



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **AS CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAVELA Pobreza, urbanização e ideologia**

### **Autores:**

EDUARDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA MG -  
eduardomramalho@gmail.com

CAROLINE CRISTIANE ROCHA - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA MG -  
carolinecrisrocha@gmail.com

### **Resumo:**

A urbanização de favelas ou Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) é uma política consolidada no rol das ações estatais em prol dos espaços informais como vilas e favelas. Sua formação enquanto modelo de planejamento, internacionalmente conhecido como slum recovery, teve um processo histórico no país longo, influenciado por diversos atores nacionais e internacionais e que contribuíram para sua consolidação como uma ideologia urbanística presente no planejamento habitacional das áreas de interesse social no país. Este trabalho apresenta uma revisão deste processo identificando as origens ideológicas deste modelo e demonstrando como que seu avanço e incorporação na política nacional se deu com contradições que comprometem seus objetivos originais. A partir da apresentação de um caso real de UAP de grande porte na cidade de Belo Horizonte pelo programa Vila Viva se demonstra como que é preciso que tais paradigmas sejam revistos na intenção de incorporação de uma nova racionalidade que seja capaz de promover uma urbanização sócio e ambientalmente positiva para a realidade da vida cotidiana destas comunidades.

# AS CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FAVELA

Pobreza, urbanização e ideologia

## INTRODUÇÃO

A urbanização de assentamentos precários (UAP), ação consolidada no portfólio das políticas habitacionais do país, tem sido aprimorado há mais de 30 anos e constituiu-se num modelo específico de urbanização implementado nas grandes cidades brasileiras pelos governos municipais. A UAP busca o enfrentamento dos problemas urbanísticos e habitacionais de assentamentos informais existentes, geralmente denominados de precários ou subnormais, como favelas, loteamentos clandestinos e ocupações urbanas, formas de morar na cidade encontrada por uma população espoliada de condições mínimas de sobrevivência e acesso à cidade.

Os assentamentos informais se apresentam como um pedaço da cidade que, mesmo com uma dinâmica urbana particular, fazem parte do todo urbano das grandes cidades e também de um universo amplo de municípios de médio e pequeno porte. As políticas públicas e o planejamento urbano concentraram-se em agir nestes assentamentos com a intenção de promover melhorias, serviços e facilidades urbanas, objetivando a regularização da condição histórica de espaços carentes e segregados em relação aos demais espaços das cidades. Com a sistemática lançada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo brasileiro, estas ações alcançaram uma escala financeira e espacial nunca antes experimentada.

Apesar de ser considerada como uma conquista pelo meio técnico e acadêmico, estas intervenções estruturantes de grande porte realizadas por meio das políticas públicas provenientes da UAP têm sido associadas a inúmeros conflitos socioespaciais nas favelas em Belo Horizonte, Minas Gerais. Tais conflitos são resultantes das transformações fundiárias (remoções e reassentamentos), das prioridades da intervenção estabelecidas pelo planejamento e da má qualidade na concepção dos projetos e na execução das obras. Estamos, portanto, de frente a um impasse: as melhorias no meio ambiente construído acontecem juntamente com a “criação” de problemas antes inexistentes nas favelas. A hipótese que este artigo busca discutir é a de que estes problemas advêm de contradições do modelo, construído ao longo dos anos.

A primeira contradição se manifesta na distinção das prioridades de governo das ações definitivas e transformadoras da sociedade às ações paliativas, complementares, reparadoras pelo poder público nestes assentamentos pobres. Ou seja, os processos urbanos que causam

a pobreza e a segregação e, portanto, a favela, não são enfrentados pelo município. Os investimentos dedicados às ações paliativas sobre o espaço da favela aumentam de forma desigual em relação aos recursos para a urbanização e outras formas de solução habitacional.

A segunda contradição é intrínseca ao próprio planejamento público que tende a se distanciar da realidade e das prioridades dos interessados, por conta da sua necessidade de prever, controlar e organizar as ações para garantir que as expectativas estabelecidas pela tomada de decisão do planejamento se realizem. O fato que urbanizar um espaço não garante que suas necessidades sejam atendidas. O foco da ação estatal naquele momento, a dimensão da sociedade enquanto agente participante, o espaço urbano diversificado, tudo isso faz com que as necessidades se apresentem subjetivamente e se manifestem no/pelo espaço, à revelia das prioridades públicas.

A terceira contradição se apresenta na impossibilidade observada da urbanização de favelas em produzir através de outras formas que não as convencionais da engenharia e da arquitetura. O espaço da favela, apesar de possuir uma morfologia heterogênea e sem uma aparente organização (racional, lógica), é complexo para ser representado em desenhos e plantas e para ser concebido pelos projetos urbanísticos e pelo corpo técnico que faz parte de classes sociais historicamente distantes daquele lugar. Além disso, a dinâmica urbana no tecido urbano da favela apresenta uma flexibilidade que não é vista no espaço da cidade formal, pela predominância do papel do Estado na diferenciação do que é privado (onde a autonomia pode ser vivida) e o que é público (vivido segundo as regras e pactos sociais estabelecidos e personificados na ação estatal).

Por fim, a quarta contradição que apresentamos é que a ação parcial na consolidação do espaço físico da favela pela urbanização não vem acompanhada de igual ou superior interesse da administração pública em prover os demais serviços sociais mínimos daquela condição que se busca elevada, aprimorada, urbanizada. Por isso, a precariedade que se busca resolver acaba permanecendo e se agravando em situações onde as transformações urbanas físicas ou funcionais desfazem formas e práticas espaciais que os moradores possuíam para sobreviver - ou seja, a desurbanização. Tal fato decorre também da limitação histórica do estado brasileiro, em todos os seus níveis de governo, que continua agindo dentro de uma realidade cheia de abandonos, falências, incompletudes e contra-sensos nas políticas sociais e na sustentabilidade do seu papel como tutor da sociedade e que deixa grande parte da população em um processo de exploração desigual e déficit de acesso à cidade.

Estas questões da UAP são apontadas partindo da percepção de que a ideologia urbanística incorporada ao discurso e à prática da ação estatal nestas políticas não se concretiza no espaço da favela, servindo apenas para adequar as demandas técnicas e burocráticas da administração local aos pressupostos estabelecidos pelos programas de financiamento e para implementar uma condição de favela urbanizada - e ainda reproduzir os problemas urbanos observados no restante da cidade. A fim de consolidar o discurso, propõe-se a apresentação de um mapeamento das origens ideológicas e técnicas da urbanização de favelas, desde a década de 1960, sobretudo pela influência de organismos internacionais de fomento a políticas públicas, que contribuíram para a construção dos pressupostos do modelo atual estudado: as intervenções estruturantes em vilas e favelas.

Finalmente, através de um caso real de urbanização recente, se pretende mostrar como tais contradições se manifestam em um modelo de política pública considerado exitoso e que vem sendo reproduzido nos últimos anos por diversos assentamentos de médio e grande porte em Belo Horizonte: o programa Vila Viva, desde 2005. Estes decorrem de suas limitações enquanto prática de planejamento público e da ilusão urbanística que estas ações representam quando são verificadas como e quanto contribuem para o direito à cidade e o efetivo crescimento socioespacial dos moradores destes assentamentos.

De modo a observar a produção do espaço resultante destas ações estatais de *slum recovery* (modelo que será analisado no texto), apresentam-se as constatações de uma pesquisa empírica realizada em 2013<sup>1</sup> que investigou os impactos da urbanização na Vila Nossa Senhora de Fátima<sup>2</sup>, por meio de entrevistas realizadas com os envolvidos na produção do espaço (moradores e técnicos do governo) durante esta intervenção e da observação do ambiente construído resultante.

## FAVELA, ESTADO E PRODUÇÃO DE RIQUEZAS NA CIDADE

Antes de discutir as práticas adotadas e suas consequências no caso estudado, a urbanização da Vila Nossa Senhora de Fátima, é preciso rever alguns argumentos comumente reproduzidos como explicações do amplo contexto de pobreza e de informalidade em nossas cidades, do qual a favela é uma das evidências mais importantes. Esta revisão tem a intenção de apontar o que tem sido omitido pelos efeitos positivos das transformações realizadas pela urbanização e revelar um aspecto da realidade nos assentamentos precários que as políticas públicas historicamente não tem enfrentado.

É a partir desses aspectos que apontamos a primeira contradição que presente no modelo atual de urbanização de favelas: **os processos socioespaciais causadores da pobreza e da segregação que resultam na formação das favelas ou outros assentamentos informais não são enfrentados pelo poder público**. Segundo a compreensão sobre a segregação e a pobreza delineada pela economia política da urbanização brasileira, a favela não é um efeito indesejado deste processo, mas uma solução encontrada pelo modo de produção para obtenção de riquezas na cidade.

A espoliação urbana retira do salário do trabalhador a parcela necessária para ter acesso à moradia e aos serviços urbanos, fazendo assim com que a população urbana acabe produzindo o seu próprio espaço, bairro, casa, rua, geralmente através da autoconstrução e da informalidade (KOWARICK, 1979). Tal estratégia acaba por liberar o Capital deste custo de reprodução da sua força de trabalho, garantindo assim uma parcela maior de apropriação da riqueza produzida pelo trabalho.

---

<sup>1</sup> Pesquisa produzida durante a elaboração de dissertação de mestrado defendida por um dos autores deste artigo, no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG no ano de 2014.

<sup>2</sup> A comunidade localiza-se no Aglomerado da Serra, maior complexo de favelas de Belo Horizonte composto por sete comunidades, localizado na região Centro-Sul da cidade. A Vila Nossa Senhora de Fátima é a maior favela deste aglomerado e possui 9.891 habitantes em 2.714 domicílios. Belo Horizonte apresenta 11,5 % dos domicílios da cidade em favelas que assentam uma população de 307.038 pessoas, mais de 12,96 % dos residentes na cidade (IBGE, 2010).

Outro entendimento equivocado e muito comum é que a favela é resultado da ausência do planejamento, quando na verdade, ela faz parte dele. Não podemos esquecer todo o processo de urbanização da sociedade brasileira, a partir da segunda metade do século XX, foi marcado pela presença de um volumoso planejamento territorial com forte traço racionalista (MONTE-MOR, 2008; SOUZA, 2006).

Ao observarmos o quadro atual das cidades brasileiras em relação a presença dos assentamentos informais, nota-se que esta estratégia encontrada pelos trabalhadores no atendimento às suas necessidades coletivas urbanas (reprodução da força de trabalho e acesso aos meios de consumo coletivo) constitui um território presente em todas as regiões metropolitanas, representando o lugar de moradia de mais de 5% da população urbana do país e em alguns casos, reunindo mais de 25% dos domicílios, como nas regiões metropolitanas de Belém, Recife e São Luís (IBGE, 2010).

Além desta constatação sobre as dimensões do território da favela nas nossas cidades, é importante notar que o papel do poder público neste cenário continua sendo o de aprofundar as condições que reproduzem a segregação e a pobreza urbana. A presença hegemônica do modelo neoliberal na gestão pública municipal, com práticas e valores empresariais incorporados na ação estatal e formas de parceria e concessão da função pública sendo transferidas para a iniciativa privada, sobretudo para as empresas de construção e empreendedores imobiliários, é um dos fatores relevantes para o aprofundamento desta realidade (ROLNIK, 2008).

Ao tornar a cidade segundo prioridades e distribuições de recursos e apoio em certas áreas da cidade (em detrimento de outra) através da urbanização, o planejamento urbano se realiza segundo uma ideologia urbanística própria. Esta mesma ideologia que deixa as áreas informais, fruto das dinâmicas populacionais e urbanísticas no todo da cidade, no *fim da fila*, é a mesma que não poupa esforços (e discursos, inclusive técnicos) em convencer a sociedade da necessidade de promover, incrementar, ampliar e reforçar a urbanização de áreas já valorizadas e bem atendidas. Desse modo, as ações estatais nas áreas informais são direcionadas para políticas setoriais específicas, que competem constantemente com outras direcionadas para o resto da cidade.

Este cenário acaba por comprometer e aprofundar as barreiras no acesso à cidade e o cumprimento da função social da terra urbana, reforçando as deficiências no atendimento às suas necessidades cotidianas e à gestão urbana democrática necessária para garantir a distribuição igualitária dos ônus e bônus da urbanização e da produção do solo urbano. Estes efeitos perversos atingem diretamente a população espoliada, através do aumento do custo de vida agravado pela dificuldade do poder público em promover as políticas sociais voltadas para estes cidadãos, sobretudo a implantação de equipamentos públicos, a produção da moradia e a urbanização nas áreas pobres ou consideradas de interesse social.

Por estes argumentos, a primeira contradição observada no enfrentamento do problema da favela pela urbanização pode ser observada na seguinte questão: como o poder público pode promover ações que buscam a superação das dificuldades socioespaciais dos assentamentos precários se ele participa de um modo de produção do espaço que necessita da favela enquanto assentamento informal e precário para atender às necessidades coletivas de determinadas população?

Apesar deste trágico e permanente processo de produção da cidade associado à reprodução da segregação sócio espacial, reiterando o papel do Estado na consolidação desta realidade desigual, nos últimos anos, o poder público tem promovido de forma crescente investimentos em políticas sociais e urbanísticas nos espaços das favelas (BRASIL, 2010). Em meio a este contexto contraditório, as políticas de urbanização de favelas foram influenciadas ao longo dos últimos 40 anos, por diversos fatores gerais como: a atuação dos governos locais na gestão urbana da cidade, os resultados (positivos e negativos) das políticas habitacionais e pelas ações específicas voltadas aos assentamentos precários (CARDOSO, 2007).

A revisão histórica da formação dos pressupostos presentes no modelo estudado de urbanização de favelas, as intervenções estruturantes, revela a influência dos modelos, ideologias e atores envolvidos na implementação e no financiamento das políticas públicas habitacionais no país. Conhecê-los permitirá que a crítica ao que está sendo reproduzido nas favelas em Belo Horizonte possa se concentrar em aspectos que não decorrem da realidade local, revelando as limitações e os impasses decorrentes da repetição hegemônica de práticas que não tem origem nos interesses das comunidades afetadas ou não respondem aos desafios técnicos de intervenção no ambiente construído destes territórios (por decisão de apenas um dos atores envolvidos: o poder público executor e/ou financiador).

## A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENQUANTO ILUSÃO URBANÍSTICA

A segunda contradição presente no modelo atual de urbanização de favelas é percebida quando verifica-se a sua “evolução”. A força motora desses espaços informais é a autoprodução, promovida através da negociação cotidiana dos conflitos e das necessidades coletivas (além da moradia de cada família) do espaço urbano microlocal: envolve decisões sobre tubulações de água e esgoto, redes de eletrificação, priorização de abertura e consolidação de caminhos importantes, entre outros, tudo feito por quem vive ali.

No entanto, a favela sempre foi tomada pelo planejamento público a partir da ausência de atributos que assemelham-na a cidade formal (precário, subnormal). A história da relação entre as favelas, o resto da cidade e o poder público é marcada por um processo que parte da erradicação até a urbanização desses espaços informais. **A contradição da evolução dos modelos de urbanização de favelas está em seguir as prioridades do planejamento público ao invés de priorizar o desenvolvimento sócio espacial da favela, na perspectiva de que o espaço autoproduzido deve-se moldar conforme diretrizes heterônomas.**

Até a década de 1960, as ações públicas efetivas nas favelas eram marcadas pela constante repressão e desfavelamento. Inúmeros assentamentos existentes foram removidos, sobretudo aqueles localizados em meio aos vetores de crescimento e renovação das cidades industriais no país, ou nos grandes centros urbanos, como Belo Horizonte<sup>3</sup> e Rio de Janeiro (BURGOS, 2006). Tais ações eram justificadas a partir da premissa (sobretudo ideológica) que a favela é um espaço marginal, perigoso, precário, que propiciava desvios humanos (e espaciais) e que deveria ser combatido e exterminado.

---

<sup>3</sup> O processo de remoção sistemático de áreas ocupadas por favelas desde a fundação da cidade de Belo Horizonte é cuidadosamente descrito por SILVA (2013) em sua tese de doutorado intitulada: *Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras*.

Com o surgimento das políticas de financiamento público da produção habitacional, que teve início com o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1965, a remoção de favelas continuou sendo um padrão de atuação do poder público, mas passou a ser associado ao reassentamento da população removida em conjuntos produzidos por estes programas e sua consequente inclusão como mutuários de programas onerosos de aquisição de moradias (VALLADARES, 1979). Este período, das amplas substituições do tecido favelado das áreas centrais das cidades pelo reassentamento em conjuntos nas zonas periféricas, ocorreu intensamente até o meio da década de 1970, quando os efeitos negativos destas políticas de desfavelamento já se apresentavam evidentes no cotidiano das favelas que permaneceram e dos conjuntos habitacionais produzidos.

A tentativa de reprodução de um habitat baseada na arquitetura mínima da moradia e inserida em locais completamente desarticulados da cidade se mostrou amplamente falida, pois os moradores removidos das favelas, apesar de suas condições ambientais serem muito aquém do que alguns conjuntos ofereciam, não podiam abrir mão das facilidades que a localização central oferecia, como a disponibilidade de serviços urbanos essenciais (escolas, hospitais) e oferta de trabalho (VALLADARES, 1981). Além disso, as redes de proximidade e vizinhança entre os favelados e junto ao entorno das comunidades, necessárias para à vida cotidiana, não eram restabelecidas nos novos conjuntos.

Tudo isso fez com que inúmeros mutuários voltassem para favelas na cidade, abandonando suas moradias ou vendendo-as informalmente, produzindo um aumento da densidade em diversas comunidades da cidade e contribuindo com o déficit quantitativo e financeiro do sistema federal de habitação operado pelo BNH. Sistema esse que já era marcado pela sua incapacidade em oferecer as unidades habitacionais para o atendimento das faixas da população com menor renda, devido ao baixo interesse dos incorporadores imobiliários no preço de venda destas unidades. Dessa forma, os recursos públicos que deveriam ser utilizados para realocar a população favelada removida, acabaram sendo direcionados para população com maior renda, aprofundando ainda mais os problemas sócio espaciais das cidades relacionados à moradia.

Mesmo assim, as remoções de favelas foram empreendidas em todos os estados, a partir de companhias públicas estaduais, que foram responsáveis por mais de 150 mil remoções ao longo de quase 20 anos<sup>4</sup>. Estas remoções também eram vistas com bons olhos pelo governo federal pois, desejava-se reprimir qualquer movimentação política, como por exemplo, em comunidades onde se formavam comissões pela obtenção de melhorias - reservatórios e redes de distribuição de água potável, eletrificação, recursos para a construção de casas -, por meio de reivindicações públicas como manifestações e passeatas (SANTOS, 1981).

No final da década de 1970, com os constantes fracassos das políticas habitacionais operadas pelo BNH e pelo sucesso de algumas experiências isoladas em assentamentos

---

<sup>4</sup> Em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, as Coordenações de Habitação de Interesse Social (CHISBEL e CHISAM, respectivamente) criadas em 1968 e atuantes até 1983, eram órgãos estaduais responsáveis pela promoção de remoções utilizando-se da indenização compulsória. No Rio, foram removidas cerca de 80 favelas (a maioria localizada em áreas centrais de interesse da expansão imobiliária), um universo de mais de 130 mil moradores removidos (BURGOS, 2006); em Belo Horizonte mais de 44 mil pessoas na área central da cidade foram desalojadas (SILVA, 2013).

pobres, a favela passa a ser considerada como um espaço que demandava apenas a promoção de melhorias parciais, visto que seus moradores já tinham viabilizado com suas próprias mãos a ocupação do solo e a execução de alguma infraestrutura coletiva. Trata-se do abandono das estratégias de enfrentamento integral da pobreza (terra, casa e trabalho) e a adoção das medidas alternativas de modo que os efeitos negativos sobre a cidade da pobreza urbana pudessem ser rapidamente aliviados com estes investimentos.

Os modelos difundidos pelo Banco Mundial nos programas de financiamento ao desenvolvimento habitacional e urbano dos países do Terceiro Mundo, mostram esta transformação. Os recursos para a América Latina estavam voltados para uma estratégia de *demand-oriented*, ou seja, o financiamento da produção deveria estar focado no atendimento das demandas em cada cidade e ao longo do tempo. Esta política era implementada em conjunto com a de *sites and services*, marcada pela produção de grandes áreas urbanizadas periféricas onde supostamente eram oferecidas a terra, a moradia e os serviços urbanos essenciais. Um exemplo deste período foi o programa Lotes Urbanizados (PROFILURB), programa federal financiado pelo BNH iniciado em 1975, que viabilizava a urbanização de novas áreas e a construção de um embrião de moradia, que poderia ser ampliada posteriormente.

Durante este programa, o Banco Mundial passou a reconhecer a importância de alguns elementos de sua metodologia para a garantia da eficiência técnico financeira dos seus investimentos nestas políticas públicas. Assim, a transferência de recursos para os governos locais era feita mediante a contrapartida da disponibilização de terras para a implantação dos empreendimentos e os entes executivos se comprometiam com a execução de todo o programa, considerando os investimentos feitos com seus recursos diretos.

Os assentamentos precários passaram a ser vistos como espaços onde a aplicação de financiamentos sociais seria mais eficiente, afinal os pobres já haviam acumulado recursos na produção daqueles bairros, assumindo a parte mais custosa da produção urbana destes lugares, como defendido pelos estudos de John Turner e Hermano De Soto. Portanto, a participação da população diretamente afetada nos processos de execução do programa traria mais segurança na aplicação dos recursos, pois evitaria qualquer reação ao programa e ainda poderia envolver os futuros moradores como mão de obra barata na execução das obras através do mutirão (BNH, 1978)<sup>5</sup> - elemento presente nos modelos de urbanização atual.

O período seguinte é marcado pela ampliação na disponibilidade de recursos para as ações alternativas de promoção de melhorias parciais nas favelas, contanto com a presença de instituições internacionais parceiras da ONU-Habitat e do Banco Mundial e a atuação dos governos locais. Houve um avanço na compreensão que o planejamento era necessário para garantir a aplicação dos recursos. O progressivo aumento do protagonismo municipal<sup>6</sup> nas políticas urbanas e a retomada de uma prática de planejamento local, até então ofuscada pelas políticas nacionais e metropolitanas com forte predominância do planejamento físico-

---

<sup>5</sup> Esta referência editada pelo BNH é a tradução de um documento original do Banco Mundial, de 1974, com o título: *Sites and services projects; a World Bank paper*.

<sup>6</sup> São exemplos destas experiências o PROAP (Programa de Assentamentos Precários) no Rio de Janeiro, o PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades) e o PROFAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas) em Belo Horizonte e o PREZEIS (Programa Municipal de Regularização de ZEIS) em Recife.

territorial funcionalista, foi possível através da participação do corpo técnico do governo local e sua formação para atuação nestes assentamentos.

A favela passa então a ser desenhada, levantada física e socialmente (ASSIS, *et al*, 1986). Passa a ser um objeto real nas políticas públicas e sociais a partir destes programas - mesmo que em suas breves experiências - que começam a atuar através da construção de estruturas de contenção e drenagem, da execução de algumas estruturas e redes para abastecimento de água e de instalação de redes de eletrificação. A produção da moradia, contudo, ainda não estava prevista nas ações de urbanização. As práticas observadas neste período formaram um conjunto importante para as políticas atuais, tais como: a legislação e estratégias de regularização de comunidades localizadas em terras públicas; as primeiras tentativas de planejamento e ação integrada, ou seja, em etapas e com as diversas disciplinas da urbanização sendo pensadas em conjunto antes do início das intervenções; e a programação das ações segundo uma ordem de prioridades, em atendimento a uma demanda local.

As favelas e o crescimento exponencial das cidades brasileiras se consolidam na década 1980, apesar das inúmeras dificuldades financeiras e políticas observadas decorrentes do arrocho fiscal exigido pelos organismos internacionais. A urbanização do país se consolida fazendo com que a população pobre recém-chegada do interior vá adensando ainda mais as favelas nas grandes cidades, o que dará início a uma nova fase na produção destes assentamentos: a criação de novas favelas nos municípios da periferia das regiões metropolitanas. Tal ação se dava por meio do adensando de loteamentos irregulares ou clandestinos existentes ou ocupando novas áreas disponíveis nestes limites da conurbação, seja por estarem historicamente desocupadas, seja pela presença de algum atributo favorável ao assentamento - proximidade de uma rodovia de acesso à capital metropolitana, de algum centro de trabalho e comércio ou ausência de repressão pelo poder público local.

A racionalidade observada nos modelos de *demand-oriented* e *sites and services* é aprofundada pelo Banco Mundial na estratégia de *settlement upgrading projects*, modelo que passou a ser a principal ação das políticas de financiamento internacional, pois resultava em um alívio imediato dos impactos no desenvolvimento social dos países da América Latina e tinha a capacidade de combater o baixo crescimento econômico observado nestas economias. Estes investimentos se tornaram a principal fonte de financiamento das políticas públicas nas favelas no fim da década de 1980, que atuavam por meio de programas de recuperação ambiental<sup>7</sup> em grandes bacias hidrográficas afetadas pela ocupação antrópica das periferias metropolitanas, como a Represa de Guarapiranga (São Paulo), a Baía de Guanabara (Rio de Janeiro) ou a região dos Alagados (Salvador).

No início de 1990, foram implementados em algumas cidades, programas dedicados a urbanização e a regularização de favelas chamados pelo Banco Mundial de *neighborhood*

---

<sup>7</sup> As concessionárias de saneamento urbano participaram ativamente deste período sendo responsáveis pela produção de vários cadastros territoriais e a execução de obras de grande porte nas comunidades. Como exemplos temos a CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto) no Rio de Janeiro, executando o programa PROFACE (Programa de Favelas da CEDAE), responsável pela abertura no traçado urbano das primeiras vias veiculares dentro das favelas afetadas (BURGOS, 2006); e a COPASA (Companhia Estadual de Saneamento de Minas Gerais) em Belo Horizonte, que segundo moradores do Aglomerado da Serra, foi responsável por instalar uma tubulação de abastecimento de água de grande porte ocasionando na abertura da Rua Nossa Senhora de Fátima, centralidade importante de todo o aglomerado.

*upgrading program* (NUP). Diversos aspectos deste modelo acabaram influenciando as práticas locais na urbanização de favelas. As ações de urbanização de assentamentos precários (UAP), hoje uma política pública consolidada em todo o país junto ao Ministério das Cidades, tem no modelo do NUP sua principal fonte ideológica.

O *Neighborhood Upgrading Program* substituiu as chamadas soluções integrais (terra, cidade e moradia) por soluções parciais, combinando a urbanização de favelas com políticas sociais, abandonando o financiamento da produção de moradias em larga escala, seguindo “a linha de políticas setoriais focadas em grupos considerados vulneráveis” (JUNIOR, 2006, p.38). Algumas práticas adiantavam-se na aplicação de princípios que seriam incorporados mais adiante na legislação do país (DENALDI, 2003), como o reconhecimento legal da existência daqueles assentamentos e a sua consolidação como forma de garantir a posse da terra, o estabelecimento de uma regulamentação urbanística através de parâmetros urbanísticos diferenciados, como as Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social (AEIS ou ZEIS), e a busca pela melhoria gradativa das condições de vida e de moradia nas favelas, com foco na execução de obras de saneamento.

As agendas internacionais que foram sendo estabelecidas a partir das conferências internacionais realizadas pelo órgão para os assentamentos humanos da ONU (ONU-Habitat) também contribuíram para a construção de um padrão de prioridades incorporado às ações de planejamento e de urbanização de favelas observadas no país. Estes programas eram financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contratados, com o intermédio do governo federal, junto aos governos estaduais e municipais. Em Belo Horizonte, por exemplo, o programa Habitar Brasil (HBB-BID), maior linha de financiamento do BID para urbanização de favelas, foi responsável pelo desenvolvimento institucional do aparato técnico da prefeitura, financiando a realização de estudos importantes para o planejamento das intervenções, como o estudo sobre a situação de risco geológico das áreas informais da cidade, elaborado de 1994 (ANDRADE, 2008; URBEL, 2000).

Neste momento do início da década de 1990, com a redemocratização do país, há uma convergência entre estas oportunidades financeiras e institucionais e a ascensão de governos municipais de base progressista, que deram voz às populações historicamente segregadas na cidade. Abriu-se a participação na construção das políticas sociais através do que ficou conhecido como planejamento participativo, sobretudo através da criação dos Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos (SOUZA, 2006).

É importante ressaltar o surgimento como protagonista de um antigo ator envolvido nas políticas habitacionais do país, a Caixa Econômica Federal. A partir da década de 1990, a instituição passou a ser a entidade responsável pela contratação e fiscalização da aplicação dos recursos dos programas de desenvolvimento urbano e de urbanização, em resposta a um antigo problema na obtenção pelos governos locais de recursos federais que era o contingenciamento e distribuição dos recursos do Tesouro Federal, através de emendas parlamentares (DENALDI, 2003).

O Projeto Multissetorial Integrado (PMI) implementado pelo BNDES desde 1995, teve um importante papel na manutenção destes investimentos e deste modelo de política pública até o surgimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 para reduzir os efeitos da crise financeira internacional à época e que passou a financiar as ações

de UAP (agora em um modelo de grande escala), juntamente com o programa de produção privada de moradias Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Nota-se que a ideologia urbanística da urbanização de favelas, consolidada através de um processo histórico que teve a participação tanto dos governos locais quanto dos organismos internacionais, tornou-se vitoriosa enquanto ideologia: o planejamento e a determinação de diretrizes projetuais da urbanização incorporam um padrão hegemônico de transformação da favela em bairro (colocando-a em um molde), mesmo que isto resulte na perda de importantes elementos daquele modo de vida, como por exemplo as relações de vizinhanças (segurança, apoio mútuo, confiança entre vizinhos), a flexibilidade no desenvolvimento da moradia, as atividades produtivas desenvolvidas no espaço enquanto favela.

Além da natureza hegemônica da ação do planejamento pela prevalência dos argumentos técnicos e políticos, esta ilusão urbanística se realiza pela busca do convencimento de que a casa, a rua, o bairro são os padrões ideais do modo de vida urbano, renegando todas as contradições sociais e ambientais presentes na cidade formal, rejeitando aqueles assentamentos e suas formas autoproduzidos como parte da sociedade urbana e omitindo a impossibilidade de superação dos problemas sociais existentes na favela por meio das mudanças no espaço físico por meio do planejamento e da urbanização (LEFEBVRE, 1999).

## A PREVALÊNCIA DO ARGUMENTO TÉCNICO SOBRE O ESPAÇO COTIDIANO DA FAVELA

A partir desse cenário do aumento da disponibilidade de recursos locais e o sucesso da agenda internacional que buscava a difusão da urbanização de favelas ou *slum recovery*, a década de 2000 foi marcada pela difusão dos programas de UAP, financiados agora não mais com recursos externos, mas sim com capital nacional, decorrente dos investimentos públicos no desenvolvimento urbano e na produção habitacional.

Dessa forma, nas intervenções estruturantes, a ação estatal produziu grandes transformações no território e na organização espacial da favela, mas seu resultado acaba por revelar diferenças entre as expectativas (técnicas e políticas) criadas pelo discurso do planejamento público e o que é produzido pela urbanização. Além disso, apesar de conterem procedimentos de consulta e participação popular, as expectativas dos moradores muitas vezes acabam sendo absorvidas pelos discursos dos planos e projetos, sem que estes possam participar ativamente da tomada de decisão sobre a urbanização.

Tudo isso geraria o que apresentamos como a terceira contradição presente no modelo atual de urbanização de favelas: **a prevalência do argumento técnico financeiro e da lógica do planejamento sobre o espaço cotidiano da favela**. Ou seja, as transformações produzidas no território não consideram outra forma de produção do espaço, somente aquela empregada pela engenharia urbanística, decorrente de um conhecimento técnico predominante à cidade formal. É importante ressaltar que esses territórios informais possuem especificidades próprias, são espaços autoproduzidos, onde quem mora constrói não somente

sua casa, mas todo o espaço microurbano. A tentativa de reprodução do modelo da cidade formal em um tecido urbano tão complexo revela a incapacidade técnica da arquitetura e da engenharia em trabalhar soluções mais adequadas às necessidades urbanas desses espaços, apesar dos avanços técnicos e de gestão possibilitados pela escala alcançada nas intervenções do modelo de *slum recovery*.

Estas ações de urbanização alcançaram uma predominância no portfólio das políticas habitacionais dos grandes municípios, sendo intensamente apoiadas pelos programas urbanos do Ministério das Cidades. O estudo dos elementos que levaram a consolidação deste modelo em Belo Horizonte, de uma forma hegemônica em detrimento de diversas outras formas de atuação pública para melhorias habitacionais em vilas e favelas da cidade é importante para se compreender as suas limitações e impasses manifestados pelas ações de urbanização. Também se nota que esta hegemonia vem acompanhada de uma aparente mobilização na busca pela ampliação deste modelo de intervenção, marcada principalmente pelo aumento da escala física das propostas de urbanização e da priorização das ações sobre o espaço físico - desconsiderando outras ações de natureza socioeconômica ou jurídica, por exemplo.

O início do período de *slum recovery* em Belo Horizonte não é marcado por esta contradição, ao contrário, diante das dificuldades de recursos técnicos e financeiros, a diversidade de ideias e práticas vivenciadas vão sendo abandonadas progressivamente. Na década de 1990 em Belo Horizonte é instituída a Política Municipal de Habitação (PMH), quando foram elaborados programas e linhas de ação que deram origem, dentre várias modalidades de enfrentamento dos problemas habitacionais do município, às intervenções chamadas estruturais. Este período, que é marcado por governos formados por partidos políticos progressistas, contou com o apoio de diversos movimentos sociais e elaborou estratégias de gestão e de produção habitacional baseadas na participação popular, repercutindo na criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em 1993.

Nesta resolução do Conselho são definidos, pela primeira vez, diversas diretrizes, linhas de ação e programas para os assentamentos precários da cidade, entre eles as intervenções estruturais em assentamentos existentes, que viria ser o ponto de partida para as intervenções de grande porte no Aglomerado da Serra. Neste momento, a autogestão e a produção de novas moradias e melhorias em áreas existentes são utilizados como principal forma de execução dos poucos recursos disponíveis, sobretudo para fazer frente à reduzida capacidade institucional da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)<sup>8</sup> e da estrutura municipal dedicada à estas políticas.

As experiências observadas na cidade durante esta época são marcadas pela ação cotidiana dos técnicos municipais em associação com alguns consultores especializados, com pouca informação técnica e de projeto, o compartilhamento da execução das intervenções com os moradores através da realização de mutirões com assessoria técnica, devido à falta de recursos suficientes para a contratação de empresas especializadas em urbanização, em contraste com a produção de assentamentos sem condições adequadas urbanísticas,

---

<sup>8</sup> A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), foi criada em 1986 com a missão de ser o órgão central da execução das políticas habitacionais do município e de gerenciar a realização de melhorias nas áreas faveladas da cidade caracterizadas pelo zoneamento do Setor Especial 4 SE4 (1981) e depois pelas Zonas de Especial Interesse Social, aprovado em 1996.

fundiárias e ambientais, promovidos pelo próprio poder público, demonstrando que as práticas fisiologistas e não planejadas de assistência a estas comunidades ainda permanecia na prática política de alguns governantes<sup>9</sup>.

Ainda nesta década é construída uma ferramenta importante para o planejamento de ações em assentamentos precários na cidade que é o Plano Global Específico (PGE), um estudo interdisciplinar feito antes da realização de intervenções em qualquer vila e favela de Belo Horizonte. O plano prevê a participação dos moradores através de um processo de mobilização social por grupos de referências e realização de reuniões de discussão pública e audiências para aprovação dos estudos e propostas elaborados.

Importantes intervenções foram iniciadas neste período nos assentamentos precários da cidade. No entanto, estas ações financiadas com recursos diretos se caracterizaram por intervenções de curto prazo e reduzida dimensão enquanto obra pública, sobretudo pelo volume de recursos disponíveis no contexto municipal. As grandes intervenções foram financiadas apenas pelos recursos extraordinários distribuídos pelas instituições federais como a Caixa Econômica e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que distribuíram os recursos captados no exterior junto ao BID.

Esta componente dual no financiamento da política habitacional da cidade trouxe uma série de diferenças entre os programas que também se manifestou no espaço das vilas atingidas pelas intervenções. O planejamento e a elaboração de projetos também se deu de modo contrastante: as informações técnicas e o planejamento das obras financiadas pelos recursos extraordinários, apresentavam um maior apuro em sua produção, porém seguiam diversas prioridades definidas pelas instituições financiadoras. Situação diferente dos empreendimentos de projeto e de execução de intervenções pelo Orçamento Participativo e outros programas da política habitacional, como o programa dedicado a intervenções contra o risco geológico e geotécnico em vilas e outros.

A dicotomia sugerida aqui tornou-se relevante para o entendimento das contradições atuais no modelo das intervenções estruturantes pelos seguintes fatores:

- acabou por privilegiar alguns assentamentos de grande porte que possuíam PGE ou que foram contemplados pelos estudos previstos pelo programa HBB-BID;
- incorporou prioridades específicas às ações de urbanização, como a previsão de recursos para mobilização social e comunicação através do trabalho técnico social, para ações de preservação ambiental, para investimentos em geração de trabalho e renda nas comunidades, entre outros;
- concentrou a mobilização das comunidades de médio e pequeno porte na participação do Orçamento Participativo, caracterizado pela dificuldade em obter atendimento a necessidades locais e pelo reduzido volume de recursos frente a carências estruturais acumuladas e à competição por investimentos com outras vilas;

---

<sup>9</sup> Um exemplo deste tipo de assentamento produzido com a ajuda do poder público municipal é o Conjunto Taquaril (BEDÊ, 2005), ocupado sem um planejamento de parcelamento do solo que acabou por consolidar um assentamento com inúmeras situações de risco geológico e geotécnico, a poluição de talvegues e nascentes da região, com uma morfologia marcada pela falta de uma malha urbana de caminhos e vias mínima em um universo de mais de 3.900 domicílios (IBGE, 2010).

- gerou a sobrecarga e atuações distintas entre os setores técnicos da URBEL, que tinha um padrão de trabalho e de execução para o programa com recursos externos e outro para o cotidiano de obras menores ou realizadas dentro de empreendimentos aprovados com recursos do tesouro municipal.

Estes e outros aspectos foram determinantes para que as políticas públicas de UAP na cidade fossem avançando, apesar destas diferenças e do aumento progressivo das dificuldades e limitações. A estrutura administrativa da URBEL, por exemplo, manteve-se quase que inalterada ao longo do tempo, ao contrário do volume de empreendimentos e recursos envolvidos, que aumentavam. Isto fez com que o órgão tivesse que terceirizar a concepção das intervenções através da contratação de empresas privadas para a elaboração dos projetos, que muitas vezes encontram dificuldades em fornecer soluções adaptadas às peculiaridades na produção do espaço na favela.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS em 2005 consolidou um espaço institucional e orçamentário nas políticas públicas nacionais para as ações em urbanização de assentamentos precário. O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, iniciado pelo governo federal em 2007 com a intenção de estimular a economia, retomar os investimentos públicos em infraestrutura social, urbana, logística e energética no país e permitir o aumento da oferta de emprego e geração de renda no país em meio à crise econômica mundial de 2008 e 2009, acabou por permitir que a URBEL continuasse os investimentos nas intervenções e ampliasse o programa Vila Viva: programa de intervenção estrutural de grande porte em aglomerados de Belo Horizonte.

O Vila Viva é tratado pelos meios de comunicação, pela propaganda oficial e por algumas instituições internacionais, como um padrão de sucesso para ações de recuperação de favelas. Observa-se um esforço concentrado, tanto em nível nacional (através do Ministério das Cidades) quanto em nível municipal, para ampliar de forma majoritária estas ações de grande porte físico e orçamentário, em detrimento de importantes alternativas experimentadas nos últimos anos (algumas observadas na própria área estudada) como: o apoio à autoconstrução; as ações de urbanização promovidas pela co-gestão e a autogestão com a participação direta dos moradores no planejamento e na execução das obras.

Observa-se a busca pelo aumento da escala física das intervenções pelo município no território dos assentamentos precários tendo em foco o alcance de melhores resultados, a melhoria na avaliação de indicadores de desempenho socioambiental (como número de famílias atendidas, percentuais limites de investimento por tipo de ação ou índice de atendimento por um ou mais serviços públicos) e o aumento na eficiência técnico-financeira destes empreendimentos estabelecidos pelos governos locais ou pelos órgãos de financiamento, além da difusão de seus resultados visíveis ao resto da cidade.

Especificamente no Aglomerado da Serra, as ações de UAP buscavam a redução das doenças de veiculação hídrica, a eliminação da contaminação dos cursos d'água, a erradicação das áreas de risco, a melhoria da acessibilidade, a melhoria da segurança pública, a melhoria das condições de habitabilidade, a melhoria do acesso ao mercado de trabalho e o desenvolvimento comunitário.

A partir da análise da urbanização da área elaborada a seguir, poderá ser observado como estes pressupostos serviram para alimentar uma ação de planejamento público voltada para a transformação espacial do território da favela a partir de um processo de mobilização social limitado e que o espaço produzido permitiu a melhoria no acesso a alguns serviços de consumo coletivo, mas não foi capaz promover um desenvolvimento sócio espacial efetivo.

## A INTERVENÇÃO DE GRANDE PORTE QUE PROMOVE A (DES)URBANIZAÇÃO DA FAVELA

As contradições que se apresentavam no Plano Global Específico foram determinantes para a sua reprodução no processo de intervenção estruturante que teve início cinco anos depois. O empreendimento do PMI da Serra, chamado depois de Vila Viva, sem a possibilidade de retorno ou revisão destas diretrizes, acabou por desenvolver em seus projetos e executar as obras a partir destas contradições oriundas do PGE.

O Plano Global foi entregue à comunidade em 2002 e as primeiras ações iniciaram-se no final de 2005. Este intervalo acabou por afastar a participação dos moradores na elaboração dos projetos e no planejamento das ações, devido à interrupção da mobilização social empreendida pelo PGE. As propostas do Plano Global Específico para o Aglomerado da Serra e para a Vila Nossa Senhora de Fátima revelam o padrão concebido pelo planejamento deste modelo de urbanização, que reuniu, em um mesmo produto, propostas de natureza e tempos de realização diferentes e causadoras de inúmeros impactos na estrutura do assentamento. O seu desenvolvimento foi capaz de conceber diretrizes para o planejamento numa escala de bairro, ou seja, para o Aglomerado, entendido como um bairro formado por vários setores ou micro regiões. No entanto, as características e necessidades de cada parte deste contexto, as Vilas, foram tratadas de maneira genérica como se espera neste tipo de ferramenta de planejamento.

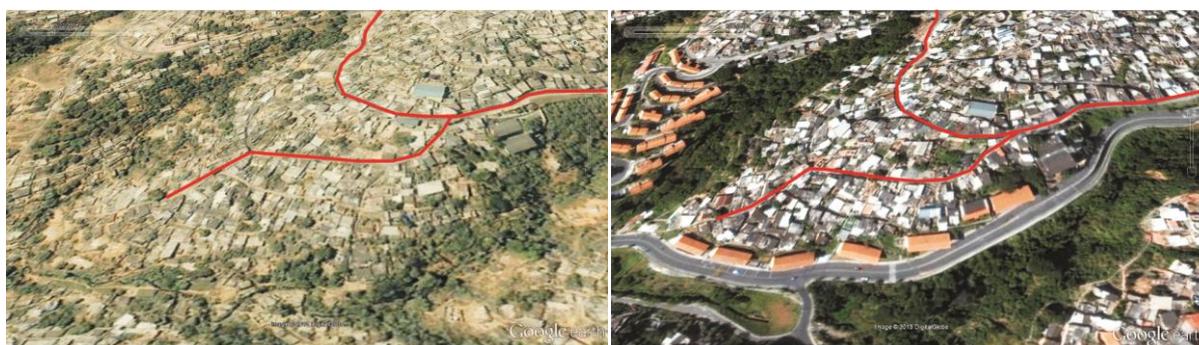


Figura 01 - Área de estudo antes (2004) e após (2013) a urbanização estruturante  
(Reprodução de: [www.maps.google.com](http://www.maps.google.com). Elaboração própria)

As propostas de natureza espacial ou urbanística, apesar de coerentes com a realidade encontrada à época, não previam todos os impactos no contexto socioespacial local, de cada Vila, de cada quadra. A generalização das diretrizes e a imprecisão das propostas fazem com que não se tenha a real percepção dos possíveis impactos nem dos resultados daquele

planejamento que é concebido, causando o risco - quando adotado como fonte para desenvolvimento de um projeto urbanístico suficientemente detalhado para viabilizar uma intervenção - de impor diretrizes iguais a realidades heterogêneas (de cada vila do aglomerado).



Figura 02 - Aspecto de vias internas na área de estudo com urbanização anterior à intervenção estruturante – Beco Murilo Rubião e Rua São Tomás (20/07/2013).

O plano demonstra que tem a compreensão do valor das ações setoriais em cada aspecto da estrutura e da dinâmica urbana no geral do assentamento, tal como o reconhecimento da importância da reestruturação viária como elemento distribuidor das melhorias promovidas por uma intervenção ou a previsão de uma alternativa de produção habitacional, que se realize em conjunto com a reestruturação, de modo que os impactos negativos da remoção sejam compensados pelo atendimento simultâneo através do reassentamento. Porém, ao definir previamente critérios específicos, como a largura de vias ou a tipologia a ser adotada para todo o assentamento, acaba por impor a um território física e socialmente diverso os mesmos parâmetros.



Figura 03 - Implantação dos edifícios habitacionais executados pela intervenção estruturante e paisagem típica da Avenida do Cardoso / Via 276 (10/09/2013)

Percebem-se as contradições apontadas durante a crítica a formação do modelo urbanístico se confirmam pela predominância do argumento técnico sobre o argumento local dos moradores reduzido pela definição de diretrizes gerais no PGE. Se incorporado no plano este argumento revelaria a complexidade e a variedade de cada lugar, cada arranjo espacial, cada dinâmica de valores e usos urbanos do cotidiano pelo aglomerado que poderia contribuir

para a concepção de um padrão urbanístico diferente e heterogêneo a ser perseguido pela urbanização.

A cada beco, cada quadra, cada recanto de uma vila do aglomerado, a execução da urbanização produz um resultado diferente, pois cada espaço afetado é diferente, tanto em sua constituição físico geográfica como sua dinâmica sócio cultural. Ao serem apropriadas como base para a intervenção estruturante, as diretrizes definidas por esta abordagem genérica e padronizada do PGE, acaba por validar a reprodução de uma determinada concepção do urbano e os seus impactos pelo espaço da favela, sem que ela tenha sido apresentada e discutida pelos moradores, afinal ela foi construída a princípio através de um processo participativo. Dois elementos específicos da proposta foram fundamentais para a construção de um cenário trágico quando o Plano foi aplicado: a Via 276 e a estratégia de desfavelamento adotada na recuperação ambiental dos talvegues existentes no Aglomerado.

A primeira, por ser incorporada na proposta de reestruturação do Aglomerado, onerou enormemente com uma demanda do resto a cidade, um plano que por si já se apresentava como um grande desafio para viabilização pela administração pública, considerando a escala que representava tal intervenção e a histórica carência acumulada de investimentos públicos na região. Além disso, por se tratar de uma estrutura urbana de grande porte e com exigências técnicas bastante específicas para ser viabilizada, a construção da avenida no meio do complexo de favelas acaba por condicionar todos os arranjos e desenho das intervenções em cada vila, o que só foi viabilizado, durante a intervenção estruturante, através da ampla destruição do tecido urbano existente e de uma profunda alteração no relevo, viabilizada por movimentações de terra e contenções monumentais.

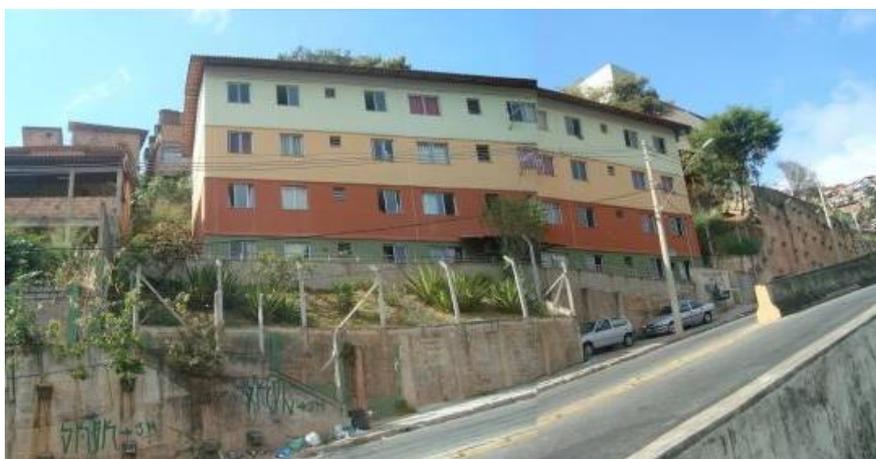


Figura 04 - Relação entre a implantação dos edifícios habitacionais e o interior da área de estudo - Avenida do Cardoso e acesso para a via de pedestres Beco Mendes. (10/09/2013).

A outra ação de desocupação completa de todas as áreas classificadas como APP, segundo a legislação ambiental, acabou por determinar, para a estrutura urbana do aglomerado e sobretudo para as Vilas Marçola, Nossa Senhora de Fátima e Santana do Cafetal (ainda em obras), a fragmentação do seu tecido urbano, através da consolidação destes territórios vazios e desocupados, ou seja, o não lugar. Em meio a uma intensa dinâmica urbana, consolidada no entorno destes talvegues, sob o argumento da proteção ambiental e a superação de situações de risco, o PGE determinou que estas áreas ocupadas fossem interrompidas por estes vazios sem uma função cotidiana possível, cercados e mantidos vazios

para sempre, privilegiando uma visão de recuperação ambiental que renega outra perspectiva de preservação - a garantia da ocupação do entorno segundo regras e parâmetros sustentáveis e adequados, tanto para os elementos naturais que ali existem, como para os processos antrópicos, historicamente consolidados no mesmo território.



Figura 1 - Urbanização no limite de APP, falta de tratamento ambiental das encostas - encosta leste no talvegue da Segunda Água, hoje encontra-se reocupada informalmente (10/09/2013).

Percebe-se, a partir das informações dos entrevistados, uma variação muito grande entre os valores investidos nas manobras de remoção e reassentamento, tanto quantias bastante elevadas na indenização de grandes moradias demolidas, quanto valores irrisórios pagos aos moradores retirados de sua habitação, além da exploração de mais valia imobiliária da habitação social produzida pela urbanização decorrente da anuência de venda pelos moradores reassentados. Cabe lembrar que este cenário ocorre em um contexto de completa irregularidade fundiária, pois a regularização do aglomerado ainda não se efetivou. Os moradores receberam a titulação das unidades apenas as áreas de reassentamento que ocuparam partes do Bairro da Serra com parcelamento regular, as demais áreas da intervenção ainda estão em processo de cadastramento e de execução do projeto de regularização de parcelamento, a princípio em curso há mais de 09 anos na área de estudo.

Além disso, apesar de décadas de ação pública em prol da urbanização, mesmo o programa de intervenção estruturante ter sido considerado completado na área, várias áreas encontram-se ainda sem o tratamento urbanístico e ambiental adequado. Assim como as moradias, pela lógica resultante das prioridades do planejamento público no caso estudado, não se realizou nenhuma ação de melhorias habitacionais, objetivo previsto pela política nacional de UAP e tão relevante para o alcance da requalificação integral no ambiente dos assentamentos e na melhoria da qualidade de vida dos moradores.



Figura 2 - Áreas não urbanizadas, via veicular - Rua Rui Guerra (10/09/2013)

A escuta dos envolvidos na urbanização pelas entrevistas realizadas em 2013 é reveladora das limitações e impossibilidades do modelo atual. Os moradores entrevistados residem na área estudada desde antes das ações públicas e os técnicos ouvidos participaram da urbanização neste setor do Aglomerado da Serra. Foram feitas perguntas mobilizadoras que se referiam as questões relacionadas aos objetivos do programa Vila Viva na região e utilizou-se um método de escuta participante. Alguns trechos são apresentados a seguir pois a análise do discurso de cada sobre um tema demonstre como que no cotidiano as transformações estruturais não são alcançadas.

#### *O QUE FOI BOM NA URBANIZAÇÃO?*

“Eu acho que esta avenida foi muito bom, o projeto foi bom, teve os problemas, ajudou a gente muito, mas também teve outros problemas. Porque esta avenida também, muita gente já morreu, mas foi um projeto bom né, ajudou muita gente porque os apartamentos são arrumadinhos [...]. A maioria das pessoas que estão no apartamento, tudo tem carro agora.” (Morador, E13)

“[...] no que diz respeito a melhoria do acesso ao saneamento, a mudança é da água pro vinho, pras pessoas que permaneceram ali, você teve uma melhoria substancial . A outra coisa é trazer a cidade pra cá, eu acho isso importante. Porque hoje em dia, [...] você poder entrar lá dentro da Serra sem ser morador da Serra e sem aquela coisa: nossa estou entrando numa favela né! [...] reconhecer que é um espaço da cidade. E a outra coisa é a visibilidade que dá pra cidade uma intervenção num assentamento desse. Quando você fazia uma obra ninguém via [...].” (Técnico, E19)

#### *O QUE PRECISA SER FEITO?*

“A única coisa que eu acho aqui [...] é o seguinte: os caras aqui não tem compreensão. Se a gente vai sair daqui agora e vai pegar o de seis horas, quando for cinco e meia eles vem aqui, vira aqui, e pára lá embaixo; [...], aí

a gente tem que descer até lá embaixo pra pegar ele. Eles não têm horário, e outra, também no projeto tava que, quando ele terminasse o ultimo prédio ali, o ônibus ia fazer a volta e retornar lá na pracinha e descer no sentido centro, e eles não fez isso aí.” (Morador, E03)

“[...] Eu acho que a gente tem que investir recurso público para melhorar a questão da urbanização e depois partir para uma linha de apoiar o morador na melhoria dele. Aí sim, com assistência técnica, eu acho que a gente está fazendo muito pouco com financiamento, [...] ele pode também buscar outro agente de financiamento desde que tenha assistência técnica e eu acho também que nisso aqui, o papel de outras instituições é muito importante.” (Técnico, E20)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese anunciada a partir das contradições da UAP se confirmou a partir da constatação de que os objetivos das intervenções estruturantes não se concretizam. Isto decorre da adoção na prática operada pelo planejamento e pela execução das intervenções segundo os seguintes pressupostos gerais: a ideologia do espaço, o determinismo ambiental e a atribuição ao morador do ônus em atender às suas necessidades habitacionais.

A expectativa das agências internacionais, a partir dos programas de financiamento à urbanização de favelas, nos últimos 30 anos, acabou se realizando. Atualmente, o governo local incorporou por completo os seus pressupostos e assumiu diretamente o financiamento destas ações. E os *upgrading programs* acabam produzindo efeitos perversos, como manter sustentáveis as condições de pobreza e segregação urbana e desmobilizar os movimentos de luta pela terra.

A urbanização de assentamentos precários pode conferir melhorias aos moradores das favelas, mas não pode ser vista como isenta de impactos geradores de efeitos colaterais negativos. Tal como na cidade formal, a distribuição desigual dessas melhorias agrava as desigualdades e reforça a valorização da terra, também presente no mercado informal das terras ocupadas e não parceladas da favela. Outro impacto é a destruição dos arranjos cotidianos e estruturais autoconstruídos pelos moradores, que são profundamente desarticulados após a produção do espaço pelas ações de urbanização, seja pela ausência de desenho urbano, seja pela inversão de prioridades associada à ausência de diálogo, resultando na promoção de um cenário heterônimo, custoso e inadequado - como foi observado nas áreas de estudo.

Evidente que esta não é a expectativa da maioria dos envolvidos na construção e implementação destas políticas públicas. Apesar da boa vontade de muitos técnicos, profissionais, empresas e governantes em fazer frente às históricas carências sócio espaciais das áreas faveladas, segundo os casos analisados e a reflexão teórica estabelecida, os efeitos da urbanização de favelas, sobretudo as ações que buscam a alteração do espaço em larga escala - como o modelo das intervenções estruturantes -, têm produzido um efeito negativo evidente: a (des)urbanização, ou seja, a destruição das condições de cada lugar na favela e sua reconfiguração em um cenário marcado pela abstração e inutilidade cotidiana dos espaços urbanizados.

As regiões da favela que passam a contar com redes sanitárias também são vistas como um ponto positivo das ações de urbanização para a maioria dos moradores, porém o falso argumento ambiental não evitou a destruição das águas urbanas e muito menos a preservação das encostas pela cidade como áreas não antropizadas, mas imprimiu aos assentamentos precários o ônus de assumir esta responsabilidade ambiental. Entretanto, esta mesma diretriz poderia ter sido implementada na urbanização de favelas sem tornar-se um ônus, se utilizasse alternativas de preservação ambiental associadas a formas de ocupação sustentáveis.

Por toda a cidade, as encostas são ocupadas por formas predatórias de adensamento, sem respeitar suas características ambientais (geomorfológicas, hidrológicas ou os biomas presentes), promovendo uma ocupação que resulta em muitos problemas urbanos. Ao mesmo tempo na favela a cassação deste direito de ocupação é garantida pela intervenção estruturante. Nos dois casos, outras formas de moradia, de urbanização e de utilização deste relevo poderiam ser implementadas, garantindo o crescimento e a sustentabilidade da cidade tanto para classes sociais abastadas consumidoras dos produtos do mercado imobiliário quanto para populações pobres produtoras dos assentamentos informais.

Apesar de conterem procedimentos de consulta e participação popular, as expectativas dos moradores muitas vezes acabam sendo absorvidas pelos discursos dos planos e projetos, sem que estes possam participar ativamente da tomada de decisão sobre a urbanização.

Mesmo representando um padrão diferenciado das práticas públicas historicamente executadas nos assentamentos precários, de acordo com o que foi observado na área de estudo, e pela percepção dos entrevistados, estas intervenções promovem transformações no espaço que podem ser descritas como:

- a desarticulação do tecido urbano existente pela promoção da reestruturação do sistema viário, através da criação e do alargamento das vias veiculares.

- a remoção de extensas áreas urbanizadas para configuração de áreas de preservação permanente ou desocupação de áreas non-aedificandi, sem integrar estes territórios com o entorno remanescente ou desenvolver possibilidades de apropriação pelos moradores.

- a implantação de sistemas de mesoestruturas urbanas, adotando padrões tecnológicos convencionais que, nem sempre, se mostram adequados às características da favela (geografia física, custos de utilização, padrões de operação).

- a ausência na promoção de melhoria nas condições de habitabilidade do assentamento, no que se refere aos aspectos da moradia relativos à insolação, ventilação, segurança construtiva e dimensões mínimas de compartimentos, etc.

- a participação no mercado imobiliário da favela, sem tomar medidas de controle e gestão da valorização imobiliária decorrente destes processos: aumento da demanda não atendida pela produção de HIS, injeção de capital no mercado informal através da locação e compra de imóveis para o reassentamento; e a contribuição indireta da valorização das áreas beneficiadas pelas melhorias.

- a ausência na atuação do Estado para atender às demandas por serviços públicos essenciais, tais como: a fiscalização urbana e de trânsito e gerenciamento do transporte público; a gestão e manutenção das áreas públicas e de preservação permanente;

equipamentos públicos; medidas de combate à pobreza e para a geração de trabalho e renda; policiamento e combate ao tráfico de drogas.

Ao contrário do que tem sido priorizado pelo poder público, tanto em nível local quanto nacional, as políticas públicas para os assentamentos precários precisam considerar uma escala de território que seja determinada a partir da vivência dos sujeitos da urbanização.

Tal como experimentado em períodos anteriores, isto exige que o planejamento trabalhe com uma variedade de escalas espaciais, com tempos flexíveis de ação e com uma distribuição diferenciada dos recursos. Assim as diferenças presentes, tanto no campo de atuação, quanto entre os agentes responsáveis na ação pública, poderiam ser integradas aos sujeitos deste planejamento, com suas expectativas e contradições, possibilitando uma transformação socioespacial pela urbanização sem o determinismo espacial, utilizando uma prática e uma política vivenciada por um processo permanentemente coletivo.

Além disso, a mudança do papel dos técnicos do governo é necessária para que atuem como agentes políticos na difusão da informação do planejamento e atuando como instrumento da população para o debate e a apropriação da ação estatal da forma que melhor lhe convir. O conhecimento e o esforço destes profissionais deve ser utilizado para incrementar e adequar a capacidade do Estado às necessidades da sociedade, ao invés do que foi observado, para submeter às demandas de um assentamento às conveniências e limitações do poder público.

Acredita-se que esta mediação entre o conhecimento técnico científico e os saberes cotidianos deve ser feita junto às políticas públicas e a atuação estatal, de modo que as forças da produção do espaço na favela participem efetivamente da sua concepção e transformação, seja pela urbanização seja pelas práticas cotidianas.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M E. L. *Regularização Fundiária de favelas: o caso HBB*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Brasília, 2008.
- ASSIS, E. S. Experiência de planejamento participativo na urbanização de favelas em Belo Horizonte. In: MALTA, M. TURKIENICZ, B. (org.) *Desenho Urbano: Anais do II SEDUR – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. São Paulo: PINI. Brasília: CNPQ. Rio de Janeiro: FINEP, 1986.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Projetos Lotes Urbanizados*. Rio de Janeiro: BNH, 1978.
- BEDÊ, M. M. C.. *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993/1996*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- BRASIL. *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Edição Bilingue, Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010.

- BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. (org.) *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CARDOSO, A. L. *Urbanização de Favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando desafios*. Anais. XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém, 2007.
- CHINELLI, F. Os Loteamentos de Periferia. In: VALLADARES, L. P. (org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- DENALDI, Rosana. *Política de urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- IBGE. *Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010*. Brasília: IBGE, 2010.
- JUNIOR, L. R. C. S. *O programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação (mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ, 2006.
- KOWARICK, L. *A espoliação urban*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 [1970].
- MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008.
- ROLNIK, R. *Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades*. In: CARVALHO, C. S.; GOUVÊA, D.; BALIBIM, R. (org.) *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- SANTOS, C. N. F. *Movimentos Sociais Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- SILVA, M. M. A. *Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras*. Tese (doutorado). Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG, 2013.
- SOUZA, M. L. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2006.
- VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Ed'itores, 1979.