é gratuita.

Finalmente, a mídia, por meio de manchetes em jornais, reportagens especiais, programas dominicais e até telenovelas, tem evidenciado o Vidigal como um lugar a se visitar. "Favela Chique", "lugar cool", "favela que atrai turista" e "visual deslumbrante que atrai" são apenas alguns dos termos que podemos encontrar em reportagens que explicitam a atividade turística no morro. Também não é incomum o nome da comunidade aparecer junto a nomes de artistas mundialmente famosos, como David Beckham, Kayne West e Anitta, o que contribui para fortalecer o imaginário turístico local.

Sobre esse imaginário turístico, Barbas e Graburn afirmam que:

O imaginário turístico representa uma parte específica da visão de mundo dos indivíduos ou de grupos sociais, de outros lugares que não aquele de sua residência principal, referindo-se aqui a contextos territoriais nos quais podem ocorrer alguns tipos de atividades de turismo e lazer (BARBAS-GRAVARI; GRABURN, 2002, p. 1).

E, segue dizendo, que:

O imaginário turístico promove também a transição entre o aqui e o distante, o próximo e o exótico, o conhecido e o desconhecido. Ele intervém decisivamente na viagem. Sem o imaginário turístico, que seleciona a partir de uma gama de destinos mais desejados, o mais atraente ou o mais encantador, não pode haver qualquer projeto de viagem. Com efeito, o papel do imaginário turístico é, neste sentido, incontornável, uma vez que ele permite aos indivíduos aproximar-se do lugar turístico em suas várias dimensões, sem que seja perdida sua dimensão material e simbólica (BARBAS-GRAVARI; GRABURN, 2002, p. 1).

Instigar o imaginário de uma demanda é o objetivo principal dos que projetam destinos turísticos. Não coincidentemente, esses órgãos são os mesmos que engendram o projeto de "cidade mercadoria/marca". Assim, a nossa análise, até aqui, aponta que tanto o poder público como a grande mídia acabam sendo utilizados como ferramentas para o fortalecimento das ações do mercado e formação da marca. De acordo com Miranda e Fortunato (2016, p. 8):

O turismo na favela pode ser percebido como um elemento de valorização local e a promoção desse destino, a "pobreza turística" que, por um lado, beneficia o mercado local, muda as imagens midiáticas e modifica o que era feio para exótico, por outro lado, aumenta a disputa pelo território e a especulação imobiliária, que muda toda forma econômica, social e cultural, fatos [...] ilustrados com análises do caso do turismo no Morro do Vidigal.

Nesse sentido, é possível dizer que a valorização do Vidigal como destino turístico parece estar apoiada, sobretudo, na exploração da paisagem, dos atrativos naturais e das festas “*cools*” que excluem a própria comunidade, devido aos seus preços elevados.

É importante observar, também, que o turismo na favela do Vidigal se contrapõe ao que boa parte da leitura, acadêmica e não acadêmica, indica serem o tipo de atividade turística que mais ocorre nesses territórios (favela): o turismo de pobreza. Não excluimos a possibilidade dessa segmentação se manifestar no Vidigal; porém, por intermédio da atuação em campo para a coleta dos dados empíricos, é possível notar que, nos fluxos de turistas e excursionistas que ali se realiza, há motivações ligadas à natureza (como é o caso da visita à trilha Dois Irmãos), bem como a questões culturais, por meio da frequência às festas, como as que ocorrem no Alto Vidigal e no Bar da Laje.

Alguns elementos que marcam a narrativa de turismo de pobreza, como *Jeep Tours* ou observação e fotografia por turistas de condições de precariedade, são raras no Vidigal. Subáreas como Catorze e Pedrinha, que possuem uma disposição urbana precária se comparada com locais como a Rua 3, são excluídas da narrativa dos territórios turísticos.

Uma exposição prática dessa narrativa de territórios turísticos (e não turísticos) no Morro do Vidigal pode ser ilustrada a partir da “Igreja do Papa”. Construída na década de 1990 para receber o Papa João VI, a igreja se tornou um símbolo de fé e de memória para os moradores; mas é raramente visitada por turista, segundo informado por um dos mais atuantes guias locais. Dessa forma, a realidade se manifesta de maneira complexa e multifacetada, uma vez que elementos de pobreza, de violência e de atratividade turística (e outros mais) coexistem entre si e não se anulam.

ALGUNS DESDOBRAMENTOS E DESAFIOS

Apesar da compreensão recente da favela como local de festa, da diversidade cultural e, por vezes, de elementos que se contrapõem ao pejorativo, o turismo em favelas ainda apresenta muitos desafios no sentido de se consolidar como forma de promoção socioeconômica para a sua população e de superação da imagem de miséria e pobreza construída historicamente.

No Vidigal, segundo o primeiro secretário da Associação dos Moradores da Vila do Vidigal (AMVV), Moisés Alves⁷, e o responsável pelo departamento social e cultural da Associação, André Gosi⁸, a infraestrutura e os serviços urbanos são alguns dos obstáculos à melhoria da qualidade de vida dos moradores e, por consequência, de um turismo com maior qualidade. O abastecimento de água no Morro ocorre através de 3 bombas da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE), que realizam a distribuição para as residências e os estabelecimentos. Em decorrência do crescimento desordenado, há muitas casas com problemas de abastecimento, principalmente pela existência de muitos canos estourados que, somados à falta de manutenção, acarretam grande desperdício de água na localidade, além da falta de boias nas caixas d'água dos moradores locais. Desta forma, o abastecimento de água é deficitário.

A limpeza da comunidade do Vidigal é feita pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), que realiza a coleta às segundas, quartas e sextas-feiras; entretanto, esporadicamente, a coleta não acontece. Um grande caminhão da COMLURB realiza a retirada do lixo na parte mais baixa do morro, sendo que dois caminhões menores sobem na parte mais alta e do entorno para o recolhimento dos dejetos restantes. A coleta de lixo gera um efeito colateral que é o engarrafamento nas ruas internas do morro, haja vista que a Avenida João Goulart tem largura para apenas um veículo grande passar. Apesar de a coleta ser quase

⁷ Entrevista concedida em 2013.

⁸ Entrevista concedida em 2013.

regular, existem pontos onde é possível avistar acúmulo de lixo, como o contêiner da UPP, próximo ao Arvrão, ou em áreas residenciais, como 14 e pedrinha. Portanto, um melhor acondicionamento do lixo é um desafio para melhores condições de vida para a população e para a gestão local do turismo.

No primeiro caso, acredita-se que o acúmulo de lixo ocorre graças à dificuldade de os veículos chegarem nas partes mais altas do morro, enquanto que a segunda situação ocorre pelo grande número de vielas e becos que impossibilitam a entrada de veículos de serviço público, precisando necessariamente que garis acessem esses locais para a coleta dos resíduos.

O lixo e alguns pontos de esgoto a céu aberto evidenciam problemas de infraestrutura mais graves, inclusive se revertendo em problemas estéticos ofensivos aos sentidos, aspectos negativos tanto para os moradores quanto para visitantes do local – uma vez que a pobreza e as condições precárias não aparentam ser a principal motivação daqueles que visitam o lugar.

Segundo Alves e Gosi, no início do mandato do prefeito Eduardo Paes (2012-2016), o Vidigal não estava incluso no planejamento de limpeza da cidade do Rio de Janeiro; após reivindicações da AMVV, o projeto dos garis comunitários foi posto em prática para que, além da COMLURB, os mesmos ajudassem na coleta, principalmente, em vielas e becos que são de difícil acesso aos veículos.

Além dos obstáculos apresentados, o estigma negativo da favela, ainda vendido por algumas agências de receptivo turístico, acaba por contribuir para que o turismo, muitas vezes, na contramão de tudo que foi apresentado aqui, fortaleça a imagem de precariedade e subdesenvolvimento dessas comunidades. Os roteiros denominados “safaris urbanos”, feitos em jipes em algumas favelas cariocas, em que turistas entram na comunidade com empresas de agentes externos, tiram fotos da comunidade “como se estivessem em um zoológico” e vão embora, sem deixar benefícios quaisquer para a população, é um tipo de turismo que contribui para essa contradição.

Também cabe salientar a descaracterização das atividades cotidianas da comunidade, como a proibição de festas locais, e a mercantilização das mesmas, que, como explicitado pelos moradores, viraram “festa pra gringo”, em que a comunidade não é incluída. Esses acontecimentos trazem para o debate outro elemento para a análise: a especulação imobiliária e a gentrificação. A intensificação dos fluxos turísticos do Vidigal não resultou apenas na expansão de ofertas turísticas ou de turistas. Diversos agentes externos passaram a vislumbrar o bairro como potencial investimento ou como local para possível habitação. A crescente procura pelas terras do Vidigal incentivou ainda mais o aumento dos preços das mesmas e, com efeito, do custo de vida na região, gerando o processo supracitado.

O termo gentrificação – utilizado pela primeira vez por Ruth Glass, no início da década de 1960, é um processo urbano que valoriza e transforma áreas urbanas que, até então, eram ocupadas por camadas populares da sociedade, promovendo a mudança de classes nesses locais. Hamnett (1991) define o processo da seguinte maneira:

Simultaneamente um fenômeno físico, econômico, social e cultural. Gentrificação [...] comumente envolve a invasão pela classe média ou grupos de alta renda de bairros de classes trabalhadoras ou de áreas crepusculares multiocupadas e a substituição ou o deslocamento de muitos dos ocupantes originais. Envolve a renovação física ou a reabilitação do que foi frequentemente um mercado imobiliário altamente deteriorado, e a sua melhoria para receber os requerimentos de seus novos donos. No processo, a habitação em áreas afetadas, tanto as renovadas como as não [renovadas], se submetem a uma significativa apreciação de preços. Tal processo de transição de vizinhança normalmente envolve um grau de transformação de ocupação de aluguel à posse (HAMNETT, 1991, p. 175).

Assim como ocorrido em Nova Iorque, especialmente na chamada “segunda onda de gentrificação”, segundo Bidou-Zachariassen (2006), a prefeitura do Rio de Janeiro exerceu papel fundamental enquanto facilitadora de investimentos privados, de maneira a permitir que os agentes do mercado do setor turístico pudessem investir no Vidigal.

Contudo, é preciso acrescentar que o processo de gentrificação no Vidigal não ocorreu apenas por uma perspectiva habitacional. Se em um primeiro momento a maior parte das ofertas e dos equipamentos turísticos foi de iniciativa de moradores locais, com a intensificação dos fluxos turísticos, essa realidade se alterou. Desde 2012, a oferta turística pós-UPP aponta para a expansão dos meios de hospedagem e de outros estabelecimentos. Apesar da predominância de *hostels* ou albergues e três hotéis – esses últimos localizados na Praça do Vidigal –, grandes empreendimentos, financiados por capital externo ao morro, foram construídos, como o Bar da Laje e o Hotel Mirante do Arvrão. Outros estabelecimentos de apoio à atividade turística também foram inaugurados, tais como restaurantes, hamburguerias *gourmet* e tabacarias. Apesar disso, vários desses estabelecimentos, hoje, encontram-se fechados, o que pode reforçar o pouco uso dos turistas desses estabelecimentos.

A UPP, como representação do poder do Estado na comunidade, em nossa análise, surge como um dos atores sintagmáticos na produção de um espaço consumível, pois é a partir dela que há a propagação de estabelecimentos voltados para o atendimento aos turistas, a criação do ideário do território pacificado e apto para visitas e pernoite. Durante esse trabalho, coletamos evidências que nos levam a afirmar que graças à atuação desse programa de segurança pública, o capital externo pode ser aplicado onde antes não tinha qualquer domínio. Não apenas o turismo como atividade fundamentalmente capitalista se desenvolveu no local, mas também o próprio mercado imobiliário.

Uma matéria publicada pela Carta Capital, em abril de 2014, já abordava a gentrificação como um problema no morro. Com a manchete intitulada “Gentrificação no Vidigal pressiona preços dos imóveis”, o texto narra a história de um homem (não identificado) que percorreu o morro com ofertas de compra da casa de moradores – a matéria informava o valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) por uma habitação de 35 metros quadrados⁹.

O trabalho de Miranda e Fortunato (2016) traz a declaração de um membro da Associação de Moradores da Vila do Vidigal sobre o processo de gentrificação e a supervalorização dos imóveis. O morador evidencia o problema da expulsão da população moradora do morro ou gentrificação ao exemplificar que imóveis que custavam cerca de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), em 2005, no ano de 2015, passaram a valer cerca de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais). Ou seja, os imóveis sofreram mais de 1100% de valorização em 10 anos.

Em uma busca na internet¹⁰ por compra de imóveis no Vidigal, em 2017, descobrimos valores que variam entre R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) até R\$ 2.200.000,00¹¹ (dois milhões e duzentos mil reais). Assim, podemos estabelecer uma relação entre o aumento da segurança no local, a intensificação do fluxo turístico e a especulação imobiliária no morro.

Em contrapartida, a redução da segurança pública pode tender ao enfraquecimento deste fluxo e, conseqüentemente, desvalorizar as construções.

Além do que foi apresentado, mais recentemente, entre 2016 e 2018, a falência do projeto da UPP trouxe, novamente, o medo do acesso por turistas a algumas favelas do Rio de Janeiro, seja pela violência praticada por criminosos, seja pela ação da polícia. Em outubro de 2017, uma turista alemã foi morta na Rocinha, favela mais visitada no Rio de Janeiro, após não parar em um bloqueio policial (ROSA, 2017). Apesar do evento ter ocorrido na Rocinha, é evidente que o turismo em qualquer uma das favelas do Rio de Janeiro sofre os efeitos nocivos dessa situação.

Em 2019, após deslizamento de terra e mortes, houve a interdição da principal via de

⁹ Cerca de R\$ 4.000,00 o metro quadrado. O índice FipeZap, que acompanha o preço médio do metro quadrado do país, informou que a área mais valorizada do Rio de Janeiro é a do bairro Leblon: em 2016, o valor do metro quadrado do bairro ficou por volta de R\$ 22.000,00.

¹⁰ Os sites consultados foram OLX e ZAP imóveis, em 2017.

¹¹ Esses valores também foram investigados em 2015 para compor o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Turismo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro do primeiro autor, orientado pela segunda. Na ocasião, o valor de R\$ 7.300.000,00 (sete milhões e trezentos mil reais) foi encontrado no ZAP imóveis.

acesso ao Morro do Vidigal, a Avenida Niemeyer¹², e com a intensificação de confrontos entre traficantes e policiais, o turismo foi altamente prejudicado.

Hoje, o vaivém de turistas pelas ladeiras do morro está menor, assim como a quantidade de pequenos negócios. O impacto do fechamento da Niemeyer foi forte. Para se ter uma ideia, a barraca de pastel e caldo de cana na pracinha de acesso à comunidade, que costumava ter filas, amarga prejuízos, porque o ponto de ônibus ali perto está às moscas. Investimentos da época áurea, como o Mirante do Arvrão e o Bar da Laje, já consolidados no roteiro carioca, também viram o público minguar. No caso do bar, funcionários calculam que, nos últimos dias, a queda no movimento foi de aproximadamente 40% (OGLOBO, 2019, s/p).

Os prejuízos no setor hoteleiro são, ainda, piores; a ocupação está 70% abaixo do habitual (SINDICATO DE HOTÉIS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO apud O GLOBO, 2019), o que reflete não somente na esfera econômica, mas, especialmente, na social, com perdas de emprego e renda, bem como maiores dificuldades impostas à população local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desvincular a esfera econômica do turismo é impossível, visto ser uma atividade de consumo do espaço, seja esse natural ou em manifestações culturais.

Sobre a comercialização dos atrativos culturais e ecológicos no Vidigal, não é difícil concluir que o aspecto social passa por mudanças constantes ditadas por esse dinamismo. Essas mudanças ocorrem, basicamente, devido à heterogeneidade da procura (que se renova em um processo contínuo) de produtos culturais ou ecológicos. A busca de hospedagem mais barata, por exemplo, pode ter influenciado a expansão de albergues, que no Vidigal, em sua maioria, é de empreendimentos familiares. Entretanto, não apenas os empreendedores locais têm contribuição nas mudanças sociais; grandes investimentos de capital externo (até mesmo internacional) promovem alterações na estrutura social do morro, quando, por exemplo, tentam privatizar a Praia do Vidigal ou engendram o encarecimento de custo de vida.

No caso Vidigal, a atuação do poder público por meio da UPP influenciou na tomada de decisão de agentes econômicos externos a empreenderem no local. Alguns empreendimentos, como o Alto Vidigal, foram abertos por pessoas de fora do país, ao passo que outros, como o Bar da Laje e o Mirante do Arvrão, por investidores de fora do morro, mas brasileiros. No entanto, há uma dificuldade de identificar os reais investidores ou proprietários dos maiores empreendimentos locais. De acordo com informações encontradas na internet, o dono (ou um dos donos) do Mirante do Arvrão é Fernando Vitor Penteado; contudo, por meio de conversas informais com moradores, houve rumores de que os empreendimentos contam com investimento de traficantes atuantes nos territórios da Rocinha, Vidigal e Chácara do Céu, como, por exemplo, Antônio Francisco Bonfim Lopes (Nem da Rocinha).

Como apontado, recentemente, os conflitos entre traficantes e a polícia nas favelas cariocas voltaram a tomar a mídia nacional e internacional, o que vem fazendo com que o turismo seja prejudicado. De acordo com reportagem publicada pelo jornal O Globo, em setembro de 2017, o turismo no Vidigal ainda não apresentava impactos significativos da retomada dos conflitos, apesar da morte de um policial militar em julho daquele ano. Todavia, a partir de 2018, com a iminente falência do programa de pacificação, o Comando Vermelho (CV) reconquistou o poderio que outrora fora da Facção no Morro, levando quase à extinção os Amigos dos Amigos (ADA), organização criminosa que ocupava não apenas o Vidigal, mas outras comunidades do município do Rio de Janeiro, como a Rocinha e a Chácara do Céu, por

¹² Estando fechada até fevereiro de 2020, quando este artigo foi submetido.

mais de duas décadas. Não coincidentemente, as reportagens encontradas online a partir de 2018 – ano na qual os conflitos entre CV e ADA foram mais intensos e culminaram na vitória da primeira – narram novamente elementos de violência e confronto. Essa realidade dificulta que o turismo resulte em reais benefícios para a comunidade, apesar de ajudar na mudança de imagem da favela.

Enquanto no poderio da ADA, a Rocinha e o Vidigal apresentaram baixas taxas de criminalidade, como bem aponta Misha Glenny (2016) em seu livro *Nêmesis* (que trata da biografia de Nem da Rocinha), o que possibilitou com que o turismo se tornasse uma realidade. No entanto, a atuação do tráfico de drogas nunca deixou de existir na região. Assim, é importante aprofundar estudos que tratem de como os conflitos entre as forças de segurança governamentais e as facções de narcotráfico podem impactar nos territórios turísticos e na atividade.

Em tom conclusivo, a contribuição desta pesquisa se apoia na não anulação da complexidade dos territórios – mais especificamente, da favela do Vidigal. Significa afirmar que o Vidigal é lugar tanto de pobreza e violência, quanto de festa, de cultura, de turismo e de outras manifestações e fenômenos socioculturais. É espaço, inclusive, de realização de vidas, o cotidiano concreto de milhares de brasileiros que lutam, constantemente, pela sobrevivência.

REFERÊNCIAS

- BIDOU-ZACHARIASEN, Catharine. **De volta à cidade**: Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume editora, 2006.
- BOOKING.COM. Disponível em: booking.com. Acesso em: 28 nov. 2017.
- CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo a favela**: A produção do espaço “criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004
- DECOLAR.COM. Disponível em: decolar.com. Acesso em: 28 nov. 2017.
- EBC. Disponível em: www.ebc.com.br/. Acesso em: 15 out. 2017.
- FACEBOOK. **Grupo Nós do Morro**. 2018. Disponível em: https://www.facebook.com/pg/grupo.nosdomorro/photos/?ref=page_internal. Acesso em 6 jun. 2018.
- FREIRE- MEDEIROS, Bianca. **A construção da favela carioca como destino turístico**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.
- FREIRE - MEDEIROS, Bianca. A favela e seus trânsitos turísticos. **Revista Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro. v. 2, n. 2, julho de 2007.
- GONÇALVES, Rafael Gonçalves. **Favelas do Rio de Janeiro**: História e direito. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2013.
- GRAVARI-BARBAS, Maria et; GRABURN, Nelson. Imaginários Turísticos. **Revista Internacional Interdisciplinar de Turismo**, 2012.
- GUIA DE BOLSO FAVELAS RIO. Disponível em: <http://visitefavelario.com.br/>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- HAMNETT, Chris. **The blind men and the elephant**: the explanation of gentrification. Transactions of the Institute of British Geographers, v. 16, n. 2, 1991.
- KOVACS *et al.* Pesquisa em Turismo: uma avaliação das metodologias empregadas nos artigos publicados nos anais no triênio do seminário anual da Associação Brasileira de pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – ANPTUR. **Revista Turismo**, 2011.
- MARUJO, Noémi. A Pesquisa em turismo: reflexões sobre as abordagens qualitativa e quantitativa. **Revista de investigación em turismo y desarrollo local**, v. 6, n. 14, jun. 2013.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. **Dados e Fatos**. 2017. Disponível em: www.dadosedatos.turismo.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2017.
- MIRANDA, Irma; FORTUNATO, Rafael Ângelo. O turismo sobe o Morro do Vidigal (Rio de Janeiro,

- Brasil): uma análise exploratória. **Turismo & Sociedade**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 1-20, maio-agosto de 2016.
- MORAES, Camila. Turismo em favelas: notas etnográficas sobre um debate em curso. **Plural**, São Paulo, v. 23, n. 2, p.65-93, 2016.
- MORAES, Camila. **Favelas ecológicas**: passado, presente e futuro da favela turística / Camila Maria dos Santos Moraes. 2017. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.
- NÓS DO MORRO. Disponível em: <https://www.nosdomorro.com.br/>. Acesso em: 09/06/2018.
- O GLOBO. **Interdição da Niemeyer e volta dos tiroteios mudam a vida no Vidigal**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/interdicao-da-niemeyer-volta-dos-tiroteios-mudam-vida-no-vidigal-237423>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Lei que reconhece Bar da Laje, no Vidigal, como atração turística do Rio é sancionada**. Disponível em: <http://prefeitura.rio/cidade/lei-que-reconhece-bar-da-laje-no-vidigal-como-atracao-turistica-do-rio-e-sancionada/>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- RIO CULTURAL SECRETS – Disponível em: www.rioculturalsecrets.com/; Acesso em: 10 jun. 2018.
- RIO GUIA OFICIAL – Disponível em: www.rioguiaooficial.com.br/o-que-fazer/espacos-culturais. Acesso em 10 out. 2017.
- ROSA, Ana Beatriz. A máscara de Cidade Maravilhosa: Violência e assassinatos afastam turistas do Rio. **Revista Huffpost**, outubro, 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2017/10/24/a-mascara-de-cidade-maravilhosa-violencia-e-assassinatos-afastam-turistas-do-rio_a_23253988/. Acesso em: julho de 2019.
- UPPRJ. **Unidade de Polícia Pacificadora do Rio De Janeiro**. Disponível em: <http://www.upprj.com/>. Acesso em: 28 nov. 2017.
- VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.
- VIDIGAL 100 SEGREDOS. 5. ed. Disponível em: <https://www.facebook.com/Vidigal100Segredos/>. Acesso em: 10 out. 2017.

INFORMAÇÕES DOS/AS AUTORES/AS

Fausi Kalaoum

Doutorando no Programa de pós-graduação em Turismo, Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: fausi@usp.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-3267-6377

Lattes: lattes.cnpq.br/0725425710734342

Isabela de Fátima Fogaça

Doutora em Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista (UNESP/Rio Claro). Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPACS). Professora do curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

E-mail: isafog@hotmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-1704-5435

Lattes: lattes.cnpq.br/1731543706249446

Recebido em 28/02/2020

Aceito em 20/07/2020



A URBANIZAÇÃO DE UM ASSENTAMENTO PRECÁRIO: O CASO DO LOTEAMENTO MELISSA EM CASCAVEL (PR)¹

Urbanization the a precarious settlement: The case of allotment Melissa in Cascavel (PR)

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-7>

Karen Alessandra Solek Soares

Rede Estadual de Ensino do estado do Paraná
Prefeitura Municipal de Cascavel,
E-mail: karensolek@gmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0002-9374-2219

Fabiola Castelo de Souza Cordovil

Universidade Estadual de Maringá (UEM)
E-mail: cordovilfabiola@gmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0002-1065-3908

RESUMO

A partir do instrumento da Regularização Fundiária e com as bases do Plano Municipal de Habitação (PMH), o Município de Cascavel (PR) aceitou o desafio de contratar projetos para solucionar áreas com ocupações em desconformidade com preceitos urbanísticos e com ausência de acesso às redes de infraestrutura urbana. Mesmo com o planejamento, os caminhos não foram fáceis. Levando em consideração as ideias de resiliência urbana, governança e aprimoramento dos processos para a prática da regularização fundiária, e fazendo uso da metodologia da “pesquisa-ação”, este texto articula o relato de experiência e a análise crítica do percurso e dos desafios do projeto de urbanização do assentamento precário do loteamento Melissa, que emerge junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre os anos de 2009 e 2017.

Palavras-chave: Assentamento Precário. Loteamento Irregular. Regularização Fundiária. Cascavel.

Marilda Thomé Paviani

Prefeitura Municipal de Cascavel
E-mail: marildatp@gmail.com
Orcid: orcid.org/0000-0002-5061-476X

ABSTRACT

Based on the instrument of Land Regularization and based on the Municipal Housing Plan-PMH, the Municipality of Cascavel-PR accepted the challenge of contracting projects to provide solutions to areas with occupations that do not comply with urban precepts and with no access to urban infrastructure networks. Even with planning, the paths were not easy. Taking into account ideas of urban resilience, governance and the improvement of processes for the practice of land tenure regularization, using the “action-research” methodology, this article provides a report and critical analysis of the trajectory and challenges of the precarious settlement urbanization project of the Melissa subdivision that emerges with the Growth Acceleration Program - PAC, between the years 2009 and 2017.

Keywords: Precarious Settlement. Irregular Allotment. Land Regularization. Cascavel.

O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Em decorrência de políticas públicas para o adensamento em áreas urbanas, a partir da década de 1930, e de processos de industrialização relacionadas à acumulação capitalista, a partir da década de 1960, em muitas cidades brasileiras, passaram a coexistir dois sistemas de uso e apropriação do solo no mesmo espaço (OLIVEIRA, 2013). O primeiro atende aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais da cidade legal e formal, com uma população de proprietários. O segundo, constituído informalmente, e sem atender aos padrões estabelecidos nos marcos jurídicos, pode apresentar irregularidades física, ambiental, jurídica ou cadastral, sobretudo por parte de uma população que só detém a posse dessas áreas (SAULE JR, 2004).

O loteamento é irregular em razão das irregularidades físicas ou urbanísticas, quais sejam, as que tocam a questão de ausência de infraestrutura e de áreas públicas, e as irregulares jurídicas, concernentes aos obstáculos existentes para o registro do loteamento, consistentes, principalmente, na incorreção do título de propriedade da gleba. Uma situação mais grave diz respeito aos loteamentos clandestinos, aqueles implantados sem que o projeto de loteamento tenha sido apresentado ou aprovado pelos órgãos públicos competentes, [...] que surgem diante da inércia da administração pública em fiscalizá-los (SAULE JR, 2004, p. 353).

Em Cascavel, município da Mesorregião Oeste do Estado do Paraná, atualmente com 320 mil habitantes, a permissividade da irregularidade urbana acontece desde a década de 1970, vindo a intensificar-se entre as décadas de 1990 e 2000. Essa intensificação se deu junto à financeirização da economia e o estabelecimento de Cascavel como polo regional na prestação de serviços, às margens da BR-277 – que se constituiu na reconfiguração da antiga BR-35, importante eixo de articulação viária nacional e internacional (Figura 1) (SOARES, 2016).

As áreas irregulares/ clandestinas na sede do município, conforme dados do ano de 2010, levantados pelo Plano Municipal de Habitação (PMH) e pelo setor de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), totalizaram aproximadamente 30 áreas com deficiência em infraestrutura e, em alguns casos, ocupações em áreas ambientalmente impróprias, com desconformidade com preceitos urbanísticos (SOARES, 2016).

A possibilidade de solução de décadas de segregação social e espacial provieram de uma situação anterior, a partir dos instrumentos oportunizados pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), envolvendo as dimensões jurídica, urbanística, social e ambiental. Por conseguinte, localmente, o Plano Diretor do Município de Cascavel, atualizado na Lei Complementar nº 28/2006 (CASCAVEL, 2006), absorveu essas diretrizes. O momento mais pungente dessa flexibilização legislativa ocorreu em 2009, com a criação da Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A lei representou uma quebra de paradigmas na atenção à cidade tal “como ela é”, deixando de lado a forma determinista do “como ela deveria ser” de outrora. Ou seja, “não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento” (OLIVEIRA, 2003, p. 9). A lei reconheceu aos municípios a competência para definir os procedimentos de regularização fundiária de forma adequada a suas especificidades, inclusive em áreas com conflito ambiental anteriormente já referenciadas em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Tendo em vista essa contextualização histórica, este artigo busca analisar uma das áreas irregulares de Cascavel, o loteamento Melissa, no contexto da criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) pelo Plano Municipal de Habitação da cidade, destacando o seu projeto e as

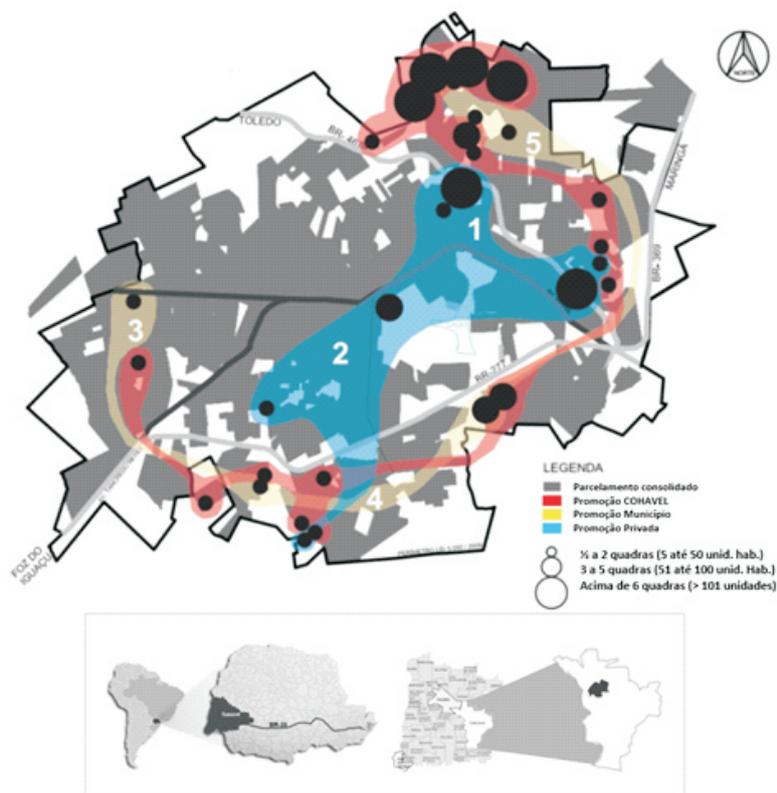
¹ Trata-se do desenvolvimento de uma pesquisa originalmente apresentada no III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (UrbFavelas), em Salvador, em 2018.

suas características populacionais e tipológicas, além de identificar os elementos urbanos constantes na área que são obrigatórios pela Lei Federal nº 11.977/2009 para a regularização fundiária. Posteriormente, aborda-se o enquadramento do loteamento ao Programa de Aceleração de Crescimento² (PAC), descrevendo o processo de constituição de equipes técnicas internas e externas ao poder público. Por fim, avaliam-se as dificuldades e limitações da regularização fundiária no caso específico.

DADOS DO LOTEAMENTO MELISSA

Visando conhecer melhor seus passivos, a Prefeitura de Cascavel organizou suas equipes técnicas e mobilizou comunidades envolvidas para a elaboração do PMH³ (Lei Municipal nº 6.063/2012). Em um dos resultados do PMH, conforme dados do ano de 2010, observou-se que as situações irregulares/clandestinas na sede do município totalizavam aproximadamente 30 áreas. Essas áreas apresentavam alguma desconformidade com os preceitos urbanísticos, com deficiência em infraestrutura urbana e, em alguns casos, ocupações em áreas ambientalmente impróprias (SOARES, 2016) (Figura 1).

Figura 1 – Síntese da localização da irregularidade urbana na sede do município



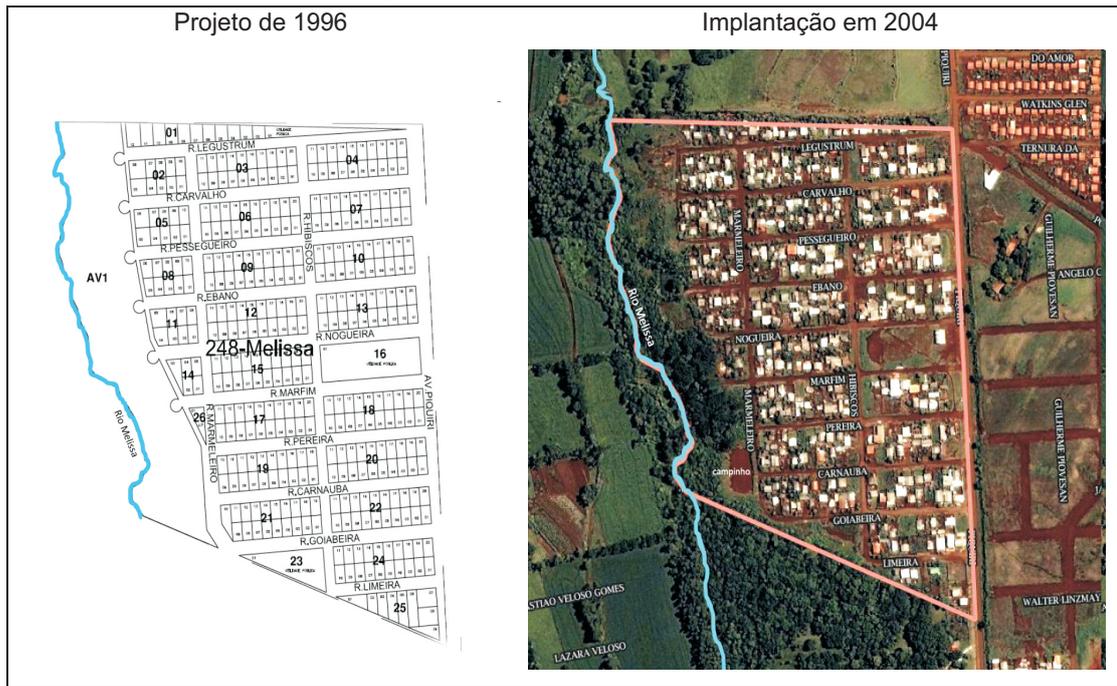
Fonte: Soares (2016) .

² O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 pelo Governo Federal, como “um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil” (BRASIL, 2010, p. 3).

³ O Plano Municipal de Habitação (PMH) é um instrumento político-administrativo elaborado pelos técnicos do município de Cascavel, a partir do ano de 2007, também oportunizados pelos recursos do PAC, através das ações do eixo do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2011). Esse programa teve a finalidade de construir uma política habitacional, com base no levantamento das necessidades da população de áreas específicas que forneceu subsídio para o estabelecimento de metas, com o intuito de conjugar a urbanização, a sustentabilidade ambiental e as políticas de desenvolvimento urbano em um horizonte temporal de 10 anos (CASCVEL, 2012).

Destacando-se a produção da irregularidade urbana local, a Companhia Municipal de Habitação de Cascavel (COHAVEL) foi responsável por vários dos casos de loteamentos e assentamentos que se encontravam irregulares (SOARES, 2016). A empresa pública foi criada no ano de 1992 para o desenvolvimento de políticas e projetos de habitação popular no município (CASCAVEL, 1992). Entre outras ações, a companhia implantou os 380 lotes residenciais iniciais, dispostos em 25 quadras, na região norte da cidade, no Bairro Brasmadeira, sobre uma gleba de 185.889,44 m², que ficou conhecido como Loteamento Melissa, mesmo nome do rio próximo da região (Figura 2).

Figura 2 – Projeto e implantação



Fonte: Cascavel (2011, p. 12) e Google Earth, 2004.

Apesar de ser um dos quatro maiores loteamentos promovidos pela COHAVEL, a subdivisão do loteamento foi executada sem a finalização dos devidos trâmites legais, sobretudo no que se refere à aprovação dos projetos de parcelamento do solo e complementares das redes técnicas de infraestrutura. No entanto, mesmo de forma irregular, seus lotes, em média de 240 m², foram em parte vendidos, assegurados somente por contrato de compra e venda; outros possuem contrato de comodato do terreno e o restante da área foi ocupada de forma clandestina.

Mautner (2010) argumenta que o não seguimento dos requisitos legais de parcelamento do solo permite o acesso à população de baixa renda; porém, ao mesmo tempo, a proximidade do parcelamento irregular dos padrões tradicionais urbanísticos aumenta as chances de serem atingidos por serviços urbanos.

Conforme documentos iniciais, no ano de 1997 o projeto do loteamento previu áreas destinadas a equipamentos comunitários e unidades de preservação ambiental ao longo do Rio Melissa (Figura 2). Contudo, a sua aprovação teve impedimentos devido ao contínuo vencimento do licenciamento ambiental prévio, bem como a falta de atendimento às correções apontadas no projeto original, feitas pelo setor de Parcelamento do Solo da Prefeitura de Cascavel, no estabelecimento de retornos nas ruas sem saída até a área de preservação permanente (*cul-de-sac*).

O loteamento foi implantado no ano de 1999 e, com o passar dos anos, pela ação dos moradores ali viventes algumas vias foram interligadas; em outras, foram ocupadas partes da

área de preservação permanente e, também, duas quadras, que seriam para utilidade pública, que foram ocupadas de forma clandestina, sem seguir formas rígidas na demarcação dos lotes. Quanto à identificação de elementos da infraestrutura existente, exigível para o processo de regularização fundiária da Lei Federal nº 11.977/2009, foram identificados como implantados:

- Sistema Viário, com todas as ruas que compõem o loteamento já delimitadas, mas sem pavimentação, apenas com revestimento primário (cascalho) ,com exceção da principal via de acesso, a Avenida Piquiri ,e internamente ao loteamento a Rua Hibiscos, que tiveram pavimentação asfáltica. A primeira por servir de ligação entre outros bairros da cidade a segunda por ser a rua de passagem do transporte coletivo (Figura 2).
- Redes de energia elétrica e telefônica .
- Rede de abastecimento de água, mas sem algumas ligações individuais.
- Sistema de esgotamento sanitário era o de fossas sépticas rudimentares. Conforme informado no processo pela Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), não existe rede de coleta de esgoto, pois essa rede estaria condicionada à execução de elevatório de esgotos da bacia, sem previsão de implantação .
- Rede de iluminação pública, ainda que precária.
- Transporte Coletivo em funcionamento .

Nos levantamentos do PMH do ano de 2010, constatou-se que a quantidade de famílias sobre a área já era superior ao de uma para cada lote, indicando a existência de 476 famílias dentro de 409 domicílios, o que reflete situações de coabitação familiar e adensamento fundiário, além da observação da não obediência às divisas dos lotes anteriormente propostos. A população ali identificada apresentou renda familiar média de 1 a 2 salários mínimos em 77% da área. A renda *per capita* teve a predominância de 65% ,variando entre 0,25 a 0,5 salários mínimos, reforçando o interesse social de regularização fundiária da área (CASCAVEL, 2012).

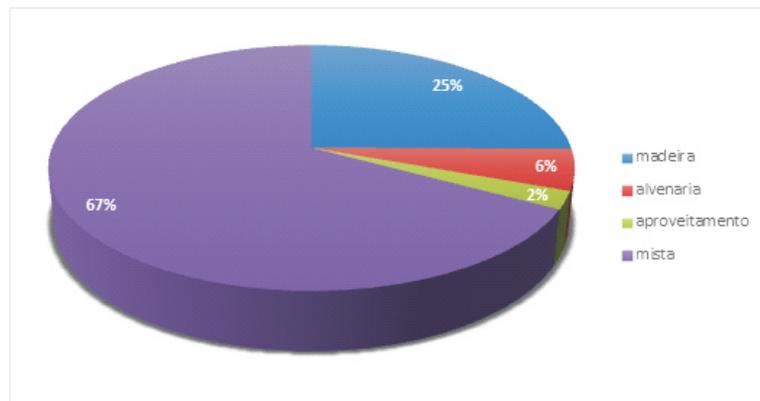
Smolka (2003) discute a inclinação da população de baixa renda ao acesso ao solo urbano informal decorrente da inacessibilidade aos preços do mercado formal sobre o solo urbanizado. A informalidade na cidade causa somente uma aparente baixa nos custos de vida, pois aumentam custos com alimentação, saúde, bens e serviços urbanos. Essa sujeição força as taxas de adensamento intradomiciliar, coabitação, soluções de autoconstrução, o que, conseqüentemente, formata um mercado de áreas irregulares, com carências de infraestrutura na periferia das cidades (SMOLKA, 2003).

Em relação à infraestrutura e ao atendimento à população, foram identificadas 406 casas em ruas sem pavimentação, 3 sem energia elétrica, 18 sem iluminação pública, 14 sem água tratada, totalizando 409 casos de carência na infraestrutura urbana. Outra situação encontrada foi a de serviços irregulares do tipo “gato”, evidenciando-se ligações clandestinas a determinado abastecimento existente, sendo 49 de água tratada, 40 de energia elétrica e 212 de esgotamento sanitário, sendo que 50 domicílios não apresentavam instalação sanitária interna à edificação (CASCAVEL, 2012) .

Com os estudos realizados para o PMH (CASCAVEL, 2012), verificou-se que o Loteamento Melissa está situado em uma área com declividade adequada para a implantação de um loteamento, que, além da regularização fundiária necessária, ficou evidente a necessidade de elaboração e complementação de projetos de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica domiciliar e pública, pavimentação e drenagem) devido à precariedade levantada.

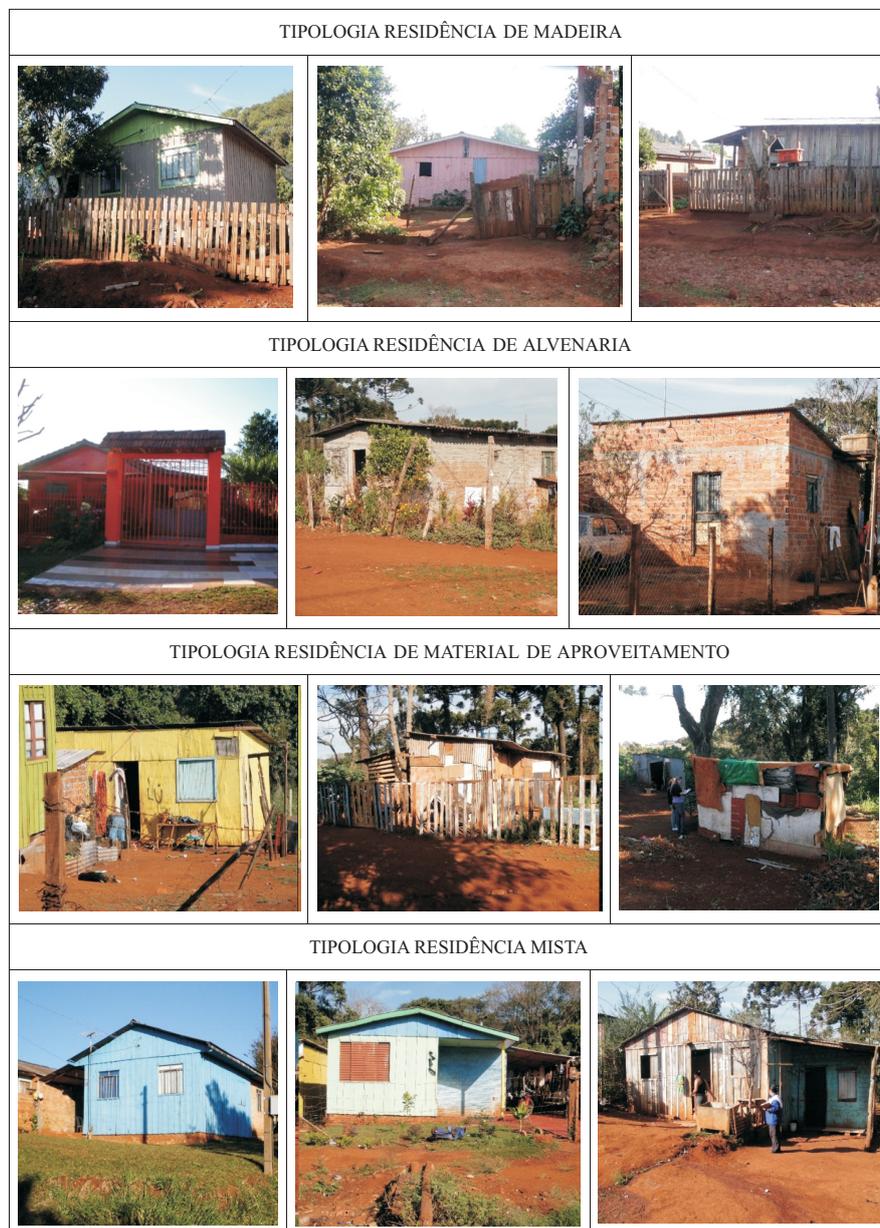
Na época da implantação do loteamento irregular, a negociação foi sobre os lotes, sendo permitido o sistema de autoconstrução para os adquirentes. Com o PMH, levantou-se as tipologias construtivas das residências, para reforçar a caracterização da área como de interesse social, mas também para servir na busca de recursos necessários para futuras intervenções nas

Figura 3 – Tipologias do material construtivo das residências



Fonte: As Autoras a partir de dados de Cascavel (2010) .

Figura 4 – Imagens ilustrativas das tipologias construtivas



Fonte: Cascavel (2011, p. 15-18) .

Conforme o gráfico, observa-se a predominância construtiva de casas mistas, ou seja, madeira e alvenaria. Essas não possuem grande variabilidade de modelos, geralmente com telhados entre uma e duas águas, cobertos com telhas de fibrocimento (Figuras 3 e 4). Mesmo as residências em alvenaria, que em 2010 representavam 6% das edificações, muitas delas não possuem acabamento sobre as paredes de tijolos. As imagens da Figura 4 reforçam as características de habitações de interesse social do loteamento irregular.

O PMH, serviu como uma análise prévia do loteamento irregular, com seu levantamento preliminar de dados, vistorias de campo com registro fotográfico, plantas, entre outros dados quantitativos, que foram imprescindíveis para a elaboração das metodologias que culminaram na regularização fundiária do Melissa.

HISTÓRICO DO ENQUADRAMENTO DO PROJETO NO PAC

Após os levantamentos do PMH, e com o conhecimento de suas demandas, o loteamento irregular Melissa foi configurado em metas prioritárias, com previsão de intervenção por intermédio de recursos próprios da municipalidade e federais (CASCAVEL, 2012). Diante da necessidade e com o conhecimento de suas demandas sobre os loteamentos irregulares, no ano de 2010, o município se inscreveu no PAC do Governo Federal. O Loteamento Melissa foi selecionado para a modalidade de “Elaboração de Estudos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários”, do Ministério das Cidades, no ano de 2011 (BRASIL, 2011).

O Termo de Referência (TR) para o processo de licitação foi elaborado com base em experiências anteriores em regularização fundiária da equipe técnica da SEPLAN, e seguiu o roteiro proposto no Anexo I da Orientação Operacional nº 02/2011 do Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Habitação. Teve o objetivo geral de estabelecer os requisitos e condições para a contratação de empresa para desenvolver os produtos pertinentes à regularização fundiária do Loteamento Melissa. Como objetivo específico, serviu como um planejamento de como monitorar e avaliar a situação final (TRIPP, 2005). O produto final seria a entrega documental de propriedade aos beneficiários dos contratos estabelecidos entre os mutuários e a COHAVEL, bem como o de prever um conjunto de ações necessárias para assegurar que os beneficiários finais, ao término da implementação dos serviços, dispusessem, do mínimo, de serviços básicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e direitos de propriedade dos terrenos, além de riscos ambientais devidamente controlados ou mitigados.

O TR para a Regularização Fundiária se absteve do desenvolvimento de projetos de edificação das unidades habitacionais, apresentando somente a concepção urbanística da implantação das unidades. Tal documento foi analisado e aprovado por técnicos da agência financiadora e era parte integrante do contrato com o Governo Federal.

O ano de 2012 foi dispendido o processo de licitação. Conforme documentos da Superintendência Regional Oeste do Paraná, da Caixa Econômica Federal, a modalidade de licitação foi a de tomada de preço (no 60/2012) para a aquisição dos serviços em empreitada global, com uma previsão de repasse de 240 mil reais, sendo estabelecido 38 mil reais de contrapartida financeira do Município, em maio de 2012.

Foram consideradas capazes para a realização dos projetos as empresas cadastradas na Prefeitura Municipal de Cascavel que conseguiram comprovar: capacidade jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica de profissional e qualificação econômico-financeira, conforme as documentações exigíveis no Edital de Licitação e em leis específicas. A quantificação dos profissionais para compor a equipe mínima necessária para o desenvolvimento dos projetos e planos foram descritas no TR como: advogado, arquiteto e urbanista, assistente social, engenheiro agrimensor ou cartográfico, engenheiro agrícola ou agrônomo ou ambiental ou florestal, engenheiro civil e geólogo.

A empresa ganhadora, ao final do ano de 2012, com sede na cidade de Foz do Iguaçu, a

140 km da cidade de Cascavel, solicitou pelo desenvolvimento dos trabalhos a importância de R\$ 187.200,00. Com o desconto, o restante do recurso previsto, de R\$ 52.800,00 poderia ser utilizado para a ampliação do objeto, ação que não aconteceu.

As ações constantes no TR sobre o Contrato de Repasse nº 668174/2011, processo no 0352834-10 do Ministério das Cidades, começaram a ser supervisionadas pelos técnicos do município a partir de 2013. A cidade estabeleceu, em comum acordo com a empresa contratada, o planejamento para o desenvolvimento dos trabalhos, envolvendo o acompanhamento, a análise e a aprovação dos produtos, assim como os procedimentos de ordem administrativa e gerencial necessários para o andamento dos trabalhos. A equipe mínima para acompanhar e verificar os projetos entregues foi composta por servidores municipais e da COHAVEL: um arquiteto e um assistente social, ambos funcionários públicos da cidade; e um engenheiro civil e um advogado da composição do quadro da COHAVEL. Como “Fiscal de Contrato”, também foi indicado um servidor municipal, no caso, um engenheiro civil de carreira.

Observa-se que os trâmites apresentados seguiram os procedimentos necessários e foram desenvolvidos dentro de uma perspectiva de gestão adequada do projeto. Mesmo assim, houve problemas de percurso, conforme se explica na próxima seção deste texto.

METODOLOGIA

A metodologia da “pesquisa-ação” foi desenvolvida por parte dos técnicos da prefeitura e da COHAVEL, bem como por fiscais dos produtos apresentados pela empresa ganhadora da licitação. A metodologia foi implementada nos momentos de elaboração de documentos, da efetiva contratação da empresa, durante o acompanhamento das entregas dos produtos da empresa a outros órgãos de análise, mas também como reflexão na possibilidade de melhorias futuras em novas contratações.

Na operacionalização do trabalho de servidores públicos e no desenvolvimento dos trâmites previstos para a resolução dos casos de regularização fundiária, observou-se um processo que envolveu o convencimento e o aceite de alguns encaminhamentos por parte de órgãos competentes de análise, incluindo: órgãos ambientais que liberam a dispensa de licenciamento ambiental; profissionais que analisam a proposição do parcelamento do solo para uma autorização de análises mais brandas dos projetos; cartórios de registro de imóvel para manterem taxas acessíveis, entre outros. Esse fato exigiu acompanhamento especializado da equipe técnica, já que: “compreender o problema e saber porque ele ocorre são essenciais para projetar mudanças que melhorem a situação [...]: temos de ter clareza a respeito, tanto do que estamos fazendo, quanto do porquê o estamos fazendo” (TRIPP, 2005, p. 449).

Nesse sentido a pesquisa-ação torna-se um ato político no engajamento da causa fundiária, visando atenuar as possíveis limitações (TRIPP, 2005). Ainda nas palavras de Tripp (2005, p. 450), é possível dizer que:

Outra característica do relacionamento recíproco entre pesquisa e prática aprimorada é que não apenas se compreende a prática de modo a melhorá-la na pesquisa-ação, mas também se ganha uma melhor compreensão da prática [...], de modo que a melhora é o contexto, o meio e a finalidade principal da compreensão.

A seguir, são descritas, sucintamente, as fases da gestão do projeto de regularização fundiária do Loteamento Melissa. Em seguida, faz-se uma análise crítica dos riscos inerentes a esse projeto.

DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Devido a experiências anteriores de regularização fundiária por parte da equipe técnica,

vários encaminhamentos já haviam sido feitos antes da contratação da empresa a fim de agilizar o desenvolvimento dos projetos, como: cartas de viabilidade das concessionárias do Governo do Estado de água, esgoto, energia elétrica e declaração de dispensa de licenciamento ambiental, bem como diretrizes básicas municipais da comissão técnica de análise (CTA). Com a pró-atividade da equipe, também foram feitas várias reuniões com a empresa, sendo a primeira logo após a publicação da vencedora para entrega da documentação pertinente, pois os trabalhos deveriam ser executados no prazo relativamente curto de 300 dias.

Um trabalho de convencimento também foi necessário já que a empresa contratada tinha, entre outras coisas, resistência em se desvincular do desenho do projeto inicial do loteamento, feito em 1996, para readequá-lo à situação implantada e existente no ano de 2013. A orientação foi no sentido de mostrar que as antigas propostas das áreas de utilidade pública, já que ocupadas, não poderiam mais ter o mesmo uso. Essas dificuldades de entendimento dos projetos ocasionaram atrasos nas elaborações dos mesmos, dificuldades de aprovação do parcelamento do solo e solicitações de prorrogação de prazo, já na medição para a entrega do primeiro produto. O município chegou até mesmo a ser oficiado pelo Ministério das Cidades, em março de 2013, pois o primeiro desembolso deveria ocorrer, no máximo, em 24 meses a partir da assinatura do termo de compromisso firmado em outubro de 2011, sob pena de ser cancelado. Depois disso, houve mais duas prorrogações em relação à entrega dos produtos e termo aditivo do prazo de execução do contrato, além de muito desgaste com os funcionários e fiscais de projeto em relação à liberação das medições devido a pressões da empresa contratada para os pagamentos.

Com a comunidade, também foi estabelecido um primeiro diálogo, no início de março de 2013, pela equipe técnica e pela empresa contratada, para esclarecimentos sobre o processo envolvido na regularização fundiária e para firmar um termo de compromisso em relação ao “congelamento da área”. No início dos trabalhos, a empresa contratada fez um plantão social para identificar morador e lote, para posterior verificação com os contratos feitos com a COHAVEL. Mesmo com esse trabalho finalizado, novas pessoas se encaminhavam à prefeitura, em particular ao setor de regularização fundiária, tentando forjar um documento de residência no loteamento. Mas, já no final do mesmo mês, a empresa contratada começou a oficializar o município sobre a existência de novas construções onde, na semana anterior de levantamento, não existiam.

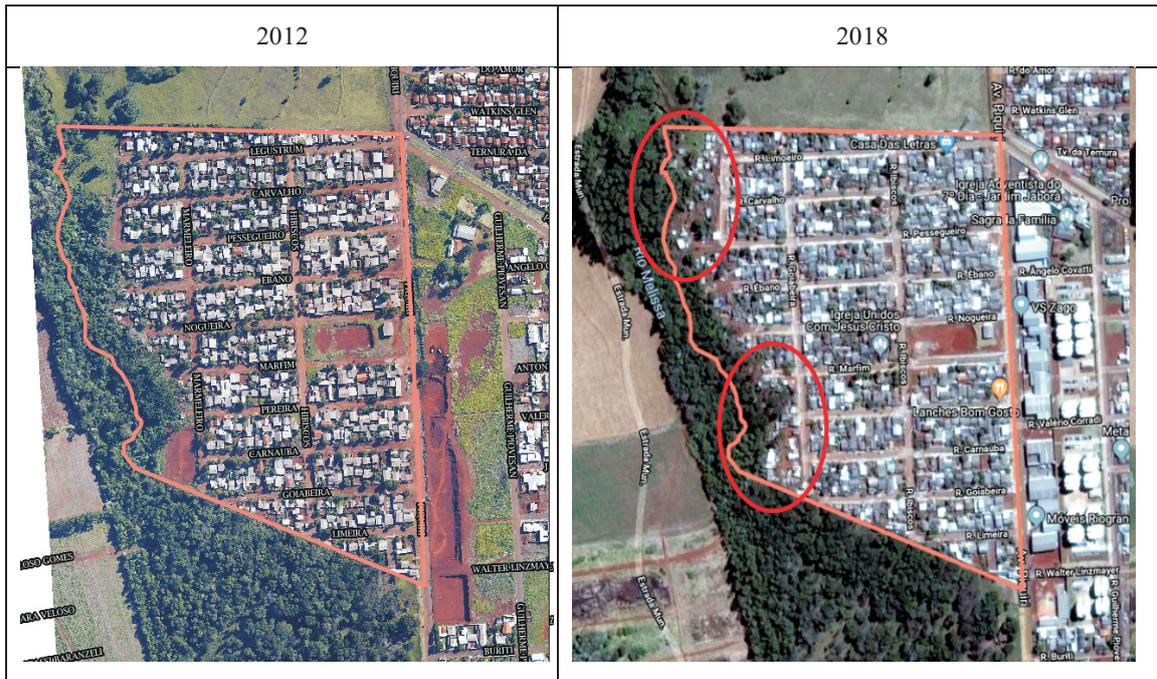
Após visita no local, que no final de semana (16/03/2013) a configuração das casas era uma realidade, porém já nesse final de semana (23/03/2013) se constatou que mais de três residências em alvenaria estavam sendo construídas sem os padrões exigidos. Desta situação pode-se deduzir que podem estar ocorrendo invasões por algumas pessoas, em alguns locais do loteamento, visando a finalidade de terem o terreno regularizado. Como estes fatos podem alterar a realidade do diagnóstico da situação – Etapa 01 do Plano já elaborado e entregue [...] na data 28 de março de 2013, em poucos dias (CASCAVEL, 2018).

Na constatação oficializada pela empresa, observa-se a execução da regularização fundiária como uma oportunidade de acesso a um benefício por pessoas que não os tem por direito. Essas são manobras e maneiras, de parte da população, de enfrentar os desajustes dentro da rede de ilegalidades: "Indivíduos e suas famílias transitam nessas tênues fronteiras do legal e do ilegal, sabem muito bem lidar com os códigos de ambos os lados e sabem também, ou sobretudo, lidar com as regras que são construídas para sobreviver na adversidade" (TELLES, 2010, p. 165). Com isso, o conhecimento sobre o processo de regularização instaurado, mesmo com o congelamento de área por fotos aéreas e um compromisso dos moradores em não permitirem um maior adensamento descrito em ata, incitou mais ainda a ocupação, principalmente de áreas de fundo de vale (Figura 5).

Observa-se nas imagens da Figura 5 que, no ano de 2012, a área de fundo de vale do Rio Melissa estava razoavelmente preservada, havendo algumas ocupações sobre o que seria em

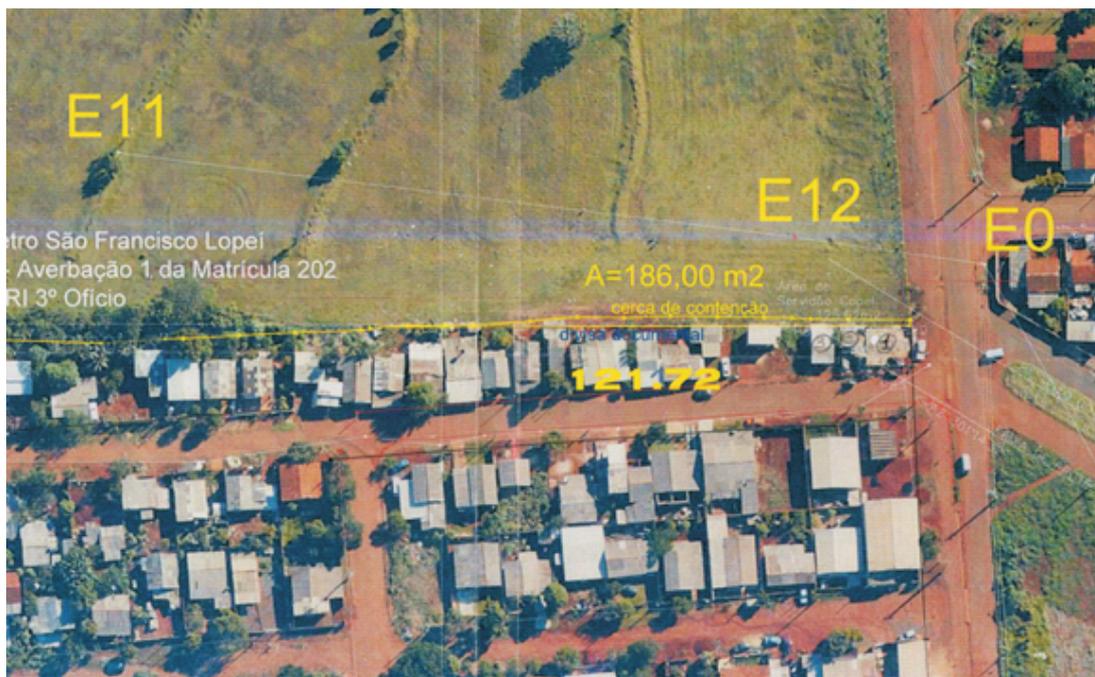
projeto a futura área da via paisagística, isolando a área verde da parte parcelada. No projeto de regularização, essas ocupações dentro da caixa de rua seriam relocadas para um campinho de futebol de terra batida, na mesma área, onde seriam criados novos lotes. Na imagem de 2018 (Figura 5), já com a infraestrutura de pavimentação instalada, nota-se a supressão de parte da mata nativa e vários pontos brancos de ocupação atingindo toda a extensão da área verde, inclusive na área do campo de futebol. Atualmente, após novos levantamentos para a revisão do PMH, foi constatado que 98 unidades residenciais estavam ocupando a área de fundo de vale (CASCAVEL, 2018).

Figura 5 - Comparações entre imagens de satélite



Fonte: Geo Portal, Cascavel (2018).

Figura 6 - Detalhe da divisa norte com ampliação das ocupações



Fonte: Foto aérea com levantamento topográfico, Cascavel (2015).

Os avanços de ocupações também se deram nas divisas com terceiros, principalmente na linha de divisa norte (Figura 6). O vizinho, prevendo problemas maiores, iniciou um cercamento de contenção sobre a sua divisa, mas constatou no levantamento topográfico que algumas edificações do Loteamento Melissa haviam avançado sobre o seu lote. Então, ele exigiu que a COHAVEL, proprietária da área, fizesse a demolição das paredes das edificações, que ocupavam aproximadamente 186,00 m². Em troca, daria a sua assinatura e o seu aceite na retificação da área, já que havia divergências na área com os dados constantes em matrícula.

Apesar das demolições serem poucas, o processo foi demorado e se estendeu ao longo do ano de 2014, devido a um entendimento dos gestores da COHAVEL que reformar e demolir parte das edificações que se encontravam sobre seu terreno e adentravam o lote vizinho não era sua atribuição, enxergando uma ação de improbidade. Houve uma mobilização e composição de acordos entre COHAVEL, prefeitura, moradores e o próprio vizinho para as demolições e a readequação da divisa. Tais ações promoveram mais atrasos na conclusão do projeto. Após a resolução desses percalços, e com a retificação da área constante em matrícula, o Loteamento Melissa foi finalmente aprovado e regularizado mediante o Decreto no 12.992 de 2016.

Durante o processo, houve outros desgastes com a empresa, pois esta entendia que sua responsabilidade terminava com a entrega formal do projeto em situação de ser aprovado pelo setor de parcelamento do solo. Contudo, o TR ainda exigia um acompanhamento da entrega documental, inclusive dos trabalhos de cartório, com todos os seus trâmites. Para os fiscais de projeto, o entendimento era de que o produto final não estava concluído. O parecer final sobre os produtos entregues teve fim somente com glosa parcial de produtos no que se refere à parte documental. Foi assumido pela COHAVEL o acompanhamento de revisão dos contratos até a efetiva autorização para a escrituração dos lotes, para os beneficiários de direito.

Por fim, o termo aditivo com a alteração da vigência do contrato teve seu prazo final definido para fevereiro de 2017, cinco anos após o início do processo licitatório e sete anos após as primeiras organizações de levantamento e planejamento sobre a área.

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

No início do processo de regularização fundiária, na fase documental, é indiscutível que a análise prévia da área, baseada nos levantamentos do PMH, foi essencial para o planejamento e definição das metas físicas a serem atingidas. Já com o acordo firmado com o Ministério das Cidades, em relação à organização temporal do planejamento, notou-se que, tanto na parte técnica de produção do “Termo de Referência”, quanto nos “Orçamentos Prévios” para a licitação de tomada de preços, estes não levaram em conta os possíveis obstáculos que surgem durante o processo de regularização fundiária, estabelecendo um tempo muito curto para a execução dos trabalhos, o que exigiu várias extensões de prazos nas entregas.

A mesma falta de flexibilidade aconteceu com a definição de um preço global que não pôde ser alterado posteriormente, mesmo por uma regra do programa. Ainda, os custos inerentes aos serviços de regularização fundiária elaborados pelos técnicos das prefeituras são diferentes daqueles feitos por uma empresa, sobretudo por abranger deslocamentos, alimentação, contratação, lucro, entre outros custos geralmente não estimados. Apesar de os preços serem firmados no mercado, quando relativizados aos cinco anos de desenvolvimento do projeto (2012-2017), principalmente por ter sido elaborado por uma empresa de pequeno porte, vinda de outra cidade, percebe-se que houve perdas.

Na região oeste do Paraná, de início, houve dificuldade para encontrar empresas especializadas e capacitadas para os trabalhos da regularização fundiária desde os primeiros orçamentos. Como resultado prático, os técnicos da prefeitura e da COHAVEL, além do trabalho de fiscalizar os produtos entregues, tiveram de refazer partes do projeto e documentos visando finalizar, a contento, os trabalhos. Observa-se uma falha no processo licitatório que não foi muito exigente ao amarrar técnica e preço, devido ao receio da licitação se encontrar deserta.

No desenvolvimento social do processo junto a seus beneficiários, na tentativa de resolução do problema da irregularidade, mesmo com o congelamento da área e participação de um grupo de moradores engajados em participar das discussões, incitou-se a ampliação do número de edificações em áreas anteriormente não ocupadas, devido a uma perspectiva oportunista de se “ganhar uma casa” durante a ação. Infelizmente, devido a ocupações precárias e predatórias, parte da área verde ao longo do loteamento não pode ser preservada, permanecendo esse passivo social-ambiental para ações futuras. A Figura 7 mostra as várias construções em parte da área que deveria constituir somente área verde.

Figura 7 – Ocupações em área verde



Fonte: Autoras, 2018.

Como aspecto positivo da regularização fundiária, quase imediatamente após a aprovação do loteamento, algumas famílias, que já haviam quitado seus lotes, receberam autorização para registrar a casa própria. Além disso, com os projetos de infraestrutura em mãos e com recursos do “Fundo Municipal de Habitação”, no final do ano de 2016, foi contratada uma empresa para realizar as obras de pavimentação, implantação de calçadas, sinalização viária e galerias pluviais do Loteamento Melissa. Sendo assim, considera-se que, ao menos aos beneficiários de direito, está sendo garantida uma melhor qualidade de vida. Vale ressaltar que tais benefícios não atingiram as áreas recentemente ocupadas no fundo de vale (Figura 7).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que o instrumento da regularização fundiária significou um rompimento com a cidade de importância somente documental e deu visibilidade à cidade real. Contudo, ainda é preciso criar uma consciência de inclusão urbanística sobre a cidade construída, com suas deficiências e injustiças.

Este artigo não se ateu às questões que culminaram na formação do loteamento irregular Melissa, mas buscou apresentar, pela metodologia da “pesquisa-ação”, uma panorâmica com relatos dos caminhos percorridos na resolução do problema, desde o levantamento do caso, com os percursos da elaboração de estudos e projetos vinculada ao PAC, até a conclusão da regularização fundiária, ocorrida entre os anos de 2009 e 2017. A compreensão da prática é um meio para melhorá-la, havendo principalmente ganhos na relação entre pesquisa e ação aprimoradas, visando sempre a melhora do contexto, do meio e da finalidade para as equipes técnicas envolvidas (TRIPP, 2005).

Na regularização fundiária do Melissa, ocorreram vários problemas que poderiam ter sido evitados caso houvesse, na época, uma gestão de risco em todas as fases do projeto. Nesse sentido, demonstra-se que, mesmo com vontade política das esferas gestoras do governo, com verbas de custeio disponíveis, mas sem uma flexibilização necessária para a contratação de projetos complexos, ainda assim, pode ocorrer quase que a inviabilidade dos projetos. Nesse sentido, é imprescindível uma identificação dos pontos críticos, das fragilidades, bem como o alinhamento na gestão de projetos, entre administração e cidadãos, visando a boa governança.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balço 4 anos. 2007 - 2010**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- _____. Ministério do Planejamento. **PAC 2 PARANÁ: 2º Balço**. Julho-Setembro 2011. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2011/relatorios-1/PR_WEB.pdf%3e. Acesso em: 10 out. 2020.
- CASCAVEL (Município). Lei n. 2.345, de 11 de dezembro de 1992. Cria a Companhia Municipal de Habitação de Cascavel e dá outras providências. **Câmara Municipal de Cascavel**, Cascavel, 11 dez. 1992. Disponível em: <https://www.camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?start=4520>. Acesso em: 10 out. 2020.
- _____. Lei Complementar n. 28, de 27 de janeiro de 2006. Altera o Plano Diretor de Cascavel, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e, dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do município, nos termos da Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade. **Câmara Municipal de Cascavel**, Cascavel, 27 jan. 2006.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SEPLAN. **Diagnóstico Plano Municipal de Habitação**. 2010. Disponível em: http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/26092012_diagnostico_do_setor_habitacional_em_cascavel.pdf. Acesso em: out. 2018.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SEPLAN. **Termo de Referência: regularização e urbanização do assentamento precário Loteamento Melissa**. 2011. 1 original impresso em papel sulfite.
- _____. Lei n. 6.063, de 18 de junho de 2012. Estabelece a política habitacional no município de Cascavel, instituída pelo Plano Municipal de Habitação e dá outras providências. **Órgão oficial eletrônico [do] Município de Cascavel**. Edição Ordinária, n. 596, Ano IV, Caderno I, Atos do Poder Executivo, p.1-143, 28 jun. 2012.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SEPLAN. **Levantamento topográfico divisa Norte do Loteamento Melissa**. 2015. 1 original impresso em papel sulfite do arquivo em dwg. georeferenciado sobre imagem de satélite. Sem escala. Responsável: Eng. Rafael Scherer.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SEPLAN. **Relatório com documentos da regularização fundiária do Loteamento Melissa**. Cascavel, 2018. Documentos em word. Responsável: Arq. Karen Alessandra Solek Soares.
- MAUTNER, Y. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DÉAK, C.; SCHIEFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 245-259.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, maio 2003. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84>. Acesso em: 11 out. 2020.
- _____. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. ed., 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.
- SMOLKA, M.O. Regularização da ocupação do solo urbano: o problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte-MG: Ed. Del Rey, 2003. p.255-291.
- SOARES, K. A. S. **Produção da irregularidade urbana: gestão, agentes, processos e práticas espaciais no território de Cascavel/PR**. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá-PR, 2016.
- TELLES, V. da S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Ed. Argvmentvm, 2010. (Coleção Sociedade & Cultura).

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005. (Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira).

INFORMAÇÕES DAS/OS AUTORAS/ES

Karen Alessandra Solek Soares

Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente do quadro próprio da Rede Estadual de Ensino do Paraná no curso Técnico em Segurança do Trabalho. Arquiteta da Prefeitura Municipal de Cascavel no setor de Regularização Fundiária. Participa do grupo de pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da Região Norte do Paraná (UEM) e também da Rede Internacional de Pesquisa em Desenvolvimento Resiliente ao Clima - RIPEDRC (Unioeste).

E-mail: karensolek@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-9374-2219

Lattes: lattes.cnpq.br/1322728903070468

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, com período sanduíche na Universidade de Barcelona. Pós-doutora em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina. Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá. Líder do Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo do Norte do Paraná e participa do grupo de pesquisadores do Observatório das Metrôpoles - RMM.

E-mail: cordovilfabiola@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-1065-3908

Lattes: lattes.cnpq.br/7688784916763495

Marilda Thomé Paviani

Graduada em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Assistente social da Prefeitura Municipal de Cascavel na Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. Coordena o setor de Regularização Fundiária e Programa Minha Casa, Minha Vida. Responsável técnica social junto à Caixa Econômica Federal. Agente de habitação Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR e agente interlocutora junto ao Ministério das Cidades/Programa Minha Casa, Minha Vida. Membro do Conselho Municipal da Cidade - CONCIDADE CASCAVEL.

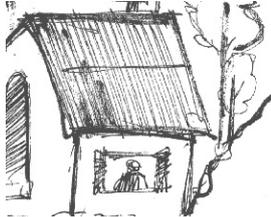
E-mail: marildatp@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-5061-476X

Lattes: lattes.cnpq.br/6870202315923989

Recebido em 27/01/2020

Aceito em 19/06/2020



ATHIS EM SANTOS (SP): ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS LEIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

**ATHIS in Santos (SP):
Analysis of the application
of technical assistance laws**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-8>

Lais Granado

Coordenadora do GT-ATHIS
do Instituto Procomum
Responsável técnica pelo projeto
ATHIS na Baixada

E-mail: laisgranado@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-4459-6067

Jean Pierre Crété

Coordenador do GT-ATHIS
do Instituto Procomum

E-mail: Jpmcrete@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-8801-9782

Daniela Colin Lima

Coordenadora do GT-ATHIS
do Instituto Procomum

E-mail: abcdaflo@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-5368-8847

RESUMO

Este artigo propõe um estudo sobre a aplicação da legislação de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), outorgada pela Lei Municipal nº 2.211/2004, que definiu as diretrizes de funcionamento da ATHIS na cidade de Santos (SP), antes mesmo da promulgação da Lei Federal nº 11.888/2008. Ainda que conte com bons indicadores econômicos, a região possui assentamentos irregulares e precários em morros, cortiços e palafitas, que abrigam milhares de famílias em situação de vulnerabilidade, evidenciando uma notória desigualdade socioeconômica que se expressa, também, na forma de segregação socioespacial. Isso demonstra a necessidade urgente de efetivação da ATHIS como um instrumento fundamental para garantir o direito à moradia digna, por meio da regularização, do projeto e do acompanhamento de obras por profissionais capacitados e com destinação dos devidos recursos financeiros, a fim de melhorar a condição de habitabilidade da população de menor renda.

Palavras-chave: Lei Federal 11.888/2008. Autogestão. ATHIS. Direito à Moradia.

ABSTRACT

This article proposes a study of the application of the legislation of Technical Assistance for Housing of Social Interest (ATHIS), granted by Municipal Law nº 2.211/2004, which defined ATHIS guidelines in the city of São Paulo (SP), even before the enactment of Federal Law nº 11.888/2008. Despite having excellent economic indicators, the region has irregular and precarious settlements in hills, tenements and stilts, which shelter thousands of families in situations of vulnerability, showing a notable socioeconomic inequality, also expressed through socio-spatial segregation. This demonstrates the urgent need to implement Technical Assistance as an important instrument to guarantee the right to decent housing, through regularization, design and monitoring of works by trained professionals and with the allocation of the appropriate financial resources, in order to improve the habitability of the low-income population.

Keywords: Federal Law 11.888/2008. Self-Management. ATHIS. Right to Housing.

INTRODUÇÃO

Dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentam a cidade de Santos como a 17ª melhor economia e a 9ª maior renda *per capita* do país. No entanto, entre os municípios que formam a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Santos apresenta o menor percentual de crescimento em relação ao número de habitantes residentes (IBGE, 2020). A especulação imobiliária eleva o custo da terra e o valor de mercado dos empreendimentos habitacionais impede que novos moradores de média e baixa renda se instalem no município. Nesse contexto, muitas famílias acabam migrando para cidades vizinhas, com custo de vida inferior ao de Santos. Por ser o maior polo regional e detentor de grande parte dos empregos no setor de comércio e serviços, diversos trabalhadores acabam ficando sujeitos a um intenso movimento pendular. Aqueles que permanecem na cidade, por sua vez, ficam sujeitos aos altos valores de aluguéis ou aos assentamentos precários, onde o direito à cidade e à moradia digna é negligenciado pelo poder público, assim como ocorre na maior favela sobre palafitas do Brasil (RIBEIRO, 2018).

Além disso, por conta de uma produção habitacional de interesse social insuficiente para as demandas existentes, muitos moradores passam a ocupar áreas vazias ou subutilizadas e, mesmo aqueles que adquirem terrenos para construir suas casas, na maioria das vezes, não contam com o auxílio de um profissional. De acordo com pesquisas, a autogestão está presente em 77% das residências brasileiras, resultando em uma baixa qualidade das construções e diversos problemas relacionados (SILVESTRE et al., 2012). A autoconstrução faz parte do processo de urbanização das cidades brasileiras e, por intermédio dela, a população de baixa renda vem viabilizando sua moradia, com pouco ou nenhum auxílio do governo e com baixa participação de profissionais habilitados ou capacitados:

Sabemos, por exemplo, que a cidade autoproduzida de maneira precária apresenta muitos problemas, como habitações de péssima qualidade, má iluminação e pouca ventilação. Mas por que esses processos não podem contar com assistência técnica de arquitetos? Já temos no Brasil não apenas todo o marco regulatório para implantar a assessoria técnica, como também a experiência concreta, de mais de 25 anos, de entidades que se organizaram para essa finalidade e que já demonstraram que processos de autogestão dos próprios moradores – tanto nos assentamentos populares como na construção de casas – são capazes de produzir um *habitat* de muito mais qualidade e com menor custo para moradores e governos (ROLNIK, 2015, s/p).

Raquel Rolnik traz à tona a importância de colocar a ATHIS em prática, porque se trata de um importante instrumento legal para tornar possível que as mais de 11 milhões de moradias precárias existentes no Brasil – quase o dobro do déficit habitacional (CAU/MT, 2017) – possam usufruir de espaços de qualidade, dotados de infraestrutura, respeitando um direito básico dos cidadãos brasileiros, o direito à moradia digna.

A metodologia adotada neste artigo foi a revisão da política habitacional, com foco no município de Santos (SP). Paralelamente, efetuou-se a análise da Lei Federal 11.888/2008, que criou o programa de assistência técnica, pública e gratuita, em âmbito nacional, bem como da Lei Municipal 2.211/2004 que dispõe sobre o programa de assistência técnica em Santos, aprovada quatro anos antes da lei federal. Parte da pesquisa refere-se ao conhecimento empírico das autoras, que buscaram compreender a situação da política habitacional e da ATHIS na cidade, os agentes envolvidos e as iniciativas locais. Para tanto, foi efetuado o levantamento quantitativo, através dos dados censitários mais recentes, que datam do ano de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visando uma compreensão mais apropriada do território. Por fim, foi feita uma apreciação da situação atual e a proposição de algumas diretrizes para a efetivação da ATHIS em Santos.

LEI FEDERAL N° 11.888/2008

Habitação é um direito fundamental, expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como um direito social assegurado no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (COELHO, 2017, p. 64).

Hoje, a ATHIS é um direito social. Apesar de a lei federal de assistência técnica ter sido aprovada apenas em 2008, reivindicações em prol de sua implementação são antigas. Em 1976, Clóvis Ingelfritz idealizou a “Assistência Técnica à Moradia Econômica”, sendo que, em 1999, um projeto similar foi implantado em Porto Alegre. Em 2002, Ingelfritz propôs que essa legislação fosse instaurada em esfera nacional. Em 2006, Zezéu Ribeiro, que sucedeu o legado de Ingelfritz, apresentou à Câmara o projeto de lei que regulamentava o programa de ATHIS, sendo promulgada a Lei nº 11.888 no dia 24 de dezembro de 2008, que entrou em vigor em junho de 2009 (PROJETAR, 2009, p. 5-7).

Amparada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 11.888/2008 garante o direito à assistência técnica pública e gratuita para famílias com renda de até três salários mínimos, o que equivale, em 2020, a R\$ 3.135,00. Desse modo, aqueles que se enquadram dentro desse corte deveriam ter seus direitos assegurados em relação à moradia, com apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. Conforme determina o Artigo 2º:

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva: I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental (BRASIL, 2008, s/p).

A lei preconiza que a assistência técnica seja prestada por profissionais de arquitetura e urbanismo e engenharia civil, classificando, em categorias, os potenciais executores desses serviços. Além disso, assiste à implantação de escritórios modelo dentro de universidades, de modo que esses venham a desenvolver meios para a atuação na área e busquem parcerias no âmbito do poder público para o fortalecimento dessas ações. A responsabilidade pela seleção dos profissionais é atribuída às entidades técnicas, em convênio com as entidades públicas competentes. Podem ser firmados convênios entre órgãos públicos, universidades e entidades que promovam a capacitação tanto do profissional quanto da comunidade envolvida, atuando em conjunto na criação de metodologias que busquem dinamizar o processo de prestação de assistência técnica e democratizem o conhecimento nessa área (BRASIL, 2008).

A lei de ATHIS é, nessa medida, um importante instrumento para democratizar o direito à moradia e à cidade; contudo, decorrido dez anos de sua promulgação, poucos são os municípios que conseguiram implementá-la de fato, não sendo aplicada em grande parte das cidades brasileiras por desconhecimento ou falta de interesse dos gestores públicos.

LEI MUNICIPAL N° 2.211/2004

Santos dispõe de legislação municipal anterior à lei federal e está baseada nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade:

Entende-se por habitação de interesse social, a moradia no seu sentido mais amplo, considerando a unidade habitacional e o acesso à infraestrutura, aos equipamentos e serviços sociais, ao espaço público, com um meio ambiente saudável, garantindo deste modo o direito à cidade (SANTOS, 2004, s/p).

De acordo com o Artigo 3º desta lei, é preciso que se possua CNPJ de empresa sem fins lucrativos e que se assine um termo de parceria para poder prestar os serviços da ATHIS na cidade, devendo, primeiramente, ter aprovação junto à prefeitura:

O Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social será prestado por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas pelo Executivo visando a formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades definidas no âmbito desta lei, por meio de convênio ou termo de parceria, para o fomento e execução das atividades previstas nesta lei. (SANTOS, 2004, s/p).

Conforme a Lei 2.211/2004, também deve haver participação ativa da população envolvida em todas as etapas do projeto, além de se priorizar o atendimento coletivo na prestação do programa de assessoria técnica. Para isso, a ATHIS é contemplada com uma série de diretrizes a serem seguidas pelos profissionais devidamente capacitados:

São considerados serviços a serem prestados pelas entidades cadastradas nos termos do artigo 4º desta lei: I – Elaborar diagnóstico da situação social da população, assim como da situação física, fundiária e ambiental das áreas de intervenções; II – Elaborar estudos de viabilidade, planos e projetos de intervenção jurídica, física, social e ambiental; III – Preparar e acompanhar a tramitação da documentação técnica, jurídica, administrativa e contábil necessária à aprovação das intervenções junto aos órgãos técnicos e de financiamento competentes; IV – Assessorar a comunidade durante o desenvolvimento das etapas de obras eventualmente necessárias, incluindo as atividades preparatórias e de acompanhamento nas atividades de ocupação e utilização dos espaços existentes; V – Promover ações relacionadas à formação, à educação popular, à cultura, à educação ambiental, à garantia da cidadania e dos direitos humanos no âmbito do desenvolvimento urbano, objetivando a inclusão social das comunidades envolvidas; VI – Preparar e encaminhar toda a documentação necessária para a regularização fundiária de áreas; VII – Desenvolver outras atividades compatíveis com as finalidades desta lei (SANTOS, 2004, s/p).

Segundo o Artigo 4º da Lei 2.211/2004, o poder público fica obrigado a cadastrar entidades devidamente capacitadas, sendo emitido um certificado de ATHIS, que se torna indispensável para a execução do programa no município. O certificado seria válido por dois anos, podendo ser renovado pelas entidades, que seriam responsáveis pela capacitação dos profissionais para atuar na assistência técnica, através de treinamento com parceiros atuantes em programas de melhorias habitacionais; entretanto, tal cadastro nunca foi realizado.

DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SANTOS

A Região Metropolitana da Baixada Santista é composta por nove cidades do litoral sul paulista: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga (Figura 1). O IBGE vem desenvolvendo, ao longo dos anos, um material bastante abrangente no que diz respeito ao estudo dos dados demográficos e socioeconômicos da sociedade brasileira; porém, ainda há lacunas e locais onde não há acesso aos dados, o que de certa forma mascara a realidade local. Ou seja, os “dados reais” acabam sendo camuflados por pequenos hiatos, o que nos faz conviver com a impressão de uma cidade mais justa, dotada de infraestrutura, bens e serviços para todos.

O município de Santos é sede da RMBS e produz a maior participação econômica, sendo também a cidade mais populosa da baixada. É um município portuário, dispondo do maior porto da América Latina. Ocupa uma área de 281,03 km² e conta com 433.311 habitantes, segundo a estimativa populacional de 2019 do IBGE¹ (Quadro 1). O setor de serviço e turismo alavancam a economia local, ainda que o porto seja o responsável pela maior receita da cidade.

¹ É importante ressaltar que os dados censitários utilizados neste trabalho datam do último censo realizado pelo IBGE, isto é, no ano de 2010.

Figura1 – Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: Silva e Nunes (2014).

Quadro 1 – Caracterização do território do município de Santos

Indicadores	Resultados	Ano
Área Territorial	281,033 km ²	2019
População estimada	433.311 pessoas	2019
Densidade demográfica	1.494,26 habitantes/km ²	2010
Escolarização 6 a 14 anos	98,2 %	2010
IDHM - Índice de desenvolvimento humano municipal	0,840	2010
Mortalidade infantil	9,02 óbitos / mil nascidos vivos	2017
Receitas realizadas	R\$ 2.639.959,07834 (×1000)	2017
Despesas empenhadas	R\$ 2.489.780,313 (×1000)	2017
PIB per capita	R\$ 51.829,99	2017

Fonte: Modificado de IBGE (2020).

Até o ano 2000, o IDH de Santos era considerado alto. No entanto, segundo o último censo, a cidade foi considerada na faixa de desenvolvimento muito alto, estando acima de 0,8. Santos ocupa, hoje, a 3ª colocação no *ranking* que engloba 5.565 cidades brasileiras (Tabela 1).

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em Santos

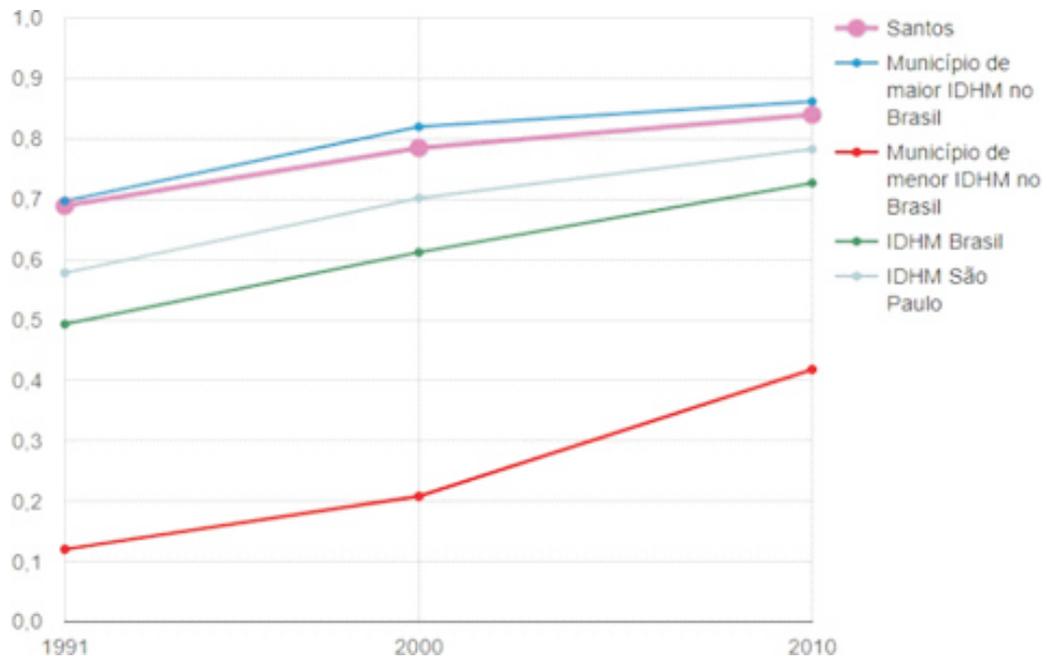
	1991	2000	2010
IDHM	0,689	0,785	0,84
IDHM - Ranking dos Municípios	2	3	3
IDHM Longevidade	0,775	0,81	0,852
IDHM Educação	0,536	0,714	0,807
IDHM Renda	0,788	0,835	0,861

Fonte: Modificado de SEADE (2020b).

No Gráfico 1, logo abaixo, é possível verificar a evolução do IDHM no Brasil, em que o município de Santos se encontra próximo do melhor IDHM, que é atribuído a São Caetano do Sul, no ABC paulista. São Paulo encontra-se um pouco abaixo. Todos os municípios cotados

têm demonstrado uma evolução gradual quanto ao desenvolvimento humano; porém, não é isso que se constata nas periferias das cidades brasileiras. Enquanto alguns dispõem de todos os bens e serviços, outros vivem à mercê de políticas públicas ineficientes e cada vez mais escassas.

Gráfico 1 – Evolução do IDHM em Santos



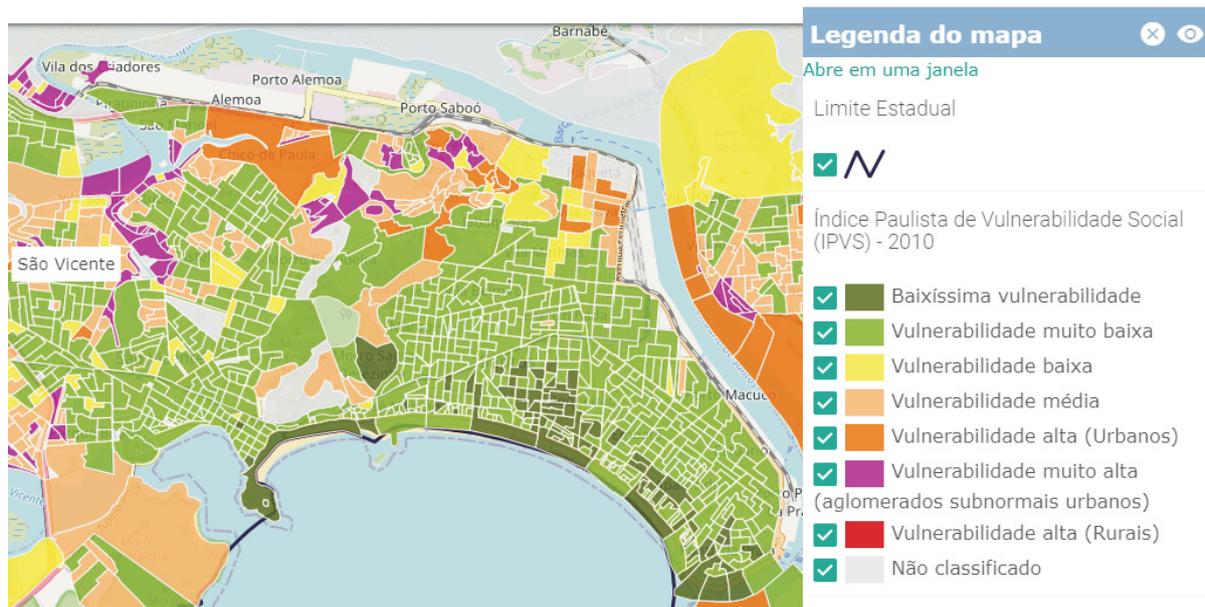
Fonte: PNUD (2020).

O mais recente mapa de vulnerabilidade social de Santos, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, evidencia uma clara segregação socioespacial (Figura 2). Na zona da orla da praia, há uma baixíssima vulnerabilidade social – e é claramente a região que mais recebe investimentos públicos e obras de planejamento urbano da cidade. O centro da cidade, morros, zona noroeste e área continental, por sua vez, evidenciam outra realidade, com famílias em condições de extrema precariedade, com aplicação insuficiente de recursos públicos para os projetos de reinserção dessas famílias à malha urbana, havendo uma clara barreira socioeconômica que demonstra uma situação conflitante na cidade. Inclusive, nessas áreas são encontrados os maiores índices de vulnerabilidade da região, salvo no morro Santa Terezinha, que abriga residências de alto padrão e no morro da Nova Cintra, onde moram muitas famílias de classe média.

De acordo com a estimativa populacional de 2019 do IBGE, Santos possui atualmente cerca de 433 mil habitantes, sendo que ao menos 80% dessas pessoas possuem baixíssima ou muito baixa vulnerabilidade social, sendo atendidas por toda a infraestrutura necessária. Porém, aproximadamente 10% da população santista possui uma alta vulnerabilidade social, ficando às margens da sociedade, onde o direito à cidade não é respeitado. À medida que aumenta a vulnerabilidade social, cresce também o número de habitantes por domicílio e, com efeito, diminui drasticamente a renda *per capita*.

Na Tabela 2, verifica-se que a renda *per capita* em Santos cresceu 57,5% do ano de 1991 para 2010, passando de R\$1.075,13 para R\$1.693,65. A porcentagem de pobres e extremamente pobres também diminuiu. Por outro lado, aumentou a desigualdade social, como pode ser demonstrado através do Índice Gini, que mede o grau de concentração de renda, sendo que quanto mais perto do 1 mais desigual. Santos passou de 0,52 em 1991 para 0,55 em 2010.

Na Tabela 3, verificamos que, em relação à infraestrutura urbana, quando relacionado à habitação, os índices demonstram altos níveis de atendimento de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, aumentando ano a ano as redes de atendimento.

Figura 2 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social para o município de Santos

Fonte: SEADE (2020a).

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade em Santos

	1991	2000	2010
Renda per capita	1.075,13	1.441,86	1.693,65
% de extremamente pobres	0,74	0,96	0,60
% de pobres	4,17	3,49	2,39
Índice de Gini	0,52	0,53	0,55

Fonte: PNUD (2020).

Tabela 3 – Indicadores de habitação relacionados à infraestrutura em Santos

Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)			
	1991	2000	2010
Abastecimento de Água	98,82	99,66	99,56
Coleta de Lixo	99,01	99,62	99,8
Esgoto Sanitário	87,02	94,42	95,29

Fonte: SEADE (2020b).

Nota-se que Santos é uma cidade bastante desigual. Apesar dos seus diversos imóveis de alto padrão construtivo, há uma extensa área de palafitas localizada no Dique da Vila Gilda, com mais de 15 mil famílias. Há, também, inúmeros cortiços, em sua maioria na região central, além dos assentamentos precários, ocupações e favelas. São mulheres, idosos e crianças vivendo em meio à miséria, em contato com a água contaminada que tem causado doenças, além de problemas respiratórios e de pele, principalmente por conta do extremo mofo e umidade própria da cidade, em locais sem a mínima infraestrutura urbana.

Com base nos dados do mapa de vulnerabilidade social, é possível perceber a exclusão socioespacial existente, o que nos leva a concluir que é necessário estimular as políticas públicas para produção de HIS e assistência técnica, de forma a atender as famílias das áreas que apresentam maior necessidade, que é o caso da zona noroeste, morros, centro e da área continental da cidade – onde vivem milhares de famílias em locais extremamente insalubres,

propensos a doenças e risco iminente. Esse estímulo é possível, tendo em vista que Santos é uma cidade com muito recurso econômico, advindo da importação e exportação, das atividades ligadas ao porto, do comércio, de serviço e turismo. Infelizmente, até o momento, a verba pública tem sido revertida para áreas de maior impacto visual e de forma a atingir a maior classe social.

A falta de ação do poder público na implementação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social propiciou a deflagração de uma situação de *déficit* habitacional e, conseqüentemente, uma situação de déficit qualitativo, em que muitos moradores, sem opção e necessitando de um lar, partem para a autoconstrução, sem o saber técnico; além de construírem em locais inseguros, com risco ambiental, adensamento populacional e insalubridade, acabam partindo para locais afastados da malha urbana, onde a terra é mais barata, ou acabam se apropriando de espaços ociosos e/ou subutilizados.

AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ATHIS

De acordo com uma pesquisa do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), 85% da população economicamente ativa no Brasil constrói e reforma sem projeto, por conta própria e sem contratar um profissional tecnicamente habilitado, contando, muitas vezes, com a experiência de pedreiros ou mestres de obra, ou apenas com a ajuda de pessoas próximas (CAU/BR, 2015). Grande parte dessas famílias não possui recursos financeiros para contratar um profissional e, portanto, se enquadraria na Lei 11.888/2008. Dessa forma, a lei de ATHIS deveria ser cumprida e os recursos orçamentários, sejam eles em nível federal, estadual ou municipal, deveriam ser direcionados aos fundos específicos para remuneração dos profissionais capacitados para atender a população.

Ciente da responsabilidade do CAU/BR em universalizar o acesso aos serviços de arquitetura e urbanismo a toda a população, no ano de 2017, ficou estabelecido que 2% da arrecadação dos CAU/UF seria direcionado, por meios de editais de fomento, a ações voltadas à ATHIS.

EDITAIS DE FOMENTO PARA ATHIS

No início do mês de junho de 2018, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), iniciou chamamentos públicos através de editais com o objetivo de fomentar a ATHIS no estado, com recursos oriundos da arrecadação do Conselho, para o desenvolvimento e a execução de projetos de apoio à ATHIS, com ênfase nas ações de capacitação e sensibilização (editais 002/2018 e 004/2018), bem como para o desenvolvimento e a execução de projetos de Apoio à ATHIS, com ênfase em outras ações (edital 003/2018).

Três projetos com área de atuação na Baixada Santista foram selecionados. Contudo, apenas um deles conseguiu cumprir todas as exigências para assinatura do contrato de parceria. O Banco do Povo - Crédito Solidário (BPCS), entidade com sede em Mauá, que oferece linhas de crédito para empresas, cooperativas e associações e aos microempreendedores individuais (MEI) e pessoas físicas que trabalhem por conta própria, firmou a parceria referente ao edital nº 002/2018, processo administrativo nº 021/2018, através do termo de fomento nº 019/2018, do CAU/SP. O projeto "Financiamento para ATHIS - Capacitação e sensibilização sobre os Programas Cartão Reforma e Crédito Solidário e Elaboração de uma Proposta de Fomento de um Fundo de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social" realizou cursos de capacitação a profissionais, comunidade e poder público para a aplicação de ATHIS em municípios na região do ABC Paulista e da Baixada Santista.

GRUPO DE TRABALHO EM ATHIS

Como consequência do Curso de Capacitação para criação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), realizado dentro do Projeto do BCPS, na Câmara Municipal de São Vicente, em 15 de maio de 2019, foi criado um Grupo de Trabalho em ATHIS (GT-ATHIS), composto por arquitetos e outros profissionais interessados, acadêmicos, membros de entidades da sociedade civil organizada e de movimentos de moradia, além de integrantes do poder público, em número aproximado de quinze participantes, que passaram a se reunir semanalmente, a partir de agosto de 2019, no Instituto Procomum, uma organização sem fins lucrativos que tem como missão agir para reconhecer, fortalecer e proteger os bens comuns, criar novos arranjos comunitários e evitar que ocorram processos de cercamento pela ação privada e/ou estatal, funcionando como uma incubadora de ações sociais, um espaço de troca de saberes, colaborativo, agregador e que carrega em si os princípios do comum (PROCOMUM, 2019).

A finalidade do GT-ATHIS é desenvolver atividades técnicas relacionadas à captação de projetos, discussão de conceitos, difusão de metodologia, fortalecimento da rede de trabalho, capacitação profissional específica para atuar em HIS, bem como sensibilização de todos os agentes envolvidos quanto aos temas relacionados à habitação e ao direito à moradia. Além disso, busca-se a proposição e o acompanhamento da aplicação de políticas públicas eficazes na resolução dos problemas relacionados à habitação de interesse social na Baixada Santista.

Os processos de criação e construção do GT-ATHIS priorizam realizações coletivas, de forma horizontal e colaborativa, de modo a compartilhar e uniformizar os conhecimentos entre participantes do grupo. Sendo assim, a colaboração técnica deve sempre considerar e respeitar a cultura, vivência e a experiência de todos os envolvidos nos processos.

A estratégia de atuação do GT ATHIS pode ser resumida em três frentes principais:

- *Busca*: Tem como foco principal o estudo, a produção de textos, publicações, atualização quanto a novas tecnologias, políticas públicas, legislação, novos programas das três esferas federativas, além da participação em conselhos municipais.
- *Soma*: Tem o intuito de propor a articulação política e social, buscando estabelecer relação com políticos, movimentos e lideranças, assim como o contato com novos agentes e parceiros. Também auxilia na criação da rede de ATHIS na Baixada Santista, ampliando o grupo de profissionais que atuam na área, sensibilizando o poder público e conscientizando a população sobre seus direitos.
- *Realiza*: Este processo está relacionado à formação prática e engloba a produção de materiais gráficos, projetos, regularização fundiária, reformas, ampliações, obras de melhorias habitacionais, infraestrutura urbana e melhorias no espaço público.

O público-alvo também está dividido em três grupos: a) profissionais e acadêmicos (docentes e discentes) das áreas de conhecimento relacionadas à ATHIS; b) população beneficiada pelas atividades de ATHIS, movimentos sociais, associações e cooperativas de moradia; c) agentes do poder executivo da Baixada Santista vinculados aos órgãos de habitação, planejamento urbano, assistência social, defesa civil, entre outros, bem como membros do poder legislativo.

Entende-se que, apesar de a habitação ser um direito básico dos cidadãos, é constantemente negligenciado pelo Estado e colocado em risco pelo mercado. Assim, a idealização das ações deve ocorrer de forma que os recursos sejam gerenciados pelos próprios envolvidos nos processos. Além disso, o respeito às relações humanas e ao modo de vida das comunidades, bem como a relação sadia das pessoas com o ambiente urbano devem ser preservados e valorizados, assim como a transmissão da herança de valores culturais, tradicionais e dos saberes dessas comunidades.

ATHIS EM SANTOS

O fato de Santos já possuir a Lei Municipal 2.211/2004, que deveria garantir o atendimento em relação ao programa de assistência técnica, favorece a aplicação da ATHIS na cidade. Todavia, ainda é necessário que haja um decreto que regulamente a lei municipal, conforme exigência do parágrafo 1º do artigo 2º da lei em questão. Além disso, a cidade de Santos não possui uma secretaria de habitação, sendo imputadas, de um lado, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) as atribuições relacionadas à elaboração das políticas habitacionais do município e, de outro, à Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB Santista) a sua execução.

A partir da Lei Municipal nº 1519/1996 e das alterações posteriores, ficou estabelecido que a COHAB - Santos é a responsável por desenvolver e executar a política municipal de habitação, a partir das diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), formado por membros do governo e representantes de entidades civis e da população, organizada em movimentos, associações e cooperativas de luta por moradia, estabelecido através da Lei Municipal nº 817/1991 (SANTOS, 1991). Suas atribuições são debater, analisar e decidir sobre o destino dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP), criado por meio do Decreto nº 1519, de 25 de outubro de 1996.

Além do orçamento municipal destinado à HIS, o FINCOHAP recebe a verba de outras fontes, inclusive direcionada para a ATHIS. Conforme a descrição em lei, o fundo tem por finalidade incentivar a criação de habitação de interesse social às famílias com renda de até dez salários mínimos, desde que não ultrapasse dois salários mínimos por habitante; ademais, de acordo com o Inciso V do Artigo 2º, o fundo também deveria “assistir e acompanhar as iniciativas populares de autoconstrução e mutirão através de financiamento de cestas básicas de materiais de construção e ou assistência técnica” (SANTOS, 1996, s/p).

ATHIS NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

É atribuído ao CMH avaliar e consentir a respeito dos programas habitacionais e realizar, a cada dois anos, uma Conferência Municipal de Habitação, aberta para toda população, para discutir e apresentar propostas e moções relacionadas ao tema, que serão votadas pelos conselheiros, considerados como delegados natos e, também, por aqueles eleitos nas pré-conferências. Na 8ª Conferência Municipal de Habitação de Santos, realizada no dia 1º outubro de 2011, entre as propostas aprovadas, algumas estão diretamente relacionadas à autogestão e à assistência técnica:

[...] 5) Promoção por parte do CMH, com apoio da Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHAB-ST, de cursos de formação para lideranças comunitárias, que incluam também o tema autogestão; [...] 7) Criação de um programa de apoio ao desenvolvimento de projetos de autogestão pelas associações, cooperativas ou mutirões organizados; [...] 8) Que 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular - FINCOHAP sejam reservados para contratação de pesquisas de projetos de autogestão; [...] 9) Que as famílias e/ou Entidades de baixa renda tenham direito ao auxílio técnico gratuito de profissional, engenheiro ou arquiteto, e que seja criada comissão técnica municipal para, em conjunto com as COMULs, fiscalizar e acompanhar a lei de assistência técnica; [...] 13) Restabelecimento de parcerias entre a COHAB-ST e segmentos por Moradia visando assistência técnica na formulação e execução de projetos e aquisição de terrenos. (SANTOS, 2011, s/p).

Na 9ª Conferência Municipal de Habitação, realizada no dia 21 de setembro de 2013, apenas uma das propostas foi direcionada à ATHIS, para que fosse, de fato, regulamentada e implementada a lei vigente, algo ainda não concretizado:

[...] 6) Regulamentação e implementação da Lei de Assistência Técnica gratuita para as famílias de baixa renda legalizarem suas moradias, a fim de terem efetivamente acompanhamento técnico com relação à habitação de interesse social; que esse benefício seja dado também às entidades de baixa renda. (SANTOS, 2013, s/p).

Na 10ª Conferência Municipal, realizada no dia 07 de setembro de 2015, não houve nenhuma proposta específica para ATHIS. Uma das propostas apresentadas durante a conferência trata de uma reivindicação para que os imóveis da união sejam utilizados para Habitação de Interesse Social (HIS), priorizando os indivíduos que ali ocupam:

[...] 9) Que os imóveis deteriorados, abandonados, ou com dívidas junto aos entes federativos (União, Estado e Município) e os imóveis da União, inclusive os que possam ser repassados pela Medida Provisória nº 691/2015 da Presidência da República, sejam voltados para Habitação de Interesse Social, priorizando os integrantes dos Segmentos de Moradia que residam nos locais dos empreendimentos. (SANTOS, 2015, s/p).

Após a realização da 10ª Conferência, ocorreu uma articulação do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo (SASP), que ocupava uma cadeira no CMH, junto aos movimentos por moradia e outras entidades, para que fosse implementada a lei de ATHIS no município, utilizando os recursos municipais disponíveis no FINCOHAP e, também, aqueles provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outras fontes diversas. Dessa forma, entre as propostas apresentadas na 11ª Conferência, realizada no dia 25 de novembro de 2017, foi aprovada uma reivindicação pela aplicação da ATHIS, ratificando as deliberações não atendidas das conferências anteriores e a destinação de mais recursos para a construção de novas moradias:

[...] 5) Que seja fornecida Assessoria Técnica para projetos habitacionais de interesse social através da aplicação da Lei Federal 11.888 de 24/12/2008, bem como da Lei Municipal nº 2211 de 28/04/2004, publicada no Diário Oficial de 30/04/2004, visando obtenção de recursos. [...] 9) Que a prefeitura, de forma voluntária, destine ano a ano mais recursos para a produção de habitação de interesse social. (SANTOS, 2017, s/p).

Na 12ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em 19 de outubro de 2019, o GT-ATHIS do Instituto Procomum, teve uma Moção de Recomendação aprovada, na qual apontava que o direito à moradia em regiões com acesso a transporte, empregos e serviços públicos, tal como a região central de Santos, podem ser atendidas de formas que vão além da produção de novas unidades habitacionais, através de estratégias que envolvem a requalificação dos espaços, a urbanização de assentamentos precários e o cumprimento da função social da propriedade em terrenos sem uso e em imóveis abandonados. O documento recomendava a regularização, adaptação e melhoria dessas moradias por meio da ATHIS, apontando para a adoção de medidas para enfrentar esses desafios de forma humanizada, participativa e eficaz (SANTOS, 2019).

PROJETOS GT-ATHIS DO INSTITUTO PROCOMUM

Como desdobramento dos trabalhos do GT-ATHIS, o Instituto Procomum foi proponente de um projeto de capacitação e sensibilização do poder público, profissionais, acadêmicos e da população em geral, além de ações voltada a ATHIS. O projeto “Arranjos Produtivos Locais (APL) para Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)”, selecionado no Edital 004/2019 do CAU/SP, estava previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2020. O Termo de Fomento 008/2019 foi assinado em dezembro de 2019. A ideia do projeto é articular e ampliar as redes de ATHIS na RMBS, promovendo a aproximação e a realização de ações que possam contribuir para a organização e o fortalecimento comunitário nas questões relacionadas à precariedade

habitacional. Para tanto, estão previstos os Seminários Regionais de Sensibilização do poder público, profissionais e da população em geral; Cursos de Capacitação para arquitetos e engenheiros, estudantes e técnicos em parceria com as Associações de Engenheiros e Arquitetos; Oficinas de Desenvolvimento Profissional Comunitário (DPC) para formação de mão de obra local, além de Ações de Assistência e Assessoria Técnica, com a realização de intervenções-piloto, buscando a consolidação e eficiência na implementação da lei de ATHIS.

Outro projeto do Instituto Procomum, de abrangência estadual, também foi selecionado pelo CAU/SP no Edital 006/2019, com o título “Incubadora ATHIS”, com o objetivo de complementar e expandir as ações do projeto “ATHIS na Baixada”, em parceria com as Instituições de Ensino Superior no estado de São Paulo. Seu início estava previsto para abril, com conclusão até agosto de 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inconcebível o desacato à legislação brasileira, verificado pela falta de aplicação das políticas públicas, além dos retrocessos e do descaso com as famílias de menor renda. No intento de transmutar essa situação alarmante, a sociedade civil organizada está estabelecendo parcerias, de modo que seja garantida a assistência técnica e sua efetiva aplicação em Santos e nos outros municípios da RMBS. A partir desta pesquisa, foi verificado que há condições mínimas para aplicação da ATHIS no município. Mas a falta de uma secretaria de habitação capaz de sistematizar a política habitacional na cidade faz com que programas para HIS e ATHIS não tenham obtido êxito até o momento. Nesse sentido, é fundamental o fortalecimento de uma rede para organização e disciplinamento dos recursos disponíveis, capacitação técnica e definição dos parâmetros de remuneração dos profissionais e seleção dos “beneficiários”.

O GT-ATHIS do Instituto Procomum tem trabalhado em escala regional para que os órgãos competentes cumpram as determinações da legislação, atuando por meio de espaços institucionais e conselhos participativos, além de agir diretamente nas comunidades através de parcerias com movimentos sociais, organizações locais e universidades. As parcerias estão sendo firmadas e está em curso a fase de captação de recursos e capacitação dos profissionais.

Destacamos como principal diretriz para viabilizar a implantação de ATHIS em Santos e em outros municípios da RMBS a cooperação do poder público para a elaboração e a manutenção de um cadastro profissional em ATHIS. Essa cooperação se dá a partir do estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil para a capacitação de profissionais, com o estabelecimento de parâmetros para remuneração, a previsão de recursos nas diretrizes orçamentárias, além do recadastramento e da atualização das áreas e das famílias elegíveis aos programas de ATHIS. Desse modo, finalmente, se darão as ações para assegurar que famílias de menor renda tenham garantido o direito à moradia digna na Baixada Santista.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 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 no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 05 jun. 2018.
- CAU/BR. Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo. **Pesquisa CAU/BR-Datafolha**, 2015. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- CAU/MT. Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso. **Brasil possui mais de 11 milhões de moradias inadequadas**. Mato Grosso, 2017. Disponível em: <http://www.caumt.gov.br/?p=41027>. Acesso em: 10 jun. 2018.

- COELHO, Cláudia Bastos. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas**. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/ São Paulo/ Santos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama>. Acesso em: 17 ago. 2020. PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/354850>. Acesso em: 10 out. 2020.
- PROCOMUM. Instituto Procomum. **Grupo de Trabalho em ATHIS do LAB Procomum**. Santos, 2019. Disponível em: <https://lab.procomum.org/gts/grupos/gt-athis/>. Acesso em: 20 dez. 2019.
- PROJETAR. Revista da assistência técnica na habitação social. **CUT - Central Única dos Trabalhadores**, Brasil, 2009.
- RIBEIRO, Djamila. Vidas em vigas: A história do dique da Vila Gilda, em Santos. **Desacato**, [S.l.], 14 fev. 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/990/vidas-em-vigas-a-historia-do-dique-da-vila-gilda-em-santos>. Acesso em: 1 jun. 2018.
- ROLNIK, Raquel. Arquitetura: Direito de todos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/10/1690164-arquitetura-direito-de-todos.shtml>. Acesso em: 05 ago. 2020.
- SANTOS (MUNICÍPIO). Decreto nº 0817, de 12 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação previsto no artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Santos, e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Santos, 18 dez. 1991. Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_817.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.
- _____. Decreto nº 1519, de 25 de outubro de 1996. Dá nova disciplina ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e adota providências correlatas. **Câmara Municipal**, Santos, 25 out. 1996. Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_1519.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.
- _____. Decreto nº 2211, de 28 de abril de 2004. Dispõe sobre o Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Santos, 28 abr. 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2004/222/2211/lei-ordinaria-n-2211-2004-dispoe-sobre-o-programa-de-assessoria-tecnica-em-habitacao-de-interesse-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- _____. Relatório Final – 8ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 1º out. 2011. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/8_conferencia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final – 9ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 21 set 2013. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/9_conferencia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final – 10ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 07 nov. 2015. Disponível em: serv_cmh_conselho_10_conferencia.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final – 11ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 25 nov 2017. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/11comh_relatorio_final_completo_pdf_1.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final – 12ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 19 out. 2019. Disponível em: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2019-12-20>. Acesso em: 16 out. 2020.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal GEOSEADE. **São Paulo (Estado)**, 2020a. Disponível em: <https://portalgeo.seade.gov.br/i3geo/interface/osm.htm>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. Perfil dos Municípios Paulistas/Santos. **São Paulo (Estado)**, 2020b. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2020.

SILVA, Robson da; NUNES, Lucí. A escala intramunicipal na avaliação da vulnerabilidade: expansão urbana e perspectivas diante do cenário das mudanças climáticas em Santos-SP. **Geografia**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 449-463, 2014.

SILVESTRE, M. G.; CARDOSO, L. R. A. Assistência técnica para melhoria habitacional. *In*: Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 5., 2012, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

INFORMAÇÕES DOS/AS AUTORES/AS

Lais Granado

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Sorocaba. Coordenadora do Grupo de Trabalho em ATHIS sediado no Instituto Procomum. Membro do Conselho Municipal de habitação do município de Santos, assim como do Conselho executivo representando o Sindicato dos Arquitetos no estado de São Paulo - SASP. Responsável técnica pelo projeto ATHIS na Baixada.

E-mail: laisgranado@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-4459-6067

Lattes: lattes.cnpq.br/0866770218429013

Jean Pierre Crété

Mestre em Ecologia, Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinheiros - ECOMAR, Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Servidor público concursado da Prefeitura Municipal de Santos.

E-mail: jpmcrete@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-8801-9782

Lattes: lattes.cnpq.br/6638208176997516

Daniela Colin Lima

Mestre em Ecologia, Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Servidora pública municipal da Prefeitura de Santos - SP.

E-mail: abcdafior@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-5368-8847

Lattes: lattes.cnpq.br/5096189393402621

Recebido em 29/02/2020

Aceito em 19/08/2020



UMA PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM ARQUITETURA A PARTIR DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA NOS TERRITÓRIOS POPULARES

A perspective of technical assistance in architecture from the family health strategy in popular territories

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-9>

Flavia Garofalo Cavalcanti

Universidade São Francisco (USF)

E-mail: flavia.garofalocavalcanti@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7299-468X

RESUMO

Este artigo discorre sobre a interseção entre o campo da saúde e o campo da arquitetura, enxergando, nesse cruzamento, a possibilidade de aplicação da Lei de Assistência Técnica. O trabalho surge como fruto do encontro de uma agente comunitária de saúde e uma arquiteta em uma favela da zona norte do Rio de Janeiro. Tendo a mediação como definição de sua profissão, o Agente Comunitário de Saúde tem na visita domiciliar o principal suporte para o conhecimento do território e, além disso, para estabelecer relações de confiança, extrapolando o seu papel de representante de uma instituição. A riqueza de sua atuação advém de sua dupla condição: morador e agente. Esta condição específica, que encontramos no campo da saúde, traz possibilidades de atuação ampliada, sobretudo ao se pensar políticas intersetoriais que envolvam, entre outras, a assistência técnica em arquitetura e engenharia, conforme a Lei 11.888/2008, suscitando novas formas de agir no território para superar conhecidas limitações de projetos de urbanização e regularização de assentamentos precários.

Palavras-chave: Saúde. Favela. Agentes Comunitários de Saúde. Assistência Técnica.

ABSTRACT

This article reports on the intersection between the field of health and the field of architecture and sees in this intersection the possibility of applying the Law on Technical Assistance. This study emerges as a result of the encounter between a Community Health Agent and an Architect in a slum in the North of Rio de Janeiro. With mediation as a defining aspect of their profession, the Community Health Agent builds knowledge of the territory during home visits, which also provide the basis for building relationships of trust, extrapolating his role as representative of an institution. The richness of his performance comes from his dual condition as a resident and agent. This specific condition, which we only find in the field of health, brings possibilities for expanded action especially when thinking about intersectoral policies that involve, among others, technical assistance in architecture and engineering according to law 11.888/2008, giving rise to new ways of acting on the territory to overcome known limitations of urbanization projects and regularization of precarious settlements.

Keywords: Health. Slums. Community Health Agent. Technical Assistance.

INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde define a saúde como um “estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de enfermidade”¹. O meio ambiente de uma população é determinante para que essa condição (de saúde) seja alcançada por seus indivíduos. Há, portanto, uma dimensão individual e outra dimensão mais coletiva da saúde que estão em constante interação através do meio de vida, o território.

A promoção da saúde exige múltiplos esforços para o seu sucesso. Na década de 1990, houve, no Brasil, uma reorientação do modelo assistencial promovido pelo Ministério da Saúde com o Programa de Saúde da Família. O modelo tradicional, voltado para a cura de doenças e centrado em hospitais, foi substituído por um novo modelo com enfoque na família e no seu ambiente físico e social, tomando-o como unidade de ação, bem como na estruturação de uma equipe multiprofissional baseada em um território para ações preventivas e detecção de necessidades da população, em vez da ênfase na demanda espontânea.

Junto com o Programa de Saúde da Família, institucionaliza-se² a figura do Agente Comunitário de Saúde (ACS). Diferente dos demais componentes da equipe de saúde da família, o ACS não possui formação/graduação na área da saúde, mas ainda assim se destaca por ser morador da área de atuação da equipe. Seu trabalho é considerado uma extensão dos serviços de saúde dentro da comunidade em questão. Ou seja, é quem está mais próximo ou inserido no território. Dentre as principais funções dos ACS, estão: o domínio/conhecimento do território de atuação, o cadastramento e acompanhamento das famílias, a realização de visitas domiciliares, as ações de promoção e vigilância em saúde (mediante busca ativa), a atenção e o estímulo às reivindicações da comunidade e, por fim, a integração entre o saber popular e o conhecimento técnico e especializado (BRASIL, 2009)³.

Mediação, portanto, é a palavra-chave no universo de atuação do ACS. Essa mediação se dá no seu existir cotidiano, dia-a-dia, percorrendo as ruas, visitando as famílias, indo e vindo à Clínica de Saúde, conversando com os moradores (que são seus vizinhos), aconselhando e sendo aconselhado, relacionando-se com aquela coletividade que é a sua própria comunidade. Percebe-se, então, sua dupla condição cotidiana: presente tanto no espaço social como no espaço físico. A partir do momento que veste seu colete, torna-se um agente, isto é, aquele que executa ações em prol da saúde e/ou com o aval da saúde.

O fato de o agente de saúde percorrer as ruas, cumprimentar as pessoas, conversar com elas, visitar as casas e ouvir relatos faz com que ele conheça tanto as dinâmicas públicas (referente ao espaço aberto das ruas) quanto as dinâmicas privadas (do ambiente interno da casa e de seus moradores). Ambas atravessam outros domínios para além da questão da saúde, o que faz com que o ACS estenda seu papel de mediação às distintas esferas de organização da vida social, da produção social do território.

Espalhados por diversos espaços da cidade, os agentes de saúde estão presentes, sobretudo, nos territórios⁴ populares, entre os quais podem ser incluídas as favelas. A

¹ Definição que consta no preâmbulo da Constituição da Assembleia Mundial da Saúde, adotada pela Conferência Sanitária Internacional realizada em Nova York (19/22 de junho de 1946) e assinada em 22 de julho de 1946.

² Existiram experiências isoladas no Brasil, antes de 1997, com a inserção de Agentes Comunitários de Saúde; dentre elas, destaca-se a experiência cearense de 1987, onde, em um cenário de seca, um grupo de mulheres passou a realizar ações básicas de saúde em municípios do interior cearense. Em outros países, essa prática é mais antiga.

³ No que se refere à intersetorialidade na atuação do ACS, o Ministério da Saúde prevê o seguinte: “Você deve estar sempre atento ao que acontece com as famílias de seu território, identificando com elas os fatores socioeconômicos, culturais e ambientais que interferem na saúde” (BRASIL, 2009. p. 26).

⁴ Território é um termo multidisciplinar que teve destaque na geografia a partir de sua renovação crítica iniciada na década de 1970 no Brasil, e que ganhou grande importância na obra de Milton Santos. O termo e sua conceituação teve, também, grande influência no debate, na prática da investigação e gestão de saúde pública no Brasil a partir da

literatura, em especial no campo das ciências sociais, tem tratado a presença do Estado nos territórios populares a partir do enfoque do controle, da violência e do papel repressivo e disciplinar do Estado (Marcia Leite, Marcelo Burgos, Luiz Antônio Machado). No que se refere à literatura do campo da saúde, o enfoque tem sido em doenças infectocontagiosas, como é o caso da tuberculose e da AIDS (Patrícia Barbosa Durovni, Vera Bornstein). De maneira geral, o papel do agente comunitário como mediador entre a comunidade e os serviços de saúde ou entre diferentes saberes (o popular e o técnico) é um consenso na literatura disponível, principalmente na área da saúde, em que diversos estudos relatam a emergência desse agente. Contudo, no que pese a importância e a contribuição desses trabalhos, percebe-se uma lacuna no que diz respeito à compreensão do papel exercido pelos agentes comunitários de saúde na organização social do território, no próprio fazer-cidade, em especial no que tange à mediação entre a comunidade e as instituições pública e privadas, para além do campo propriamente da saúde. Acreditamos que falta se deter mais nesse papel de mediação para que se possa examinar como a figura de um arquiteto pode ser significativo para a aplicação da Lei de Assistência Técnica.

Os espaços investigados nesta pesquisa foram as favelas cariocas, tendo como estudo de caso a Favela do Jacarezinho, localizada na zona norte do Rio de Janeiro. A atenção recai justamente sobre as potencialidades dos ACS em transformações/modificações cotidianas, através dos enfrentamentos diários com as dificuldades locais. São, portanto, agentes-suportes, inseridos ao mesmo tempo na estrutura urbana e na estrutura social, capazes de articular soluções/respostas mesmo que fora de seu campo de conhecimento/ação direta (vale dizer, a saúde). Essas articulações podem ser significativas em um contexto onde melhorias habitacionais são extremamente necessárias, até mesmo para aprimorar os índices de saúde de populações periféricas.

Nesse contexto, o estudo objetivou discutir como o ACS ultrapassa suas funções institucionais (da saúde) no seu cotidiano para torna-se efetivamente um “agente urbano”. Levantou-se a hipótese de que essa possibilidade é dada devido à relativa proteção que os representantes da saúde, de uma maneira geral, possuem em face da violência urbana estabelecida em regiões precarizadas das cidades brasileiras. Essa proteção torna possível o ir e vir dos agentes de saúde por espaços/limites que outras instituições (como a polícia) não alcançam. Essa proteção poderia ser explicada pelo lugar objetivo e simbólico ocupado pelo campo da saúde na estrutura social ou, dito em outras palavras, pela importância atribuída aos agentes desse campo, inclusive por aqueles que estão imersos nas lutas pelo controle violento dos territórios populares.

Na ambiguidade entre sua condição de morador e sua condição de agente público, representante de certa instituição, usufrui de uma posição privilegiada. Isso nos leva a um conceito mais ampliado de saúde, relacionado à dinâmica social e urbana da comunidade. A saúde é uma entrada para a observação/intervenção no urbano, podendo ser porta de entrada para a atuação do arquiteto em ações conjuntas de assistência técnica, conforme lei 11.888/2008, superando limitações apresentadas em projetos imediatistas de urbanização de favelas espalhados pelo território nacional. É pelo sentido do cuidar que o olhar para o território é possibilitado.

Este artigo pretendeu discutir as relações entre planejamento da saúde e planejamento urbano, buscando compreender como as práticas organizadoras do sistema de saúde são

década de 1980, com o movimento de reforma sanitária, na medida em que ultrapassou a visão de espaço como meio meramente físico, possibilitando relacioná-lo ao meio social. Uma investigação etimológica da palavra território indica o significado como “terra pertencente à” de origem latina – *terri* (terra) e *torium* (pertencente a). Portanto, podemos entender o território como cenário das relações sociais de poder, essenciais para investigar a apropriação do espaço por um determinado grupo social. Essa apropriação pode ser compreendida em suas esferas política, econômica e social. O conceito de território, nesse sentido, é essencial para a definição dos parâmetros de identificação das áreas do sistema de saúde e a aplicação de ações práticas em saúde, conforme veremos ao longo deste texto. Para aprofundamento no tema, cf.: Faria e Bortolozzi (2009).

também práticas organizadoras da cidade e devem, dessa forma, integrar processos de projeto e planejamento urbano. Através do trabalho de campo, e tendo como inspiração a etnografia⁵, procurou-se fugir de generalizações teóricas e apreender, no cotidiano de uma população específica, as práticas necessárias à produção e manutenção de seu *habitat* citadino. Entende-se que os conhecimentos exigidos/acionados no processo de trabalho do ACS são bastante complexos e diversificados e que transcendem o campo da saúde por apresentarem aspectos que estão presentes nas condições de vida da população e que exigem uma atuação/abordagem intersetorial.

SOBRE A PESQUISA

Vale dizer que escrevo como arquiteta. Foi esse título que me levou ao campo de estudo. E foi como arquiteta que fui chamada para conversar com os moradores do Jacarezinho em um evento público organizado por Agentes Comunitários da Saúde e representantes da administração municipal, no ano de 2015. Foi nessa condição, de profissional da construção civil, que se deu minha inserção no campo de pesquisa e que se iniciou a minha interlocução com os Agentes Comunitários de Saúde que ali residem e atuam. Assim, o que é escrito, aqui, é o resultado de uma reflexão crítica que tem como origem e motivação a minha experiência profissional.

A pesquisa de campo se desenvolveu entre os anos de 2015 e 2018, totalizando 3 anos de presença da pesquisadora no campo de estudos – da arquiteta na Favela do Jacarezinho. Durante esses 3 anos, a intensidade das visitas foi maior ou menor em proporção direta aos episódios de confrontos violentos entre grupos armados no território de pesquisa. Por vezes, tais confrontos duravam semanas, o que impedia a ida ao local – e, também, impedia o funcionamento regular das Clínicas de Saúde que atendiam essa população específica. A pesquisa se deu no contato direto com um grupo de 5 ACS, tendo uma interlocutora em especial – a Flor, hoje ex-ACS. Nos encontrávamos em uma das duas clínicas que atendiam a região do Jacarezinho e, a partir de então, eu podia acompanhar o seu trabalho cotidiano. Caminhava pelo bairro em sua companhia, assistia suas conversas com moradores, os conselhos que dava e recebia, as aulas de ginástica para a Melhor Idade, o trabalho de organização do material da própria clínica, enfim, tudo o que compunha suas atividades de agente comunitária e, também, moradora daquele território. Por vezes, minha opinião técnica como arquiteta era requerida por moradores e ACS em possíveis soluções para os problemas construtivos que se apresentavam no Jacarezinho. A Flor era quem trazia esses assuntos para mim. Conversávamos muito sobre tudo, sem um roteiro pré-estabelecido (como em uma entrevista formal), mas sim como conversas abertas e francas sobre tudo o que envolvia nossos dias juntas. A recomposição dessas observações participantes foram feitas através da escrita contínua em um caderno de campo, associada a leituras e pesquisas teóricas. Ou seja, foi uma experiência que evoluiu/progrediu do isolamento da prancheta para a imersão no campo, um mergulho no fazer cotidiano da cidade, mediante processo de redescoberta do fazer da arquitetura e, também, do “ser arquiteta”.

A favela do Jacarezinho é uma das 18 comunidades que integram o Complexo do Jacarezinho, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, próxima às favelas de Manguinhos, Mangueira e Morro do Alemão. O presente estudo se concentrou na área principal desse complexo, a própria Favela do Jacarezinho, nome derivado do bairro do qual fazia parte – Jacaré –, cortado pelo rio homônimo. Segundo estimativa da Associação de Moradores local, o

⁵ A etnografia consiste em uma investigação científica própria da Antropologia, especialmente da Antropologia Urbana, que consiste na inserção social do pesquisador no campo de estudo, e na observação – participante, recolha documental e entrevistas. A observação-participante, baseada na microescala do contato pessoal, bem como sua relação com o contexto da unidade observada, foi de extrema importância para a construção desta pesquisa. Para maior aprofundamento no tema, ver: Cordeiro (2010).

Jacarezinho chega, hoje, a 90 mil habitantes. Sua ocupação se iniciou na primeira metade do século XX, mas ganhou impulso a partir de 1960 com a criação do Complexo Industrial do Jacaré, quando mais de 500 indústrias se instalaram na região. Com oferta de emprego, terrenos vagos e, ainda, a presença da linha de trem, o Jacarezinho consolida-se seguindo os moldes do subúrbio carioca: proletário e precarizado. Hoje, essa área é atendida por duas clínicas de saúde, a Clínica Renato Rocco — onde eu encontrava a Flor e a pesquisa de campo se deu mais fortemente — e a Clínica Anthídio Dias da Silveira.

O SUS E SUA RELAÇÃO COM A CIDADE, OU PROMOVER SAÚDE E FAZER CIDADE

A Constituição Federal de 1988, após amplo movimento na década de 1980 chamado Reforma Sanitária, contemplou, pela primeira vez, o setor de saúde de forma clara e efetiva, lançando as bases para estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS) como prerrogativa do Estado brasileiro. Seguiu-se a esse processo a elaboração e publicação de novo aparato jurídico-institucional que pudesse dar conta da operacionalização do sistema único de saúde. Nesse contexto destaca-se a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/1990), que regula as ações e serviços de saúde e dispõe sobre o SUS. Nela, encontramos a seguinte redação:

Art 3º: Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, **a moradia, o saneamento básico, o meio-ambiente**, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. (BRASIL, 1990, s/p, grifo nosso).

Por último, e para entrar de fato no entendimento do sistema municipal de saúde, suas funções e organização, destaca-se a Norma Operacional Básica 96. As Normas Operacionais Básicas, a partir da avaliação do estágio atual de eficiência do SUS, estão direcionadas, mais direta e imediatamente, às estratégias de operacionalidade do sistema. No ano de 1996, essa norma se deslocou para a operacionalização do dispositivo constitucional que exigia a descentralização do sistema de saúde através dos municípios, com a consequente redefinição das responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e da União. Isso implicou, e ainda implica, em aperfeiçoar a gestão dos serviços de saúde, visto que o município passa a ser, de fato, o responsável imediato (ou melhor, “o responsável primeiro”) pelo atendimento das demandas e necessidades de saúde de sua população. Essas demandas e necessidades podem (e, frequentemente, irão) extrapolar o âmbito da saúde e, com efeito, exigir medidas intersetoriais e intergovernamentais. Assim, a NOB 96 foi essencial na medida em que trilhou o caminho para que os Municípios superassem o papel exclusivo de prestadores de serviços e assumissem, de fato, seus respectivos papéis de gestores do SUS.

Nessa norma, estão definidos ainda os três campos de ação da atenção à saúde e que, portanto, pertencem ao escopo do SUS e, consequentemente, do município na gestão do SUS-Municipal. Esses três campos são elencados da seguinte forma:

- a) O da ASSISTÊNCIA, em que as atividades são dirigidas às pessoas, individual ou coletivamente, e que é prestada no âmbito ambulatorial e hospitalar, bem como em outros espaços, especialmente no domiciliar.
- b) O das INTERVENÇÕES AMBIENTAIS, no seu sentido mais amplo do termo, incluindo as relações e as condições sanitárias nos ambientes de vida e de trabalho, o controle de vetores e hospedeiros e a operação de sistemas de saneamento ambiental (mediante pacto de interesses, normalizações, fiscalizações, etc.).
- c) O das POLÍTICAS EXTERNAS AO SETOR DE SAÚDE, que interferem nos determinantes sociais do processo saúde-doença das coletividades, de que são partes importantes questões relativas às políticas macroeconômicas, ao emprego, à habitação, à educação, ao lazer e à disponibilidade e qualidade dos alimentos.

Todas as ações do SUS de promoção, proteção, recuperação e, prioritariamente, prevenção à saúde enquadram-se dentro desses três campos. Outro direcionamento importante da NOB 96 é a mudança de enfoque do modelo de atenção à saúde. Até então o modelo clínico (centrado na doença) era dominante. A norma estabelece como conduta a priorização do modelo epidemiológico – centrado no ambiente e na qualidade de vida, o que requer o estabelecimento de vínculos e processos mais abrangentes entre população e corpo técnico. A esse respeito, a NOB 96 cita que:

O modelo vigente, que concentra sua atenção no caso clínico, na relação individualizada entre o profissional e o paciente, na intervenção terapêutica armada (cirúrgica ou medicamentosa) específica, deve ser associado, enriquecido, transformado em **um modelo de atenção centrado na qualidade de vida das pessoas e do seu meio ambiente, bem como na relação da equipe de saúde com a comunidade, especialmente, com os seus núcleos sociais primários – as famílias**. Essa prática, inclusive, favorece e impulsiona as mudanças globais, **intersectoriais**. [...] O modelo vigente – assentado na lógica da clínica – baseia-se, principalmente, na ética do médico, na qual a pessoa (o seu objeto) constitui o foco nuclear da atenção. **O novo modelo de atenção deve perseguir a construção da ética do coletivo que incorpora e transcende a ética individual**. Dessa forma é incentivada a associação dos enfoques clínico e epidemiológico. Isso exige, seguramente, de um lado, **a transformação na relação entre o usuário e os agentes do sistema de saúde** (restabelecendo o vínculo entre quem presta o serviço e quem o recebe) e, de outro, **a intervenção ambiental, para que sejam modificados fatores determinantes da situação de saúde** (BRASIL, 1997, p. 15, grifo nosso).

Fica claro, com o panorama de institucionalização e operacionalização do SUS feito até aqui, que o sistema de saúde é entendido pela política pública brasileira como um valor de uso coletivo, “no sentido em que se dirige não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade social que só pode ser satisfeita coletivamente” (LOJIKINE, 1981, p. 132). Nessa modalidade coletiva de consumo, há a tendência da substituição da relação direta entre proprietários de mercadorias – o médico detentor do conhecimento científico e dos instrumentos e o paciente detentor da moeda, sendo a troca uma relação direta entre esses dois indivíduos –, por uma relação mais complexa, construída com base em uma coletividade. Assim, o uso do sistema de saúde torna-se difuso, pulverizado, tanto nas construções físicas espacialmente distribuídas, quanto nos diversos corpos que compõem esse sistema, tanto de agentes de saúde (médicos, enfermeiros, ACS, etc.), quanto de usuários (pacientes, acompanhantes, idosos, crianças, gestantes, etc.).

A portaria 3.925 de 1998, lançada pelo Ministério da Saúde, publicou o manual para a Organização da Atenção Básica, objetivando a reorganização do modelo de atenção no nível municipal em consonância com a NOB 96. De acordo com tal portaria, entende-se como atenção básica “um conjunto de ações, de caráter individual ou coletivo, situada nos primeiros níveis de atenção dos sistemas de saúde, voltadas para a promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e reabilitação” (BRASIL, 1998, p. 9). A administração municipal assume, gradativamente, a responsabilidade de organizar e desenvolver o sistema de saúde municipal, onde se insere o conjunto de ações que caracterizam a atenção básica. Ainda, segundo a portaria, existe uma série de estratégias para operacionalizar a organização e o desenvolvimento da atenção básica. Dentre as existentes, a Estratégia de Saúde da Família, em 1998, já havia demonstrado o seu potencial em construir um modelo de saúde mais eficiente e humanizado, sendo considerado prioritário para o Ministério da Saúde.

A primeira etapa de implantação dessa estratégia começou em 1991 por meio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)⁶, um novo tipo de agente que integrou

⁶ A experiência de Agentes Comunitários de Saúde é anterior à institucionalização do programa PACS pelo Ministério da Saúde. O primeiro ensaio da figura do agente comunitário foi feito entre 1974 e 1978, na cidade satélite

o corpo de profissionais das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Hoje o PACS é considerado uma transição para a implantação completa do Programa de Saúde da Família (PSF). Uma equipe de saúde da família é formada por, no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e de quatro a seis agentes comunitários. Cada equipe é responsável pelo atendimento de uma determinada comunidade, espacialmente localizada. O número de ACS varia de acordo com o número de pessoas sob responsabilidade de cada equipe, com uma média de 575 pessoas para cada agente comunitário.

É exigido que os agentes comunitários sejam moradores de sua própria área de atuação. A visita domiciliar (e tudo que a envolve, como percorrer o bairro a pé, conhecer os moradores, seus nomes e trajetórias) é o seu principal instrumento de trabalho. Cada agente deve ir, pelo menos, uma vez ao mês a cada casa localizada em sua área de atuação. Faz parte de sua rotina: o cadastramento das famílias, a partir do qual registram-se as variáveis que influenciam o estado de saúde, como a situação de moradia, alimentação, etc.; o mapeamento com o registro das áreas de risco dentro do território; e as ações coletivas com vistas a mobilizar as famílias a participarem no planejamento e definição de prioridades.

Cada equipe de saúde da família alocada em uma Unidade Básica de Saúde é responsável por uma região de saúde. As regiões de saúde são entendidas como:

[...] recortes territoriais inseridos em um espaço geográfico contínuo, identificadas pelos gestores municipais e estaduais a partir de identidades culturais, econômicas e sociais, de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados no território (BRASIL, 2006, p. 19).

Cada região de saúde deve possuir ações organizadas e serviços de saúde claramente identificados. A construção do vínculo entre a população e a Unidade Básica de Saúde é possível através dessa delimitação territorial, ou seja, com a adscrição⁷ dos limites da coletividade à determinada unidade e sua equipe. Dessa forma, o território, sobre o qual uma Unidade Básica de Saúde e sua equipe são responsáveis, está para além de um simples recorte político-operacional do sistema de saúde; ele é o *locus* onde se verifica a interação população-serviços no nível situado. Esse território caracteriza-se por uma população específica, vivendo em um tempo e espaço singulares, com problemas e necessidades de saúde determinados, os quais para sua compreensão e capacidade de atuação devem ser visualizados espacialmente. A ferramenta de elaboração de mapas, com delimitação e caracterização de áreas, perante as quais as equipes de Saúde da Família vão se organizar, é chamada de “territorialização”.

Assim, o território de atuação é construído por meio da implantação da Unidade Básica de Saúde/Clínica da Família (UBS/CF), bem como da vinculação das famílias e seus indivíduos através do cadastramento de um número previamente definido de pessoas e, a partir disso, da organização dos dados espacialmente⁸. É assim que o território passa a existir para o Sistema Municipal de Saúde, com uma delimitação clara e um perfil sanitário definido. Dentro de uma

de Planaltina, no Distrito Federal. Os auxiliares de saúde, assim chamados no momento, foram capacitados pelo serviço social para atividades junto às famílias; e junto com médicos e enfermeiros aprenderam conceitos básicos de saúde que, posteriormente, foram dirigidos a mães e recém-nascidos. Os mesmos promotores dessa ideia no Distrito Federal, o médico Antônio Lavor e a assistente social Miria Lavor, retornaram ao seu estado natal, Ceará, onde, em 1987, iniciaram a contratação de 6 mil mulheres para trabalharem como agentes de saúde – novo nome adotado – no sertão cearense. O sucesso na redução da mortalidade infantil, que sempre se agravava nos anos de seca, tornou o programa permanente na Secretária de Saúde do Estado do Ceará, até então empregado apenas em caráter emergencial. As avaliações feitas pelo próprio Ministério da Saúde levaram à adoção do programa para os demais estados nordestinos e, em seguida, para o restante do país (BRASIL, 2001).

⁷ “Adscrição” é um termo comumente usado no setor de saúde. Aqui, poderíamos usar também os termos “correlação” ou “condicionamento”.

⁸ Por intermédio do instrumento de “territorialização”, é possível verificar onde há esgoto e onde não há, onde se localizam as moradias precárias, onde o lixo é coletado ou deixa de ser coletado, etc.

UBS/CF, cada equipe de saúde da família será responsável por uma micro área de atendimento, sendo essa uma porção do total do território adscrito àquela unidade.

A planificação dos sistemas que abrangem meios de consumo coletivos – como o sistema de saúde, a educação e os transportes coletivos, por exemplo – se dirigem à utilização de uma coletividade definida, social e territorialmente. A socialização do processo de consumo no âmbito da saúde, tendo como exemplo principal a descentralização através dos municípios com a efetivação do programa de Estratégia de Saúde da Família, substitui uma relação direta médico-paciente, por uma relação mais complexa, baseada na importância da estruturação do território, no sentido de comunidade e no conhecimento mútuo das dificuldades daquela coletividade atendida por determinada clínica. Isso permite o seu próprio reconhecimento como morador e cidadão, com histórias e direitos em comum, uma vez que os próprios agentes comunitários de saúde são moradores e integrantes dos locais de atuação.

Percebe-se que a Clínica da Família não é um espaço destinado apenas ao cuidado da saúde e do corpo individual, mas é, também, espaço de permanência, de encontro dos moradores, um espaço identitário onde os indivíduos se reconhecem entre si e enquanto coletividade. Configura, portanto, um espaço que permite e privilegia o entrosamento entre o individual e o coletivo.

Nesse sentido, entende-se a Clínica da Família e o território a ela adscrito como uma Unidade de Vizinhança. Através desse conceito, originário do urbanismo modernista do início do século XX (Rodrigo Cristiano Queiroz, Mateus Gorowitz e Vicente Quintela Barcellos), damos ênfase na relação do morador com o lugar, a partir desse equipamento público, explorado como espaço de referência no bairro e cenário de suas experiências de vida, buscando entender a construção de suas raízes com o território, tanto no âmbito afetivo como nas relações objetivas – de cuidado da saúde – às quais dá suporte.

A Unidade de Vizinhança conforma um módulo a partir do qual o planejamento de uma cidade pode ser estruturado. Seria uma área residencial com capacidade de suprir as necessidades cotidianas de seus moradores em relação ao consumo de bens e serviços urbanos – princípio da autonomia. Circunscreve-se, assim, à escala da vida cotidiana, as necessidades do dia-a-dia, as “coisas que se resolve a pé”. A distribuição e localização dos equipamentos de consumo coletivo são, portanto, centrais à organização da Unidade de Vizinhança, sendo responsáveis por sua autonomia enquanto provisão/abastecimento daquela localidade. Em sua formulação inicial, a escola é tomada como unidade de medida da área residencial, sendo sua área de atuação coincidente com os limites da unidade de vizinhança. Além de atribuir à escola o papel de elemento dimensionador da área residencial, planeja-se sua construção como centro comunitário, reforçando seu papel aglutinador.

A forma como a Clínica da Família vem sendo vivida (e significada) por seus habitantes e sua extensão para o bairro como um todo (através dos corpos dos agentes comunitários de saúde, incluindo o ambiente externo da rua e o interno da casa), além de organização estruturada pelo SUS no âmbito municipal (conforme visto anteriormente) possui relação direta com a concepção de Unidade de Vizinhança, explicitada acima, mas mantém com esta uma relação muito particular.

Essa relação é tida como a associação entre uma estrutura de provisão de serviços urbanos adequada/dimensionada a um certo número de moradores e a interação social, confrontando o indivíduo com a sua coletividade, sua cidade, e tornando-o efetivamente cidadão. Como bem escreveu Sérgio Buarque de Holanda (2015, p. 141): “Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado, e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade”.

A delimitação de um território (e o reconhecimento dessa delimitação por sua população) promove a capacidade de reivindicação, o sentimento de apropriação do que é público como um direito e dever do Estado em relação àquele território. Tal é o caso do sistema público de saúde nas áreas de favelas do Rio de Janeiro. Entendendo saúde como um estado de

completo bem-estar físico, mental e social, as Clínicas da Família promovem encontros e reuniões entre os moradores, dando efetividade ao Plano Municipal de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro para o período 2014-2017, onde lemos:

O processo de saúde-adoecimento evidencia a saúde como resultado dos modos de organização da produção, do trabalho e da sociedade em determinado contexto histórico [...]. Nesse ponto tem relevo o conjunto de ações de promoção à saúde desenvolvidas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde [...]. Nas áreas de atuação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), onde foram implantadas unidades de UPP Social, a intensa mobilização dos serviços da rede de atenção primária à saúde, que atuam de forma conjunta no território, contribui para a promoção da integração urbana, social e econômica dessas áreas com o objetivo de a) contribuir para promover o processo de pacificação; b) promover a cidadania local nos territórios pacificados; e c) promover a saúde e a qualidade de vida enfatizando a relevância da participação comunitária em todo o processo (RIO DE JANEIRO, 2013, p. 40).

As Clínicas de Saúde funcionaram até o ano de 2015 como ponto de ancoragem da equipe multidisciplinar que formava a chamada UPP Social. Foi através da UPP Social do Jacarezinho que fui convidada a participar, como arquiteta (portanto, como técnica) de uma mesa redonda com os moradores do local. Entre os presentes, havia ACS que atuavam no bairro. Além da promoção de eventos com a participação de profissionais externos, a UPP Social promovia reuniões mensais de moradores e representantes da prefeitura para resolver assuntos urbanos locais (a convocação e organização dessas reuniões eram feitas por ACS que assumiram integralmente essa função após o fim do programa UPP Social). Além disso, as Clínicas da Família (não todas) possuem equipamentos de ginástica destinados, sobretudo, à terceira idade, com aulas regulares dadas por profissionais de educação física. Ao redor das Clínicas encontramos, também, e com bastante frequência, um movimentado comércio local, principalmente de ambulantes e feiras que abastecem o entorno.

Não se vai à Clínica da Família somente para uma consulta com o médico; não se vai à clínica somente para retirar o resultado de um exame ou receber um medicamento. A Clínica da Família – a construção física desse equipamento, seus funcionários e amigos – é formatada por toda a coletividade que a envolve e é por ela delimitada, e por isso ela extrapola os motivos únicos da saúde, assemelhando-se à concepção de uma Unidade de Vizinhança. Nesse sentido, entende-se que não se trata apenas da estruturação de uma política de saúde, mas da construção de um equipamento urbano (sem entrar no mérito da qualidade construtiva/arquitetônica) que altera a relação com o território, ao mesmo tempo em que se constitui um artefato simbólico que, por sua vez, altera as formas de representação (criação de imagens, mudança de vocabulário, formas de se referir a um local) desse mesmo território.

Uma cidade, um bairro, uma favela se faz também por suas expressões. A construção física de certo equipamento, nesse sentido, torna-se referência para uma determinada localidade. Tal equipamento passa a ser um local de encontros. Pouco a pouco, o equipamento se faz centro de algumas representações e a cidade, bairro ou favela o assimila como mais um de seus pontos significativos, a partir de onde ocorrem mudanças nos modos de representar e percorrer a urbe. E, assim, a cidade se constrói física e simbolicamente, produzindo um modo de reivindicação e de expressão que lhe é próprio.

DENSIDADE, DEMANDA E EMERGÊNCIA: APONTAMENTOS DO TRABALHO DE CAMPO

Neste tópico, buscamos refletir sobre as relações de cuidado que se estabelecem entre profissionais de saúde e os usuários do sistema único de saúde através do programa de saúde da família ou, mais especificamente, entre agentes comunitários de saúde e moradores de favela da cidade do Rio de Janeiro. O cenário desse nosso caminhar, a Favela do Jacarezinho, tensiona

fortemente os desdobramentos desse “cuidar”, tornando o trabalho de campo do agente de saúde – a visita domiciliar e tudo que a envolve –, desenvolvido em tal condição, um aspecto singular desse profissional no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro. O cuidado é entendido, aqui, de maneira ampliada. Não se refere, meramente ao cuidado do profissional de saúde, mas leva em conta sua dimensão moral e política, envolvendo o próprio estado (em suas diversas esferas, não só a sanitária) na responsabilidade do cuidar.

O campo da saúde e suas ações de cuidado são entendidos como um dever moral do Estado, por se tratar de um “mínimo indispensável” para a realização da vida. A saúde coletiva e, especificamente, a Estratégia de Saúde da Família, representa, exatamente, esse mínimo, o estritamente necessário e, por isso, recebe o nome de atenção básica ou atenção primária em saúde. Dentro dessa cadeia de atenção básica, o último profissional que passou a compor o quadro de trabalhadores em saúde foi a figura do ACS. Na evolução do nosso sistema de saúde pública, essa é a última divisão social do trabalho que se aplica para, estabelecendo uma nova estratégia de ação (o Programa de Saúde da Família), reestruturar o SUS e sua efetividade/alcance. De acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho, o agente comunitário de saúde recebe o título de visitador de saúde ou visitador de saúde em domicílio, evidenciando a centralidade da visita domiciliar como definidora de sua ocupação e transformadora de sua experiência de bairro ou de morador.

É inegável a utilidade econômica dessa nova divisão do trabalho, ainda mais considerando que essa nova categoria profissional surge na base da pirâmide dos profissionais de saúde, recebendo a remuneração mais baixa dentro da equipe e sendo a mais numerosa. Mas consideramos que o efeito moral e ético dessa divisão do trabalho supera, infinitamente, a esfera dos interesses puramente econômicos. Esse novo profissional conecta indivíduos do sistema de saúde dentro de uma institucionalidade. É ele o elo entre morador e Sistema Público de Saúde, que se traduz em morador-médico, morador-cadastro, morador-exame e outros tantos pares morador-saúde. Temos, portanto: “indivíduos ligados uns aos outros, que em vez de se desenvolverem separadamente, concentram seus esforços, são solidários, e de uma solidariedade que não age apenas nos curtos instantes em que os serviços se intercambiam, mas que se estende bem além disso” (DURKHEIM, 1999, p. 27). Isso pode ser evidenciado mais concretamente nesta nota de campo:

Segunda-feira, 8 de maio de 2017, Rio de Janeiro. Ensolarado. Ponto final do 474. Encontro a Flor (ex-ACS). Saída da escola, calçada cheia de alunos e pais. Vamos caminhando em direção ao Jacarezinho, conversando. Paramos, quase que naturalmente em frente à CMS Renato Rocco, seu antigo local de trabalho, que por muito tempo foi nosso ponto de encontro inicial. Ela me pergunta se eu quero entrar na clínica, - Vamos dar uma oi para o Fernando”, a resposta é imediata - Fernando foi demitido. A expressão do meu rosto denuncia meu espanto, ela finaliza - Na semana passada. Entramos na clínica. Na seção de acolhimento Flor encontra seus antigos colegas de trabalho e também de Fernando, comentam sobre sua demissão, incrédulos da decisão da gerente da clínica. Flor retira um exame seu e saímos em direção à Fiocruz, lado oposto ao que estávamos no Jacarezinho. Nossa conversa ainda gira em torno da demissão de Fernando, - Já tá faltando gente pra trabalhar, imagina agora. Não é todo mundo que tem o perfil pra ser ACS, tem que ter paciência, tem que conversar, tem que estar disposto a andar bastante. - Mas você acha que o Fernando não era assim?, pergunto. -É sim, mas as vezes ele nem sempre batia cartão, chegava atrasado porque se mudou pra Vila Isabel, ou por que no final ficava conversando... Mas eu também era assim, você achava que eu ligava pra bater cartão? Eu tava ali conversando com uma senhora me contando uma coisa importante da vida dela... eu hein!. Digo: -Mas é isso que é ser ACS não é?, -É, mas tem gente que não entende, acha que é só chegar e fazer o que tem que fazer e ir embora. Caminhamos pela Rua do Rio, em direção à Fiocruz/Manguinhos. Rio a nossa direita, construções à nossa esquerda. A medida que caminhamos seguindo o rio, a quantidade de armas e drogas aumentam. Barracas e vendedores fazem do comércio ilegal um estilo de vida. Rádios. Bermudas de time de futebol. A maioria dos imóveis, aparentemente comerciais, fechados, somente algumas garagens abertas. Flor afirma, em tom baixo: -É bom que você já vai entendendo o que é

isso aqui. É como uma feira, tá vendo? Quando chegamos próximo à linha do trem, uma mancha de sangue no chão. O ar parou. Dois meninos vindo em nossa direção. Flor me abraça. Com a mão em meu ombro vamos caminhando. –Que bom que você veio me visitar, Flor diz em tom mais alto, para que escutem. Atravessamos a linha do trem. O ar volta a circular. Apesar do funk pesado que se escuta ao fundo tudo se tranquiliza. A Feira acabou. A nossa esquerda uma escola municipal, à direita o rio. Chegamos ao viaduto do metrô, passamos por baixo e atravessamos para Manguinhos. A conversa continua: -Eu achava que ia ter mais voz, que ia poder mudar alguma coisa. Pô! Eu era da saúde. Mexia meus pauzinhos, tentava, mas é difícil. E continuava: “No meu território eu não queria criança fora da escola, perguntava mesmo – não tá na aula por quê? Ah, não tem vaga? – e eu ia lá e falava direto com a diretora. Eu ia atrás. Meu território é meu território! Exclamava: -Até entrar na consulta eu entrava, acredita? Falava com o médico mesmo! Eu me mexia, ia atrás, se não tinha especialidade aqui eu procurava ali, procurava na internet, ligava pra ver se podia atender. Usava a força do meu colete. 'A força do meu colete' expressão que ficou gravada em mim. Sobre uma de suas visitas domiciliares Flor me contou nesse dia sobre o atendimento que fez a 'uns dos donos do Jacarezinho' por conta de uma trombose que tinha na perna e da sua recusa em ir ao CMS Renato Rocco e se identificar, procedimento obrigatório de cadastro de usuários. -Aí eu levei a enfermeira, usamos até nome de outra pessoa e tudo para assinar, outro RG. Eu lá me importo quem é ele ou o que ele faz?! Eu só quero é tratar a pessoa. E continua: -A gente tem que mostrar que é neutra, que não tá nem aí para o que está acontecendo, que o que interessa é a saúde, o tratamento, e assim a gente vai ganhando confiança. Ih, menina! Até confissão eu escutava, o que tinha feito, as 'tarefas' que tinha cumprido (NOTAS DE CAMPO, 2017).

É a visita domiciliar que fornece o enredo principal a partir do qual os acontecimentos que marcam suas trajetórias vão surgindo e ganhando significado. É através dessas visitas que eles são levados ao território e que esse território se torna seu, efetivamente, onde suas experiências profissionais se tornam vínculos, não só entre pessoas, mas entre pessoas e instituições, sejam elas públicas ou privadas. A visita domiciliar, portanto, é uma categoria fundamental para se compreender o processo de socialização e construção da identidade profissional desse grupo de agentes da saúde. A referência a ela é uma constante nas narrativas que aqui serão apresentadas, porquanto vêm carregadas de significados.

A visita domiciliar, hoje, é similar às viagens ao interior do país dos primeiros sanitaristas brasileiros do início do século XX – assim como a favela estaria para o sertão de antigamente, essas duas grandes manchas cinzas, sem informações precisas. A visita pontua toda a trajetória desses agentes e está presente em todo o desenvolvimento de sua carreira. E, assim, é tomada como uma das marcas distintivas do processo de socialização do profissional (CUNHA, 2008).

Porém, a visita domiciliar não acontece de forma unilateral. Para que sejam realizadas de forma exitosa, é necessário haver sempre algum tipo de acolhimento e recepção por parte do morador. É necessário haver reciprocidade em fazer a visita e receber a visita – cuidar e deixar ser cuidado. Adentrar na casa de alguém é ser convidado por ela e aceitar o convite. Nesse sentido, a categoria “visita domiciliar” adquire um contorno mais complexo, na medida que a hospitalidade é reservada não a todos, mas àqueles que nos querem bem e no momento adequado; e assim assume “a forma de um ritual em que o anfitrião e o hóspede se manifestam um para o outro” (CUNHA, 2008, p. 143).

Muitas vezes, é preciso saber operar com uma determinada etiqueta que não se conhece, ou se conhece mal. É preciso interpretar o código local para que se possa operar com ele. Além disso, é necessário também que aquele que chega se faça reconhecer como parceiro daqueles que o acolhem. Essa condição básica que instaura a relação de reciprocidade que lhe garantirá a imediata proteção e respeito ao estrangeiro, assim como a continuidade da relação (CUNHA, 2008, p. 143).

Mais adiante, Cunha continua a respeito da formação dos primeiros sanitaristas brasileiros:

[...] o fato de serem identificados como funcionários do governo responsáveis pela aplicação de medidas de Saúde Pública parecia facilitar as coisas nesse sentido. Esses aspectos mostravam-se favoráveis à sua conveniente recepção. Além disso, eles eram facilmente identificáveis. Uma regra básica em todos esses serviços de Saúde Pública dizia respeito exatamente à forma de apresentação desses funcionários. Os guardas eram obrigados a usar uniforme durante a jornada de trabalho. Quanto aos médicos, estes não tinham propriamente um uniforme mas usavam sempre terno, geralmente branco (CUNHA, 2005, p. 153).

APLICAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA JUNTO À ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA

A interseção entre o campo da saúde e o campo da arquitetura ainda é pouco explorado pelos profissionais de ambos os lados. Pouco se conversa e pouco se experimenta no âmbito das políticas intersetoriais. A dificuldade de implementação e de efetividade da lei 11.888/2008 poderia ser minimizada ao se experimentar um conceito ampliado de saúde que pudesse congrega agentes comunitários de saúde e técnicos da área de arquitetura e engenharia no enfrentamento de situações urbanas que acarretam a diminuição dos níveis de saúde de uma determinada população.

Indo além do papel institucional conferido pelo cargo de ACS, principalmente através da fala/conversa que constitui sua principal forma de negociação cotidiana, esses agentes representam, em muitos casos, o primeiro contato da população com a noção de cidadania e direitos, onde o respeito ao ser humano e à sua integridade física é posto em primeiro plano.

“Fazer o bem sem olhar a quem” foi uma das frases que ouvi da Flor (ex-ACS) a respeito do seu trabalho, quando a indaguei sobre a dificuldade de se atender certas pessoas/pacientes mais relutantes ou de trato mais delicado, como jovens integrantes do comércio ilegal de drogas. Sua principal forma de atuação e negociação é o diálogo. Assim ela consegue uma espécie de “licença” para entrar e atuar nos mais diversos ambientes da favela e, também, fora dela. O seu uniforme, o colete onde os dizeres SUS e Agente Comunitário de Saúde, escrito em branco num fundo azul, são bem legíveis, como um escudo que a protege e abre portas. Certa feita, Flor me disse: “uso a força do meu colete”, em referência direta ao reconhecimento desse perante a “sociabilidade violenta” na qual está imersa.

Seu colete e sua palavra são instrumentos de mediação, constituintes de seu saber-poder. Sendo a saúde o único setor das políticas públicas que admite esse agente, suas possibilidades de tradução se multiplicam, ao mesmo tempo em que se tornam diminutas as chances de efetivação de ações fora do campo da saúde, no planejamento urbano ou na educação, por exemplo. “A verdade é que a gente é importante, mas é segunda linha, né. O ACS é pra pobre e pobre não interessa ao governo”. Foi essa a afirmação da Flor sobre a sua posição. Essa capacidade de observação e tradução da demanda, mas ao mesmo tempo o posicionamento na base da pirâmide, leva, muitas vezes, ao sentimento de inoperância, de possibilidades frustradas que se dão no próprio nível de desarticulação das políticas públicas.

Há, por parte dos ACS, uma vontade/tentativa de cumprir com os dois campos de ação em atenção à saúde para além do primeiro elencado na NOB 96, que se restringe à assistência médica. Conforme a norma, esses campos são “Intervenções Ambientais” e “Políticas Externas ao Setor de Saúde”. Porém, suas possibilidades de efetivação ainda se encontram aquém da capacidade de tradução do ACS. A respeito de um problema de vazamento de esgoto em uma das ruas da favela, afirmei, quando solicitada a resolver a questão, que a situação deveria ser encaminhada à Região Administrativa (RA) do bairro (similar à subprefeitura) para a verificação e manutenção da rede pública; a ACS com quem eu conversava me respondeu em tom de desânimo “Eu já fui lá, menina, já fiz de tudo, daqui a pouco sou eu lá com um balde tirando aquele esgoto”.

Os agentes comunitários de saúde possuem em comum um papel social, mas também um endereço (de trabalho e moradia) singular na cidade do Rio de Janeiro – territórios populares,

principalmente favelas. Constroem, dessa forma, um universo de atuação e sociabilidade próprio, rico e de muitas frustrações devido ao alcance limitado de suas ações. Seus papéis ganham densidade à medida que costumam uma sociabilidade própria do cuidar no bairro, que se viabiliza e encontra seu sucesso na antítese à sociabilidade violenta que domina o contexto urbano naquela localidade. “Sociabilidade, como figura em dicionários da língua portuguesa, é, por sua vez, uma 'característica do que é sociável, um 'prazer de levar a vida em comum', uma 'inclinação a viver em companhia de outros', uma 'aptidão para viver em sociedade', uma 'socialidade'” (SIMÕES, 2009, p. 4).

Esses agentes, apesar do pouco tempo de sua constituição como figura reconhecível no bairro (menos de uma década), constroem uma memória coletiva e uma identidade pública através das quais emana o seu saber-poder. A esse acolhimento, presente nos dois sentidos paciente/morador e ACS/morador e, também, ACS/morador e paciente/morador, desenvolve-se cotidianamente, com o fluxo do ir e vir, com o encontro nas ruas, os cumprimentos e, principalmente, com as visitas domésticas, a vivência, uma terapia que se forma a partir do observar, escutar e traduzir. Sobre esse processo afetivo, certa vez Flor me disse: “sou eu que tenho que olhar e perceber que aquilo lá é um problema, que não tá certo, não tá bom, e ai levar pra clínica, ver o que se pode fazer”.

Percebe-se, então, esse duplo movimento: uma Clínica de Saúde e sua equipe de saúde da família que demarca e se responsabiliza por um território, que “acolhe” um território, e um território que identifica e reconhece aquela clínica e sua equipe como sua, como seu refúgio, e que, portanto, “acolhe” também a clínica e seus representantes. “Assim, este tipo de acolhimento [...] consiste em uma sociabilidade que é, ela mesma, uma técnica, um método, um modo de proceder” (SIMÕES, 2009, p. 12).

O que se observou com o trabalho de campo é que esse método de proceder dos agentes comunitários de saúde, a sociabilidade intrínseca à sua posição, pode estar associada à presença continuada de um profissional habilitado da construção civil para a identificação e resolução de melhorias habitacionais, efetivando o direito à moradia adequada de forma alternativa à construção de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, a arquitetura e o urbanismo, se entendidos como parte dos serviços públicos, integralizando a promoção à saúde no atendimento às famílias de baixa renda, pode transformar o quadro geral da inadequação domiciliar no Brasil.

Cabe, aqui, uma distinção entre os conceitos “déficit habitacional” e “inadequação domiciliar”, correspondentes às situações familiares distintas, porém, ambas constituintes do quadro geral da precariedade habitacional brasileira. Com déficit habitacional, entende-se a ideia mais imediata da necessidade da construção de novas moradias⁹. Por outro lado, a inadequação domiciliar representa problemas na qualidade de vida dos moradores, ou seja, não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações, mas a suas especificidades internas que acarretam diretamente a diminuição do bem-estar físico e mental do seu ocupante¹⁰. Este estudo destaca a dimensão da inadequação domiciliar como alvo da ação direta de uma política intersetorial entre o campo da saúde e do planejamento urbano. Foi tal dimensão que se refere à concepção ampla de moradia, que possibilitou a entrada e continuidade da pesquisadora no campo de estudo, como arquiteta capaz de realizar melhorias habitacionais demandadas por seus próprios moradores e traduzidas pelos ACS.

⁹ Entre os componentes que constituem estatisticamente o déficit habitacional, estão: domicílios improvisados e coabitação familiar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

¹⁰ Entre os componentes que constituem estatisticamente a inadequação domiciliar, estão: carência de infraestrutura urbana – energia elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana –, adensamento excessivo de domicílios urbanos (medido a partir do número de moradores por dormitório), ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e inadequação fundiária urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

De acordo com os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE em 2015 e elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP), entre os critérios de inadequação domiciliar analisados no ano de 2015, o Brasil contava com 7,2 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de infraestrutura urbana, o que corresponde a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país¹¹. A região Nordeste apresenta o pior desempenho nesse critério em 2015, com 3,07 milhões de domicílios com carência de, pelo menos, um serviço de infraestrutura. Em seguida, está a região Sudeste, com 1,194 milhões de domicílios. Contrariando as expectativas, o Sudeste é a primeira região do país em números absolutos de domicílios com ausência de banheiro de uso exclusivo, sendo um total de 71.521 casos. Essa região também é a primeira em números absolutos de adensamento excessivo¹², com um total de 520.598 mil casos.

Desse modo, partimos do pressuposto que a discussão do tema habitacional possui forte interface com outras questões, notadamente com o setor de saúde. É inadequado uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um déficit habitacional *stricto sensu*. É inadequado exigir projetos de arquitetura e urbanismo somente às construções novas. Temos a urgência de uma profunda revisão no universo profissional dos arquitetos e da construção e de aplicação de políticas habitacionais em consonância com outros serviços públicos. É preciso, nessa medida, entrar nas casas e melhorá-las; não basta aos arquitetos e engenheiros ater-se tão e somente ao espaço público. É preciso enfrentar a dimensão domiciliar, do espaço privado das casas, como uma dimensão que compõe o quadro geral de saúde e o quadro geral urbano do país. Se nos atermos somente ao índice de adensamento excessivo de domicílios do Sudeste, temos 520.598 casas que precisam de reformas de ampliação; somente na cidade do Rio de Janeiro, esse número, em 2015, é de 182.726 casos-casas-famílias que precisam de mais espaço e que farão, ou estão fazendo, essa melhoria, muito provavelmente sem o acompanhamento técnico necessário.

Estamos tratando do conceito de melhorias habitacionais que corresponde a todas as intervenções que visem a transformação das condições de habitabilidade do espaço construído, tais como: ampliação da unidade, melhoria das condições de iluminação e ventilação, melhoria das instalações hidrosanitárias, correção de patologias construtivas, conexão das unidades às redes públicas de infraestrutura (principalmente em relação ao esgotamento sanitário). Apesar do índice de inadequação domiciliar apresentado pela FJP não levar em conta todos os aspectos sob os quais arquitetos e engenheiros podem intervir de forma a melhorar as condições de habitabilidade de uma família, ele nos dá uma grandeza desse universo sobre o qual não há nenhum programa público que se desenvolve de forma continuada e sistemática.

Temos a disponibilidade de profissionais de direito de forma pública e continuada, com as defensorias; temos a disponibilidade de profissionais da saúde de forma pública e continuada, com o SUS; temos a disponibilidade de transporte urbano de forma pública e continuada, entre diversos outros serviços públicos, mas não temos uma estrutura pública de provisão de serviços que garanta o acesso à boa técnica construtiva de forma pública e continuada à população mais pobre de nossas cidades.

De acordo com a FJP, a faixa de renda de até três salários mínimos é a responsável por uma média de 60% dos domicílios com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura, índice que chega a quase 80% dos domicílios na região Nordeste do país. Se nos atermos aos domicílios

¹¹ De acordo com a FJP, no critério de inadequação domiciliar, estão excluídos os domicílios rurais, pois entende-se que a adequação da moradia rural compreende outros aspectos. Este índice refere-se, portanto, apenas aos domicílios urbanos do país.

¹² O adensamento excessivo considera apenas os domicílios (casas e apartamentos) próprios. Os alugados são incorporados ao cálculo do déficit habitacional. Caracteriza situação em que o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Assim, incluem-se também os cômodos que, mesmo não sendo feitos para tal fim, cumprem essa função, como cozinhas e áreas de serviço.

sem banheiro de uso exclusivo, a faixa de renda de até três salários mínimos corresponde à cerca de 90% das ocorrências em quase todas as regiões do Brasil. No cadastro de famílias feito nas Clínicas da Família no momento de adscrição de determinado território à uma equipe de Estratégia de Saúde da Família, o componente renda familiar é registrado. Logo, o cruzamento de dados, especialmente localizados, é possível. É nesse ínterim que defendemos a presença de uma equipe de arquitetura e engenharia na forma de um escritório público de assistência técnica alocado diretamente dentro de uma Clínica da Família e trabalhando em relação direta com ACS. Entende-se que um programa de assistência técnica para o projeto e a construção de melhorias habitacionais no ambiente das favelas só é possível com a presença continuada dos profissionais da construção civil no território, no próprio local onde a necessidade se espacializa de fato, sendo a estrutura de distribuição das Clínicas da Família o lócus ideal para a presença deste escritório público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que é central no debate conduzido por este artigo são as relações entre os seres humanos e o seu meio de vida. Central, também, no movimento de reforma sanitária e, posteriormente, no movimento de reforma urbana. Esses movimentos trouxeram a categoria “território” para o centro das investigações das práticas em saúde e das práticas urbanas, respectivamente. Na saúde, os determinantes sociais reificados na construção física do espaço urbano passaram a configurar perfis territoriais que revelam a prevalência de determinadas enfermidades em populações específicas de uma cidade. Esses perfis territoriais identificados pelos Sistemas Municipais de Saúde passaram a orientar a distribuição espacial das UBS/CF nos municípios brasileiros. Perfis territoriais de maior necessidade, notadamente, as favelas cariocas, passaram a receber um maior número de unidades de saúde e, conseqüentemente, de agentes de saúde, alterando a circulação de usuários do SUS no âmbito da atenção básica, dentro da cidade, alterando, ainda, as formas e significados que a própria favela tem para seus moradores. Somado a isso, a experimentação das Clínicas da Família como Unidades de Vizinhança, como relatado na segunda seção deste trabalho, constata como as práticas organizadoras do sistema de saúde são, também, práticas organizadoras da cidade.

Ressalta-se que a assistência técnica, assim como a assistência em saúde, não se limita à técnica propriamente dita. Nesse sentido, a fragmentação da cidade, entre espaços incluídos no processo de valorização do capital e espaços excluídos do mesmo, fragmenta igualmente os sujeitos que a compõem, bem como os coletivos que estão presentes nesses diversos espaços. A possibilidade de atuação de um agente que se contraponha à essa fragmentação – um agente que se some à multiplicidade de atores que vivem dinâmicas desiguais e, dessa forma, não se percebem como uma coletividade e/ou como detentores de direito, como são os ACS – abre alternativas à implementação e enraizamento de políticas públicas nos processos cotidianos, alterando as relações entre as pessoas e entre essas e o poder público.

Nessa perspectiva, a assistência técnica em arquitetura e urbanismo não constitui única e exclusivamente de técnica, mas também, uma assistência política de apropriação e reapropriação da cidade e de seus espaços urbanos comuns. Ao transformar o ambiente construído à sua volta, o ser humano transforma a si mesmo, seus hábitos, sua rotina e suas referências. Não se projeta apenas uma casa, mas uma casa em uma cidade.

A boa técnica construtiva tem caráter emancipatório é papel fundamental na promoção da qualidade e desenvolvimento humano. Casas que não promovem o convívio familiar, que não oferecem espaços para reunião da família, brincadeira das crianças e local de estudo, não criam boas condições de desenvolvimento pessoal, familiar e coletivo. É esse o caráter político-emancipatório que o ambiente construído da casa e da cidade deve fornecer ao seu habitante. É essa a ideia que associa, de maneira tão próxima, habitabilidade e participação; é essa a ideia que a Assistência Técnica pode promover no ambiente das favelas, principalmente, se estiver

relacionado à promoção da saúde, entendendo a promoção da saúde como promoção do direito à cidade.

Dessa forma, a mediação/tradução estabelecida através dos ACS ganha nova dose de importância. Quando esse agente é encarado como um “implementador de políticas públicas”, ou seja, aquele que mediante suas interações com os moradores é capaz de concretizar, de tornar realidade, de enraizar políticas públicas, sejam elas medidas no âmbito da saúde ou da habitação, esse agente ganha outro grau de importância na comunidade. É essa a importância que identificamos como a ampliação de suas capacidades de interação/articulação, chamando-o de um “agente urbano”.

E este olhar para o local, para seu cotidiano, para seus saberes e suas práticas significa olhar para a sociedade civil e sua interação com o Estado. Neste sentido, **a ideia de políticas públicas territorializadas passa necessariamente pela incorporação daqueles que promovem a interação entre Estado e sociedade, ou seja, os implementadores de políticas públicas.** A consideração destes implementadores nos auxilia a compreender como as políticas incorporam as dinâmicas locais, já que estes atores podem construir processos de mediação entre os usuários, a sociedade civil e o Estado. [...] No nosso estudo, ainda, consideramos que o projeto de mediação dos agentes implementadores se dá a partir de dois movimentos: 1) estes agentes levam as ideias, práticas e ações das políticas públicas para público beneficiário, 2) estes agentes trazem as ideias, informações e necessidades do público beneficiário para dentro do aparato estatal (LOTTA, 2012, p. 214, grifo nosso).

Por fim, acreditamos que, para a implementação de forma sistêmica e continuada da Lei de Assistência Técnica dentro do cenário das favelas brasileiras, é preciso considerar o arquiteto e o engenheiro dentro do aparato estatal em contato direto com os implementadores de políticas públicas da saúde, que são os ACS, configurando uma política intersetorial através do planejamento da saúde e do planejamento urbano. O que a análise da atuação dos ACS proporcionou, a partir do trabalho de campo realizado no âmbito desta pesquisa, foi a constatação de que a prática das políticas públicas varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação. Somente a relação dos agentes com o território, com as pessoas e com as suas vivências é capaz de enraizar as práticas das políticas públicas, que se retroalimentam nesse próprio enraizar-se.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.
- _____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB SUS 96**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. 34p.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- _____. **Diretrizes Operacionais Pactos pela Vida, em defesa do SUS e da Gestão**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 76p.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Memórias da Saúde da Família no Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- _____. **O trabalho do agente comunitário de saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 84p.
- CORDEIRO, G. As Cidades Fazem-se por Dentro: Desafios da Etnografia Urbana. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, n. 20/21, p. 111-121, 2010.
- CUNHA, N. **Viagem, experiência e memória: narrativas de profissionais da saúde pública dos anos 30**. Bauru, SP: Edusc, 2005.

- DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FARIA, R. M.; BORTOLOZZI, A. Espaço, território e saúde: Contribuições de Milton Santos para o tema da Geografia da Saúde no Brasil. **R. RA´EGA**, Curitiba, n. 17, p. 31-41, 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.
- HOLANDA, S. B. **As razões do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOTTA, G. **Saberes Locais, Mediação e Cidadania: O caso dos Agentes Comunitários de Saúde. Saúde Soc.**, São Paulo, v. 21, p. 201-222, 2012.
- RIO DE JANEIRO. **Plano Municipal de Saúde 2014-2017**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Saúde, 2013. 112p.
- SIMÕES, S. Cuidar do Ser: sociabilidade feminina e hermenêutica em um conjunto habitacional da zona sul do Rio de Janeiro. *In*: FLEISCHER, S.; TORNQUIST, C.; MEDEIROS, B. (org.). **Saber cuidar, saber contar: ensaios de antropologia e saúde popular**. Florianópolis. UDESC: Editora, 2009.

INFORMAÇÕES DA/O AUTOR/A

Flavia Garofalo Cavalcanti

Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professora da Universidade São Francisco (USF), São Paulo.

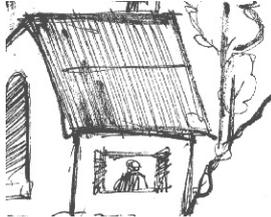
E-mail: flavia.garofalocavalcanti@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7299-468X

Lattes: lattes.cnpq.br/9966222925613947

Recebido em 29/02/2020

Aceito em 26/06/2020



HETEROTOPIAS

VISÕES GEOGRÁFICAS SOBRE QUESTÕES DO MUNDO ATUAL

Geographic views on current world's issues

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-10>

Pedro de Almeida Vasconcelos

Universidade Católica do Salvador (UCSAL)

E-mail: pedro.vasconcelos@pro.ucsal.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-1859-7154

RESUMO

Este ensaio é resultado de uma aula inaugural proferida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador. Para discutir questões do mundo atual a partir de uma perspectiva disciplinar da geografia, dividi o texto em duas seções: na primeira, me apoio nos livros *Grammaire des Civilizations*, de Fernand Braudel (1963); *The Clash of Civilizations*, de Samuel Huntington (1996); *The Revenge of Geography*, de Robert Kaplan (2012), e *Géohistoire de la Mondialisation*, de Christian Grataloup (2007). Na segunda, dou destaque à questão do mundo islâmico, tendo em vista seu papel crescente em recentes conflitos internacionais.

Palavras-chave: Mundo Atual. Geografia. Civilizações. Mundo Islâmico.

ABSTRACT

This text is the result of an inaugural class given in the Post-Graduate Program in Territorial Planning and Social Development at the Catholic University of Salvador. To discuss current world issues from a geographical perspective, I divided the text into two parts: in the first part, I draw from the books *Grammaire des Civilizations*, by Fernand Braudel (1963); *The Clash of Civilizations*, by Samuel Huntington (1996); *The Revenge of Geography*, by Robert Kaplan (2012), and *Géohistoire de la Mondialisation*, by Christian Grataloup (2007). In the second part, the issue of the Islamic World is highlighted in view of its growing role in recent international conflicts.

Keywords: Current World. Geography. Civilizations. Islamic World.

INTRODUÇÃO

Os geógrafos, em sua maioria, abandonaram os estudos na escala mundial, assim como aqueles estudos voltados para a realidade concreta. Uma primeira hipótese para explicar esse fato pode ser levantada a partir da hegemonia do pensamento marxista na academia, algo que fez com que as categorias “modo de produção” e “formação social”, entre outras, tenham substituído as análises geográficas da realidade concreta – sem falar do peso das questões temporais em detrimento das análises espaciais nos estudos marxistas. Outra hipótese seria a do prestígio da teoria e do pensamento abstrato na academia, em detrimento do exame dos fatos da realidade concreta, considerados apenas resultantes de estudos empíricos.

Os debates sobre a globalização trouxeram de volta a importância das questões mundiais. Ainda que haja pesquisas importantes no Brasil que partiram de uma perspectiva geral, como Milton Santos (2000) e sua crítica à globalização perversa, os principais estudos foram realizados por sociólogos: Saskia Sassen (1991) e seu estudo sobre as cidades globais, e Manuel Castells (1996; 1997; 1998), com sua trilogia sobre a era das informações. Adicione-se os textos que tiveram impacto mesmo fora da academia, como o *Fim da História*, de Francis Fukuyama (1992), assim como o *Fim dos Territórios* de Bertrand Badie (1996), escritos após o fim da União Soviética. Alguns geógrafos, entretanto, mantiveram seus estudos na escala mundial, com destaque para Yves Lacoste (1993), que chegou a editar um volumoso *Dictionnaire de la géopolitique*, com 1.700 páginas, além de liderar a publicação da revista *Herodote*. No Brasil uma exceção foi a coletânea *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*, organizada pelo colega Rogério Haesbaert (1998)¹.

A redução do papel dos geógrafos nas explicações sobre os fenômenos globais pode ser observada pela participação de experts, sobretudo historiadores e cientistas políticos, nos programas de televisão, com a exceção de Demétrio Magnoli, que tem a formação de sociólogo e doutorado em Geografia. Por outro lado, não geógrafos, como historiadores e cientistas políticos, têm dado grande relevância às questões espaciais, como Robert Kaplan, que publicou o livro *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate* (2012), recuperando os trabalhos dos geógrafos políticos do século XIX, hoje quase esquecidos nos debates atuais².

O convite para tratar desta temática veio do colega Sylvio Bandeira, na época, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador (UCSAL), o que foi um desafio para mim, na medida em que minha produção está mais voltada para pesquisas sobre as cidades e, mais especificamente, sobre a geografia urbana histórica.

Por outro lado, eu sempre tive interesse pelas questões internacionais, já que na nossa disciplina se trabalha com diferentes escalas, o que nos leva a tentar entender os fenômenos em diferentes contextos espaciais e temporais. Como exemplo, eu publiquei, nos anos 1990, textos como “A última cruzada?” (1991), sobre a Guerra do Golfo; “Dupla herança imperial: a Comunidade de Estados Independentes”, sobre o fim da União Soviética (1993); e, depois de realizar várias palestras, publiquei o texto “A nova(des)ordem mundial” (1993), diante da grande demanda por explicações para o entendimento da reorganização mundial após o fim da URSS³.

¹ Na segunda edição, de 2013, os capítulos tratam de “Os dilemas da Globalização – Fragmentação”, por Rogério Haesbaert; “Estados Unidos: ainda a potência dominante no século XXI?”, por João Rua; “União Europeia: transformações, crises e desafios da integração regional”, por Jorge Luiz Barbosa; China na nova dinâmica global-fragmentadora do espaço geográfico”, também por Haesbaert; “O Japão num mundo em busca de sentido”, por Ivaldo Lima; “América Latina a Colonialidade do Poder”, por Carlos Walter Porto-Gonçalves e Pedro de Araújo Quental; e “África: integração e fragmentação”, por Cristina Pessanha Mary.

² Mais recentemente, foi publicado o livro do especialista em relações internacionais e jornalista Tim Marshall, *Prisoners of Geography* (2015), cujo subtítulo é bastante revelador: “Quando a geografia é mais forte que a história”.

³ Vale atentar para o fato de que este texto foi plagiado por um curso de vestibular de Salvador, que o copiou em sua integralidade no manual do curso, retirando o meu nome e as referências bibliográficas.

Nesse sentido, para preparar a aula inaugural na Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, em 2016, que serviu de base para este texto, eu não parti de minhas próprias pesquisas, mas procurei sintetizar as contribuições de colegas, geógrafos e não geógrafos, que trataram das crises mundiais, sobretudo daquelas para as quais o conhecimento das relações espaciais é fundamental para o entendimento das questões nessa escala.

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, trato de diferentes textos que examinaram as principais civilizações: *Gramática das Civilizações* de Fernand Braudel (1963), com 343 páginas; *O choque de civilizações* de Samuel Huntington (1996), com 639 páginas; *A revanche da geografia* de Robert Kaplan (2012); com 524 páginas, e *Geohistória da Mundialização* de Christian Grataloup (2007; 2015), com 506 páginas. Na segunda parte do trabalho, analiso mais de perto a questão do Islã.

QUESTÕES DO MUNDO ATUAL

O historiador Fernand Braudel, no seu livro *Grammaire des Civilizations*, de 1963, destacou que as civilizações se definiriam em relação às diversas ciências humanas: são espaços, são sociedades, são economias, são mentalidades coletivas e são, também, continuidades. O historiador analisou as seguintes civilizações. Primeiro, as “Civilizações não europeias”: (1) O Islã e o mundo muçulmano, dividido em quatro capítulos, “O que a história ensina”, “O que a geografia ensina”, “Grandeza e recuo do Islã (séculos VIII-XVIII)” e “O Islã, seu renascimento atual”; (2) O continente negro, composto por dois capítulos, “O passado” e “A África Negra: hoje e amanhã”; e (3) O Extremo Oriente, com seis capítulos, “Introdução ao Extremo Oriente”, “A China Clássica”, “A China e ontem e de hoje”, “A Índia de ontem e de hoje”, “Um extremo Oriente marítimo: Indochina, Indonésia, Filipinas, Coreia e Japão” e “O Japão”. Em seguida, passou para as “Civilizações europeias”: (4) a Europa, com quatro capítulos, “Espaço e liberdades”, “Cristianismo, humanismo, pensamento científico”, “A Industrialização da Europa” e “As unidades da Europa”; (5) a América, também com quatro capítulos, “O outro Novo Mundo: a América Latina”, “A América por excelência: os Estados Unidos”, “As sombras e as dificuldades: de ontem até hoje” e “Através do universo inglês”; e (6) a Outra Europa, com dois capítulos, “Das origens à revolução de outubro de 1917” e “A URSS de 1917 aos nossos dias”⁴.

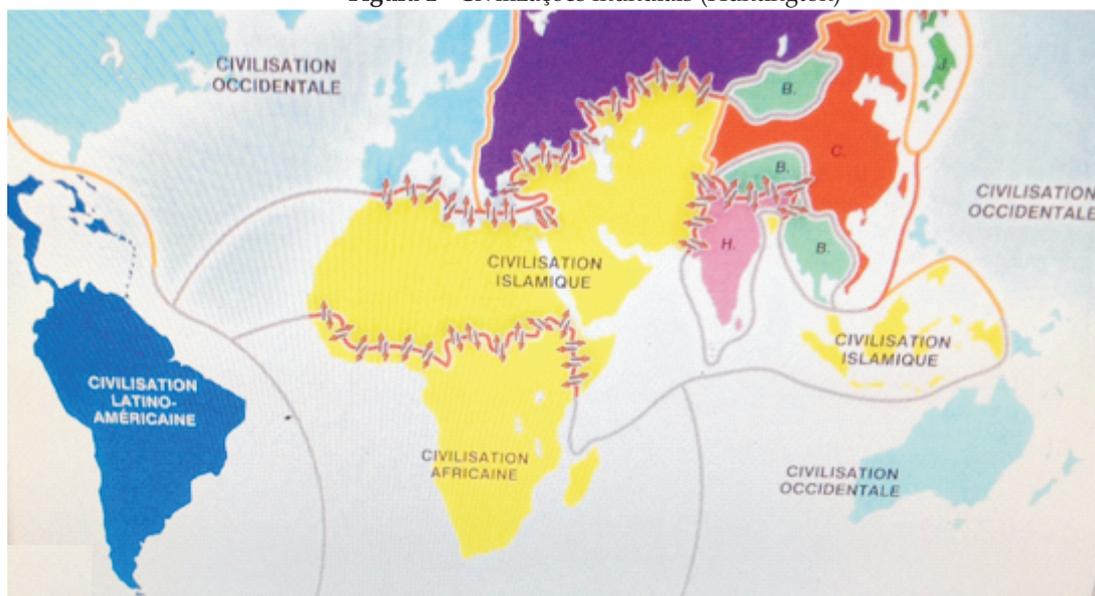
O meu texto “A nova (des)ordem mundial”, publicado em 1993, está dividido nas seguintes partes: (1) “A ordem mundial anterior (1945)”; (2) “Evolução da ordem mundial anterior”, dividido em “O Ocidente na defensiva” e “O mundo socialista em expansão”; (3) “A ruptura da ordem anterior (1989/1992)”; (4) “A nova ordem mundial (1993)”, dividida em “A hegemonia americana”, “A mundialização da economia”; “A consolidação e formação de blocos (integração e multipolarização)”; e “Fragmentação”, quando são destacados: a criação de novos estados; os novos desmembramentos de estados; as novas tentativas separatistas; os novos conflitos fronteiriços ou territoriais; as áreas sem controle estatal; os povos sem estados; os novos reordenamentos regionais; os movimentos migratórios internacionais; a ampliação dos movimentos integristas e a dispersão de armamentos. Nas conclusões, está proposto um ordenamento para compreender o período, os impactos no pensamento ocidental e as consequências para a Geografia.

Outra contribuição importante foi o livro de Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, de 1996. O tema central do livro era que “a cultura e as identidades culturais [...] estão moldando os padrões de coesão, desintegração e conflito no pós-guerra fria” (p. 21). Para o autor, a política tornou-se multipolar e multicivilizacional (p. 33). Os estados

⁴ Deve ser destacado que o livro foi escrito como um manual para alunos de 16 a 18 anos, mas o “programa que incomodava tantos hábitos, e restabelecido a tradicional história dos acontecimentos do tempo presente”, o livro “fora discretamente retirado da venda, em 1970”, conforme apresentação de Maurice Aymard (1989, p. 7).

estariam perdendo soberania, funções e poder (p. 43). Huntington propôs, então, um “paradigma civilizacional”, afirmando que as “civilizações são entidades culturais e não políticas” (p. 60) e que a religião “é uma característica central definidora das civilizações” (p. 67)⁵, e que a língua, junto com a religião, é um dos elementos centrais de qualquer cultura e civilização (p. 88)⁶. A religião tomaria o lugar da ideologia e o nacionalismo religioso substituiria o nacionalismo secular (p. 160). Huntington definiu, então, as principais civilizações mundiais (Figura 1): (1) a sínica; (2) a japonesa; (3) a hindu; (4) a islâmica; (5) a ortodoxa; (6) a ocidental; (7) a latino-americana; e (8) a africana. Essa divisão foi muito criticada, posteriormente. O autor fez uma proposta de Estrutura das Civilizações. Existiriam: (1) o estado membro, ou seja, um país identificado com a civilização, como o Egito e a civilização arábico-islâmica; (2) o estado núcleo, ou seja, o estado mais poderoso e culturalmente mais importante da civilização, como a Rússia na civilização ortodoxa; (3) os países isolados, que não apresentam aspectos culturais em comum com outras sociedades, como a Etiópia; (4) os países fendidos, ou seja, aqueles que contêm agrupamentos culturais distintos que pertencem à mesma civilização, como a ex-Iugoslávia; e (5) os países divididos, como aqueles que possuem uma cultura predominante, mas seus dirigentes optaram por mudar para outra civilização, como a Turquia.

Figura 1 - Civilizações mundiais (Huntington)



Fonte: Le Monde Hors-Serie. *L'Atlas des Civilisations*. 2012, p. 121.

O autor destacou dois desafios ao Ocidente: o resultante da afirmação asiática e a do ressurgimento islâmico. Quanto à China, Huntington destacou o legado confucionista: a ênfase na autoridade, na ordem, na hierarquia e supremacia da coletividade sobre o indivíduo. Quanto ao Islã, o autor afirmou que nessa civilização a tribo e a *Ummah* (comunidade de fiéis) são os principais focos de devotamento e o Estado nunca foi importante (p. 293). O Califado e o Sultanato se combinavam numa única instituição governamental (p. 296). O fim do Império Otomano deixou o Islã sem estado núcleo (p. 297). As pessoas no Islã estariam convencidas da superioridade de sua cultura, mas estariam obcecadas com a inferioridade de seu poderio (p. 367). O autor salientou, nessa medida, duas guerras de transição: (1) a soviético-afegã (1979-1989) e a primeira Guerra

⁵ O autor cita que na Ásia Central havia 160 mesquitas em 1989 e seu número passou para 10.000 em 1993 (p. 153).

⁶ O autor dá como exemplo que após o fim da URSS os governos de países turcofônos como Azerbaijão, Quirguistão, Turcomenistão e Uzbequistão que passaram a usar os caracteres latinos (como a Turquia) e deixaram de utilizar os caracteres cirílicos (como a Rússia). Por outro lado, no Tadjiquistão, onde se fala a língua persa, a opção foi pelos caracteres árabes (!) (p. 96).

do Golfo, que seria uma guerra de civilizações por recursos naturais (p. 425 e 432). Uma das afirmações do autor que mais chocou é a de que “as fronteiras do Islã são sangrentas” (p. 444).

Finalmente o autor chegou à conclusão que, no Islã, na América Latina e na África, não havia estados núcleos, e que o Brasil estava para a América Latina (língua) o mesmo que o Irã estava para o Islã (religião).

A contribuição de Kaplan vem do já mencionado livro *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate* (2012). O autor começa a primeira parte do livro com o título “Os visionários”. Cita Fukuyama e comenta que, nos anos 1990, “os geógrafos tinham perdido sua importância [...], as montanhas afegãs e [...] as estradas iraquianas acabaram com o desprezo de que ela era objeto” (p. 51). Em seguida, comenta que “O realismo repousa sobre a mais concreta, a mais incômoda e a mais determinista das verdades: a da Geografia” (p. 68). Para ele, a “posição de um país sobre o mapa é a primeira coisa que o define” (p. 68-69) e que o objetivo do livro era “adquirir uma expertise dos mapas que nos permitam de nos liberar de suas restrições” (p. 70). Em seguida, revê as contribuições do geógrafo inglês Mackinder (com sua noção de *Hertland*), do alemão Haushofer e dos norte-americanos Spykman (e sua noção de *Rimland*) e Mahan (autor do termo *Middle East*).

Em seguida, passou ao exame do Mapa do Século XXI, começando pela discussão “Do Império Carolíngio à União Europeia”; seguida por “O complexo russo”⁷; “O sonho chinês”⁸; “A Índia entre dois mundos”; “O despertar do Irã”; “A questão do Oriente nos tempos da Globalização”, quando comenta os casos da Turquia, do Iraque e da Síria.

A última parte é sobre “A América face a seu destino”, com um capítulo intitulado “Braudel, o México e a visão estratégica”, quando conclui que os Estados Unidos são atualmente confrontados com três grandes problemas estratégicos: a instabilidade do Oriente Médio, o avanço da superpotência chinesa e a criminalização do estado mexicano. Pode ser destacado que o Islã, nesse contexto, não foi examinado como um conjunto, mas foram destacados alguns estados.

Outra contribuição importante foi o livro *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde*, de Christian Grataloup (2007; 2015).

O autor inicia fazendo uma diferença entre “mundialização” e “globalização”. A palavra *globalization* teria aparecido em 1943 – na Conferência de Moscou (p. 14). Em francês, para o autor, só teria sentido utilizar a noção de *globalisation* para o processo de unificação financeira mundial (p. 15), na medida em que Grataloup considera a existência do Mundo apenas com as Grandes Descobertas, quando o conjunto dos homens entra progressivamente em interação (p. 12). O Universo designaria o conjunto do real (p. 13). O universal seria, assim, de todo o lugar e de todo tempo (p. 273).

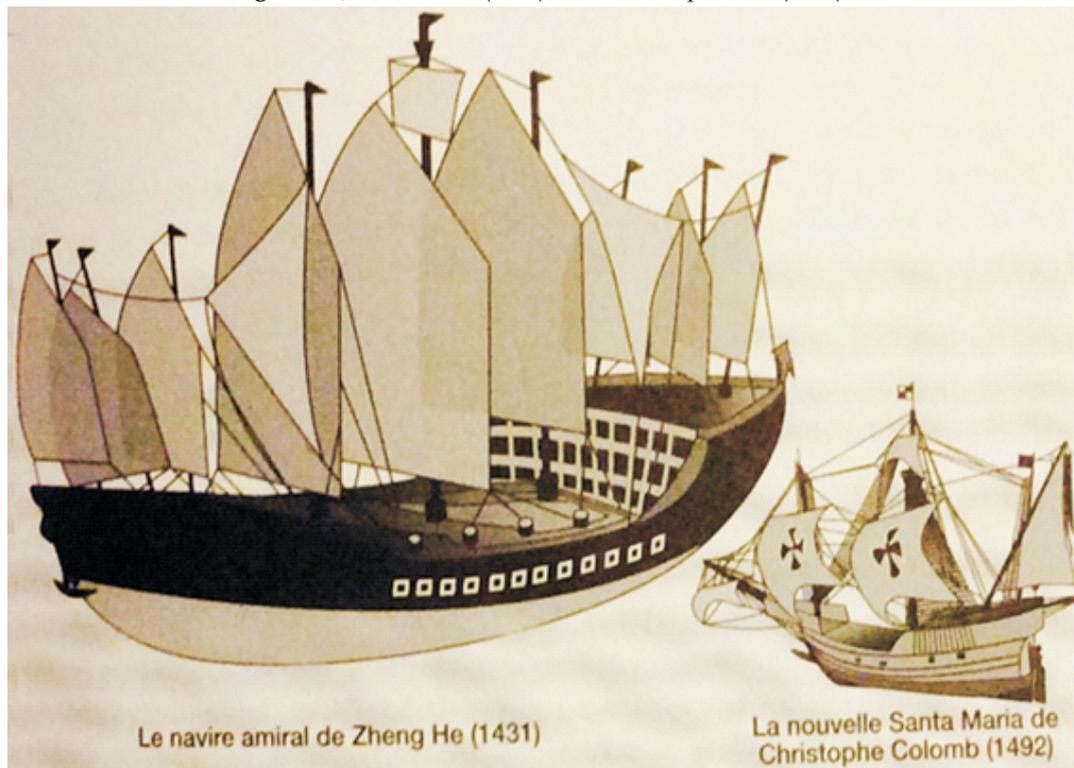
A primeira parte do livro trata de “Os Mundos antes do Mundo”, quando o autor afirma que a data da origem do Mundo é o ano 1492. A descoberta da América é comentada com as sete grandes expedições marítimas chinesas realizadas entre 1405 e 1433, tendo a primeira expedição, com 62 grandes navios (Figura 2), viajado por Java, Ceilão, Índia do Sul, Mar Vermelho, Somália e litoral de Moçambique.

A segunda parte é sobre “A Construção do Mundo”, quando o autor comenta a captura da América, momento em que houve “uma transferência de riqueza sem precedentes” (p. 151). A transferência de ouro entre 1520 e 1540 para a Europa foi estimada em 35 toneladas (p. 161). Segundo Grataloup, a Europa teria produzido o subdesenvolvimento sob os trópicos. O autor conclui essa parte afirmando que há, no Mundo, duas lógicas em tensão: os lugares se especializam e o espaço é marcado pela distância em relação ao lugar central, iniciador (p. 225).

⁷ O autor informou que, em 1453, quando Bizâncio caiu nas mãos dos turcos otomanos, os refugiados gregos afluíram em Moscou, levando suas expertises (p. 253).

⁸ O autor lembrou que a China “perdeu” a Indochina para a França, o Nepal e a Birmânia para a Grã-Bretanha, Taiwan, Coréia e as ilhas Sakalinas para o Japão, e a Mongólia para a URSS (p. 297).

Figura 2 - Junco chinês (1431) e caravela espanhola (1492)



Fonte: Grataloup (2015, p. 135).

A terceira parte é intitulada “Os limites do Mundo”, no qual o autor comenta o Curto Século XX, quando aparecem as contradições: abertura econômica x fechamento identitário. Com a fragilização dos estados, o nível mundial favorece as buscas identitárias que podem ser ancoradas na territorialidade (regionalismo), no grupo (eticismos) e na religião (fundamentalismos) (p. 267) – sobre este último, o autor cita o avanço da conversão efetuada pelos pentecostais cristãos em países islâmicos, tais como a Argélia (p. 269). São comentadas, em seguida, as crises de 1991 (fim da União Soviética), 2008 (Banco Lehman Brothers) e 2010 (dívida pública grega). O autor conclui diferenciando os territórios, “que parecem designar conjuntos sociais de menor dimensão” e o espaço “seus ambientes mais globais” (p. 301).

O MUNDO ISLÂMICO

Após as discussões das questões mundiais, vamos tentar destacar as especificidades do Islã, a partir de alguns trabalhos escolhidos⁹.

Tudo é iniciado com o profeta Maomé (c. 570-632), na atual Arábia Saudita. As revelações foram iniciadas, em 610 (*Al Corão*). Maomé foge da cidade de Meca para Medina, em 622 (*Hégira*). O profeta entra em Meca com as suas tropas, em 630¹⁰.

É preciso destacar a rápida e extraordinária expansão do Islã. Primeiro, a criação de califados, seguida pela conquista do Iraque aos persas, em 636, da Síria ao Império Bizantino, entre 634 e 638, e das conquistas do próprio Irã, de 638 a 650, do Egito, em 643, da Líbia, em 644, do Magrebe¹¹, entre 694 e 705, e da Espanha, entre 711 e 716. A derrota em Poitiers, na França, em 732, estabeleceu um limite a essa expansão, que ocupa todo o norte da África até a

⁹ As principais fontes utilizadas foram o *Atlas* de Sellier e Sellier (1997) e os livros de Braudel (1963) e Kamel (2007).

¹⁰ O caráter belicoso do Islã pode ser comparado com a pacífica entrada de Cristo em Jerusalém, segundo a *Bíblia* cristã.

¹¹ O Magrebe inclui os atuais Marrocos, Argélia e Tunísia.

a maior parte da península ibérica. Em direção à leste, a expansão continua pela conquista do Afeganistão, do norte da Índia e do Turquestão chinês (os chineses foram derrotados em Talas, em 751). Nessa expansão, foram utilizadas tropas de escravos, como os mameluks turcos e os negros no Egito, em 833. O uso de escravos africanos resultou na revolta de escravos no Iraque, em 869.

Os três primeiros califas dirigiram a comunidade islâmica desde Medina; o quarto califa instalou-se em Kufa, no atual Iraque, entre 656-661; e o quinto, da dinastia Omeyyade, tornou Damasco, a capital, até 750. A partir de 748, foi instaurada a dinastia Abássida e fundada a cidade de Bagdá, também no Iraque, em 762. Diante da imensidão das terras conquistadas, o mundo muçulmano começou a se dividir entre os anos 909 e 975 em três califados: Bagdá, Cairo e Cordóba, na atual Espanha (Figura 3).

Figura 3 - Apogeu do Califado (c. 765)



Fonte: Selier e Selier (2007, p. 23).

No nível religioso, ocorreu a divisão entre sunitas e xiitas. A discórdia veio com a sucessão do profeta Maomé. Em 660 a divisão estava consolidada. Para os sunitas, a Revelação acabou com a morte de Maomé. O califa seria apenas o chefe do poder temporal. Para os xiitas, há na Revelação significados ocultos que só os imãs teriam acesso (KAMEL, 2007). Os sunitas compõem atualmente 90% dos muçulmanos, ao passo que os xiitas são majoritários apenas no Irã e no Iraque.

O papado e os reinos cristãos reagiram à expansão do Islã com a organização de várias cruzadas, que nos anos de 1097 e 1098 conseguem tomar a cidade Jerusalém. Porém, em 1187, Jerusalém é reconquistada.

Um inimigo externo, porém, veio do Leste: a invasão mongol, a partir de 1265, que resultou no massacre de Bagdá e o fim do califado, em 1258.

Outro invasor externo vai resultar na formação do império Otomano (Figura 4). Por volta do ano 1100, os turcos chegaram ao Irã e a Anatólia, atual Turquia. Em 1453, foi realizada a tomada de Constantinopla, com impacto que vai desde o fim do Império Bizantino às grandes

navegações, tendo em vista o fechamento da rota da Seda. Segue a conquista da Grécia, Sérvia, Bósnia e Albânia, na Europa. Em 1514, os turcos otomanos ocupam Bagdá e, em 1516, tomam a Síria. Em 1517, o sultão Osmanli, torna-se califa de todos os crentes e, então, é realizada a conquista total do Iraque, em 1534. Segue-se pela ocupação da Tripolitania, Tunísia e Argélia, no norte da África. O Marrocos, porém, mantém sua autonomia. Após o domínio dos Balcãs, os turcos otomanos chegam a realizar o cerco de Viena, em 1687 (BRAUDEL, 1989).

Figura 4 - Império Otomano (c. 1600)



Fonte: Selier e Selier (2007, p. 33).

Com o enfraquecimento do Império Otomano, a expansão passa para o imperialismo europeu: o Egito é ocupado pelos franceses, entre 1798 e 1802, e pelos britânicos, em 1882. Adem, no Iêmen, é ocupado também pelos britânicos, em 1839. A Argélia é anexada, em 1848, e a Tunísia, em 1883, ambas pela França; a Líbia é anexada pela Itália, em 1912.

Com o fim do Império Otomano, após a derrota na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os franceses recebem o mandato da Liga das Nações da atual Síria e do Líbano, e os ingleses o do Iraque e o da Palestina.

A seguir, começam as independências dos países árabes: Arábia e Iraque (1932), Egito (1936), Síria, Líbano e Transjordânia (1946).

Porém, a implantação dos judeus na Palestina e a independência do Estado de Israel (1948) vão levar às guerras de 1948, 1956, 1967 (Guerra dos Seis Dias) e 1973 (Guerra do Kippur), todas vitoriosas pelas tropas israelenses. Em outro contexto, do mundo muçulmano, ocorre a Guerra do Afeganistão (1979-1989), em que as tropas da União Soviética são derrotadas pela primeira vez.

Segue-se pela Guerra Irã/Iraque (1980-1988), após a fundação da República Islâmica no Irã. As guerras continuaram no Iraque, a partir de 1990, pela invasão do Kuwait, sendo as tropas iraquianas derrotadas por coalizão internacional organizada pelos Estados Unidos. O atentado de 11 de setembro de 2001, em Nova York e Washington, realizado pelo movimento Al-Qaeda, liderado por Osama bin Laden, vai resultar, em 2003, em uma segunda Guerra do Iraque, dessa vez contra Saddam Hussein, liderada, sobretudo, pela coalizão Estados Unidos-Reino Unido,

que teve como consequência a queda do ditador e a implantação de um governo de maioria xiita.

Começam, nesse contexto, as chamadas “Primaveras Árabes”, em várias tentativas de derrubar regimes autoritários, na Tunísia (12/2010), na Síria (1/2011), no Egito (2/2011), na Líbia (10/2011) e no Iêmen (2/2012).

Em função da crise da derrota iraquiana, em 2003, e da guerra civil na Síria, aparece o Isis-Daesh (Califado Islâmico), que consegue implantar um Estado Islâmico no Iraque, entre 2006 e 2013, contando com apoio dos sunitas iraquianos. Finalmente, a guerra civil na Síria (3/2011) se prolonga e resulta na crise atual dos refugiados (a partir de 2014), com grande impacto na Europa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deixo como conclusões, alguns questionamentos que emergiram dessa discussão: diante de tal contexto, é importante elaborar uma perspectiva “do Sul” em relação ao mundo atual? Tem sentido para nós, por exemplo, noções como “Oriente Próximo”, “Oriente Médio” e “Extremo Oriente”? Para nós, a China não estaria no “Extremo Ocidente”? Em que medida é possível falar de um declínio do Ocidente ou de uma incompatibilidade de civilizações. Voltarão os geógrafos a se interessar pelas questões mundiais ou elas passarão para o domínio da disciplina das Relações Internacionais?

REFERÊNCIAS

- AYMARD, Maurice. Braudel ensina história. In: BRAUDEL, Ferdinand. **Gramática das civilizações**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. p. 1-12.
- BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Piaget, 1996.
- BRAUDEL, Ferdinand. **Gramática das Civilizações**. São Paulo: Martins Fontes, 1989 [1963].
- CASTELLS, Manuel. **End of Millennium**. v. 3 - « The Information Age: Economy, Society and Culture ». Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1998.
- _____. **The Power of Identity**. v. 2 - « The Information Age: Economy, Society and Culture ». Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1997.
- _____. **The Rise of the Network Society**. v. 1 - « The Information Age: Economy, Society and Culture ». Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1996.
- FUKUYAMA, Francis. **The end of History and the last man**. New York: Free Press, 1992.
- GRATALOUP, Christian. **Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde**. Paris: Armand Colin, 2007; 2015.
- HAESBAERT, Rogério (org.). **Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo**. Niterói: Ed.UFF, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010 [1996].
- KAMEL, Ali. **Sobre o Islã**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.
- KAPLAN, Robert D. **La revanche de la géographie**. Paris: Eds. Du Toucan, 2014 [2012].
- LACOSTE, Yves (ed.). **Dictionnaire de la Géopolitique**. Paris: Éditions Flammarion, 1993.
- LE MONDE HORS-SERIE. **L'Atlas des Civilisations**, 2012.
- MARSHALL, Tim. **Prisonniers de la géographie. Quand la géographie est plus forte que l'histoire**. Paris: JC Lattès, 2018 [2015].
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.
- SASSEN, Saskia. **The Global City**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SELIER, Jean; SELIER, André. **Atlas des peuples d'Orient**. Paris: La Découverte, 2004; 2007.

VASCONCELOS, Pedro de A. A nova(des)ordem mundial. **Cadernos de Geociências**, Salvador, n. 4, 11/p. 39-54, 1993.

_____. A Última Cruzada? **Cadernos do Expogeo**, n. 2, p. 21-24, jul. 90 a jul. 91.

_____. Dupla Herança Imperial: a Comunidade de Estados Independentes. **Cadernos de Geociências**, Salvador, n. 4, 02-05, p. 12-28, 1992.

INFORMAÇÕES DO/A AUTOR/A

Pedro de Almeida Vasconcelos

Ph.D em Geografia, Université d'Ottawa. Pós-doutorado na Université de Paris IV - Sorbonne. Professor Permanente no Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador. Professor colaborador no Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. Pesquisador CNPq 1-A. Membro Titular da Academia de Ciências da Bahia. Membro do Grupo de Estudos Urbanos (GEU).

E-mail: pedro.vasconcelos@pro.ucsal.br, pavascon@uol.com.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-1859-7154

Lattes: lattes.cnpq.br/6592341965132312

Recebido em 17/08/2020

Aceito em 20/09/2020



UCSAL



UFBA

ISSN 2675-7958