

## **FAVELA: CONSTRUINDO CIDADE**

Claudia de Andrade Silva (IC) e Valter Luís Caldana Júnior (Orientador)

**Apoio:** PIBIC Mackenzie

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo fundamentar a hipótese levantada no início da pesquisa, na qual está inserida que favela é cidade, ou ainda, é construtora de cidade. Busca-se refletir sobre os conflitos e superações presentes nesse tema, especialmente no que se refere às políticas públicas e à legislação urbana brasileira. Este é o relatório final apresentado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, o qual teve o apoio do Mackpesquisa e foi realizado entre 2016 e 2017. Afirmar que favela é cidade em construção não deve ser entendido como um incentivo à invasão, mas como o reconhecimento da maneira como o pobre conseguiu aderir a vida urbana. Tais territórios não devem ser explicados somente a partir da carência, da pobreza e da precariedade, pois ali existem soluções próprias e inovadoras para problemas que, muitas vezes, a sociedade não resolveu. Assim, buscando superar a visão estereotipada que esse tema carrega, a principal conclusão é o respeito aos diferentes modos do viver. Esse reconhecimento pode ser o ponto de partida, mas não é o ponto de chegada na luta pela igualdade de direitos na cidade.

**Palavras-chave:** Favela. Cidade. Urbanização.

### **ABSTRACT**

This article aims to support the hypothesis raised at the beginning of the research, in which it is inserted that favela is a city, or even a city constructor. It seeks to reflect on the obstacles and overcoming present in this theme, especially referring to public policies and Brazilian urban legislation. This is the final report presented to Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (the Institutional program for scientific initiation scholarships), which was supported by Mackpesquisa and was carried out between 2016 and 2017. To say that favela is a city under construction should not be understood as an incentive to invasion, but as recognition of how poor people got to be part of urban life. Such territories must not only be explained by poverty, destitution and precariousness, because there are own and innovative solutions to problems that society has, not often, solved. Thus, aiming to overcome the stereotyped view that this theme carries, the main conclusion is the respect for different ways of living. This recognition may be the starting point, but it is not the point of arrival in the struggle for equal rights in the city.

**Keywords:** Favela. City. Urbanization

## **1. INTRODUÇÃO**

Dizer que a favela é construtora de cidade não significa apoiar ou incentivar a invasão como forma de provisão de moradia, mas é um fato que não pode ser ignorado. Nesse contexto, a pesquisa partiu do pressuposto de que favela é cidade, pois esta enquanto construção coletiva é resultado da junção da cidade formal, mas também, da cidade informal, constituída com a luta cotidiana dos pobres pela apropriação do espaço urbano.

A partir disso, a relevância social e científica da pesquisa reside no fato de que existe no Brasil um conjunto de estratégias compostas por políticas, leis, programas e procedimentos técnicos que merecem ser analisados. Mediante esta avaliação de experiências acumuladas, será possível sistematizar metodologias para o desenvolvimento de projetos de urbanização de áreas já habitadas, as quais, com vontade política e alguns recursos financeiros, poderão se estender à maioria dos moradores destes assentamentos. Levando isso em consideração, essa pesquisa poderá, no contexto de pesquisas mais amplas, auxiliar no entendimento dos processos de urbanização de favelas.

Ao longo da pesquisa foram realizados alguns estudos de caso, como por exemplo Projeto de regularização fundiária Cantagalo, Programa de urbanização da favela Paraisópolis, Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca, mas que no decorrer do estudo não se mostraram necessários para compor o presente artigo, por problemas de espaço e pela opção adotada de produzir um artigo com viés na revisão bibliográfica conceitual. Além dessa revisão bibliográfica com os principais autores que tratam do tema, foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa a participação em seminários, como II UrbFavelas realizado no Rio de Janeiro e o seminário Região do Grande ABC: condições de moradia e ações governamentais, em São Bernardo do Campo.

Nesse sentido, o presente relatório apresenta uma reflexão sobre a definição de cidade, uma breve evolução, para enfatizar sua principal característica: construção coletiva. A partir disso, a questão da favela foi introduzida e como ela é reflexo da urbanização brasileira, pois esta é a expressão territorial da desigualdade. Nesse momento a pesquisa se voltou para o estudo das políticas públicas e da legislação urbanística, para mais do que abranger essas duas questões, que são extensas, aproximá-las. Conclui-se o raciocínio com a reflexão dos conflitos e superações presentes nesse modelo hegemônico do habitar a cidade.

## **2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO**

A cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza, criação humana de um ambiente artificial para seu próprio desenvolvimento e segurança, ou seja, se constitui como um artefato. Relacionado a isso está a organização da vida social e conseqüentemente a necessidade de gestão da produção coletiva. Ela nasce com o processo de sedentarização e seu

aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território.

Ao contrário da cidade antiga, a metrópole contemporânea se estende ao infinito, não circunscreve nada se não sua potência devastadora de expansão e circulação. Ao contrário da cidade antiga, fechada e vigiada para defender-se de inimigos internos e externos, a cidade contemporânea se caracteriza pela velocidade da circulação. São fluxos de mercadorias, pessoas, informações e capitais em ritmo cada vez mais acelerado, rompendo barreiras, subjugando territórios.

Diante de fenômenos tão diferentes, como as cidades antigas e as metrópoles contemporâneas, seria possível definir cidade? E ainda, como surgiu e se transformaram as cidades? O próprio espaço urbano se encarrega de contar parte dessa história, pois além de ser um contingente das experiências humanas, a cidade é também um registro, uma escrita, materialização da própria história.

A definição que o dicionário traz é de que cidades são aglomerações urbanas circunscritas em um território geográfico, portanto, antes de mais nada é a concentração de pessoas. Assim foram os primeiros embriões de cidade de que se tem notícias, os *zigurates*, templos que apareceram nas planícies da Mesopotâmia em torno do terceiro milênio antes da era cristã. A construção desses templos significa uma transformação na maneira que os indivíduos ocupam o espaço. Plantar o alimento, ao invés de coletar ou caçar, demanda definir o espaço vital de forma permanente, é uma apropriação material e ritual do território.

### **Dimensão coletiva da cidade**

Morar na cidade implica necessariamente viver, ainda que individualmente, de forma coletiva. Em metrópoles ou mesmo em cidades pequenas está presente a concentração, a aglomeração de indivíduos, e conseqüentemente a necessidade de gestão da vida coletiva. Por isso, indissociável à existência material da cidade está sua existência política. Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder público, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão.

A relação morador da cidade/ poder público pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão as regras e regulamentos.

De todas as cidades é provavelmente, de maneira mais didática, a cidade-Estado grega que expressa a dimensão política do urbano. Tanto é que para filósofo grego Aristóteles, cidade é a comunidade última, a que tem por finalidade o bem soberano, assim é somente

nela que o homem pode alcançar a vida perfeita e a felicidade. Dessa mesma forma se referiam os romanos à *civitas*, a cidade no sentido da participação dos cidadãos na vida pública. É possível perceber com a *civitas* que é da natureza mesma da aglomeração urbana existir sempre uma dimensão pública da vida cotidiana.

Se no caso da *polis* e da *civitas* o conceito de cidade não se referia necessariamente à dimensão espacial da cidade e sim à sua dimensão política e organizacional, o conceito de cidadão não se refere ao morador da cidade, mas ao indivíduo que por direito pode participar de sua vida pública.

Hoje, com as metrópoles multicentradas, sem um lugar específico que se constitui como sede de poder, é até paradoxal afirmar que o poder urbano nunca foi tão centralizado. De acordo com Rolnik (2004), o meio digital permitiu a existência de sistemas de controle organizados em estruturas fortemente centralizadas e hierarquizadas, sem que isso implique necessariamente em uma concentração espacial.

É possível referir-se a dimensão política das cidades como o exercício de dominação da autoridade político-administrativa sobre o conjunto dos habitantes. No entanto não se pode esquecer que há uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano que define também esta dimensão.

Nesse contexto, é relevante lembrar que na passagem de uma economia baseada na produção de subsistência, produção para o próprio sustento, para uma economia mercantil, onde comercializa o excedente, as cidades começam se organizar em função do mercado. Isso gera um tipo de estrutura urbana que não só opera uma reorganização do espaço interno, mas também redefine todo espaço circundante, atraindo para a cidade grandes populações.

Por exemplo, no caso da Europa feudal, a subsistência do servo era garantida por sua ligação à terra e ao senhor. O feudo era o domínio de um nobre, autônomo do ponto de vista político e econômico. A cidade também era uma unidade autônoma, estruturada em torno da igreja e suas instituições. Em suas ruas tortuosas se produzia algum artesanato, controlado pelas corporações de ofícios. Toda rede que ligava senhores e servos, mestres e aprendizes era extremamente hierarquizada.

As cidades medievais tiveram um papel fundamental na crise do sistema feudal e na transformação do espaço urbano. Elas começam a mudar com o desenvolvimento de uma próspera economia mercantil, resultado do comércio de longa distância, como as rotas que ligavam a Europa ao Oriente e levaram à ocupação europeia da América e África. Com o crescimento das cidades e intensificação do comércio o sistema feudal entra em crise, pois já estava enfraquecido pelas pestes e engessado da oferta de terras.

Nesse contexto, tem-se é a ida dos camponeses para cidade, significando sua liberdade. Liberto do senhor feudal, perdia também o acesso à terra e conseqüentemente à subsistência. As terras, por sua vez, passavam a produzir para o mercado, principalmente matérias-primas, sem mais necessitar do trabalho servil.

É, portanto, com a força deste trabalhador livre, com o excedente gerado pelo grande comércio e com o mercado criado pelas cidades que a atividade manufatureira começa se multiplicar, desafiando e deslocando o monopólio das corporações sobre a produção artesanal. Essa emergência de patriciado urbano e a desarticulação do sistema feudal enfraqueceu o poder dos senhores feudais, que se traduziu em um reforço de um poder local urbano que foi a cidade-Estado.

A transformação da vila medieval em cidade-Estado de um Estado moderno vai operar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. Um dos efeitos disso é a mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada passa a ser uma mercadoria. Essa prevalência da cidade como espaço de circulação de mercadorias é totalmente verdadeira até as cidades atuais.

Além disso, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado os proprietários dos meios de produção, de outro os vendedores de sua força de trabalho e entre eles estão os artesãos independentes. E finalmente, um poder centralizado e despótico ali se instala; um poder de novo tipo, que interfere diretamente na condução do destino da vida cotidiana dos cidadãos.

Nesse processo de transição houve a destruição da oficina do mestre artesão e a emergência de um processo de parcelamento e seriação do trabalho. Com isso ocorreu um controle crescente do processo de trabalho pelo capital, subordinação do trabalho manual ao trabalho intelectual e este ao saber científico. Nesse contexto, só falta um elemento para compor a cidade industrial: a máquina.

O que aconteceu com as cidades quando passaram a abrigar as grandes indústrias foi, sem dúvida, uma revolução que alterou definitivamente o caráter e a natureza da aglomeração urbana. Antes de mais nada é importante ressaltar que com a industrialização há o processo de urbanização intensa. A *Gross-stadt*, grande cidade, e a indústria são produtos desse processo.

A máquina entra na distribuição da mercadoria ao mesmo tempo que entra em sua produção. Ao invés da manufatura, que surgiu de certa maneira contra a cidade dominada pela corporação, a indústria é um fenômeno claramente urbano. A penetração crescente desses produtos aniquila a produção artesanal organizada em bases corporativas e substitui a produção doméstica.

A revolução industrial, desde seus primórdios, se alimentou desses movimentos migratórios de grandes massas. A cidade industrial passa a ter uma característica que era até então peculiar aos portos e que se mantém na metrópole contemporânea: a heterogeneidade, que introduz uma variável bastante importante na definição da relação cidadão/cidade.

A cidade industrial ao mesmo tempo gera e rejeita o território popular precário. A indústria é voraz em sua fome de força de trabalho a baixo custo e a cidade grande é um enorme mercado de mão de obra para ela, sendo o território precário reserva dessa mão de obra barata.

Nas cidades hoje é possível identificar facilmente os territórios diferenciados, sendo este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial. Além dos territórios específicos e separados para cada grupo social - em um recorte de classes, raça ou faixa etária - além da segregação expressa através da separação entre o trabalhar e o morar, a segregação é patente na visibilidade da desigualdade de tratamento por parte das administrações locais.

As imensas periferias sem água, luz, esgoto ou coleta de lixo, por exemplo, são evidências claras desta política discriminatória por parte do poder público, um dos fortes elementos produtores da segregação. Assim como nas cidades do passado, ainda existem muros, sejam visíveis e invisíveis, dividindo a cidade e são marcas na organização do espaço urbano contemporâneo.

Há, em todos os casos, a ação do poder na cidade, produzindo ou gerindo a segregação. E como pode ser visto, a permanência que tem é a da representação desse poder, através de uma cidade dita formal, mas que tem como pano de fundo a cidade informal. Esta se constitui como as áreas de ocupação, de exclusão, que não são exceção da cidade.

Portanto, buscou-se refletir sobre o reconhecimento da cidade como a soma desse binômio formal/informal, e não de maneira unilateral, como muitas vezes ocorre, para assim iniciar a argumentação de que favela é cidade.

### **Construindo cidade**

As favelas são territórios de exclusão social e expressam desigualdade e desequilíbrio na construção da cidade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: a ilegalidade fundiária e fragilidade urbanística, já que, de modo geral, são constituídas à margem do marco legal, que rege a cidade. No entanto, elas devem ser consideradas necessariamente parte da cidade.

Diferentemente do que alguns acreditam, as favelas nas cidades brasileiras não se constituem como uma antítese à cidade; ao contrário elas fazem parte do tecido urbano contínuo ou não e são uma expressiva evidência da adesão das famílias pobres à vida urbana.

Uma definição possível de favela, segundo Bueno (2000), é a de que se trata de aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não-proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação. No entanto, são inúmeras estas definições, inclusive com ênfases e enfoques diversos, seja social, econômico, cultural, entre outros.

Após um século de favela, desde o mito da sua origem, com a ocupação do Morro da Providência por veteranos da Batalha de Canudos, muitas mudanças são percebidas. A imagem da favela associada ao 'barraco' não corresponde mais à realidade de boa parte das favelas em metrópoles. A invasão, gradual ou repentina, individual ou em grupo, de uma terra sem infraestrutura, com a autoconstrução de uma moradia com material provisório como madeira, palha, deixam de ser características únicas ou predominantes. As favelas se adensam, verticalizam e grande parcela das moradias é construída em alvenaria.

No passado julgou-se que essa transformação seria apenas física. Conjuntos habitacionais de alvenaria no lugar dos barracos de madeira, ruas asfaltadas no lugar do barro, como também água encanada, luz e esgoto. Mas o que não se previu é que as famílias reassentadas, longe de suas relações sociais, em lugares distantes sem infraestrutura, não conseguiriam dar o desejado salto social e muitos conjuntos tornaram-se guetos de precariedade revestidos de concreto armado, muitas vezes em condições gerais inferiores às favelas de origem.

Portanto, o problema deve ser visto de forma mais abrangente, um problema sociológico e não apenas construtivo. O tema da habitação deve ser estruturado do ponto de vista social, mas também econômico, cultural e ambiental.

Nesse sentido é importante ressaltar a questão de pertencimento ao lugar, enfatizada por Santos (2010), pois o espaço não será, obrigatoriamente, apropriado de forma efetiva ou igualitária por todos. O que ocorre são diferentes formas de adaptação e, conseqüentemente, diferentes sentimentos de pertencimento. Sendo assim, a construção de vínculos perpassa por esse sentimento, que está relacionado às inscrições históricas, sociais, culturais e econômicas de cada indivíduo ou grupo e ao espaço que ocupam.

### **Urbanização brasileira, expressão da desigualdade**

A imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi certamente uma das principais questões sociais do país no século XX. De acordo com dados do IBGE, enquanto em 1960 a população urbana representava 44,7% da população total – contra 55,3%

de população rural –, dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. Em 1996, 78,4% da população brasileira vivia em cidades, proporção que ultrapassa os 80% atualmente.

Se comparado com a população mundial essa transição só ocorreu na década passada. Porém este intenso crescimento da população no meio urbano foi acompanhado do agravamento dos problemas ambientais e das desigualdades socioespaciais. Nos principais centros metropolitanos de 20% a 40% da população total reside em favelas.

De acordo com Ferreira (2012), as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento e não da natureza da aglomeração urbana por si só.

A desigualdade social das cidades brasileiras tem, portanto, suas causas nas formas com que se organizou a sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

A partir dos anos 1980, a globalização agravou o problema da terra, que tende a se tornar explosivo no mundo todo. O incremento do agronegócio baseado no latifúndio elevou a importância estratégica de produtos primários nos mercados globais, mas em contrapartida expulsou muitos camponeses do meio rural.

Tocados do campo, e excluídos do acesso à terra urbanizada ou moradias formais, essa população migrante e imigrantes se amontoa em favelas. Segundo Magalhães (2002) sem políticas públicas de habitação e transporte adequadas ao avassalador crescimento demográfico urbano ocorrido nas últimas décadas, as famílias tiveram que prover suas moradias do modo possível, nas condições de precariedade que a insuficiência de meios permitiu. Isso foi necessário porque a moradia urbana familiar é uma exigência do modelo de desenvolvimento ocidental, no qual a cada núcleo familiar deve corresponder uma moradia.

Assim, contrastando com os bairros ricos do centro, objetos constantes de planos urbanísticos de embelezamento, proliferaram os cortiços, as habitações coletivas de aluguel e as favelas, muitas vezes por iniciativa de fazendeiros, profissionais liberais e comerciantes que viam nessa atividade imobiliária uma boa forma de aumentar sua renda.

Do ponto de vista urbano, a ausência de suporte público ao processo de crescimento decorrente da industrialização da segunda metade do século XX levou ao que Maricato (1996)



chamou similarmente ao processo econômico, de urbanização com baixos salários. Por princípio, o sistema implantado restringia a possibilidade de se oferecer habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantissem qualidade de vida aos trabalhadores.

No período militar, as péssimas condições de vida da população mais pobre levaram o governo a estruturar uma política habitacional um pouco mais significativa, em torno do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Entretanto, o recorte economicista e privatista, voltado mais aos interesses do crescimento econômico e ao favorecimento das grandes empreiteiras, fez com que esse período, embora tenha produzido mais de quatro milhões de unidades, tenha sido marcado pela péssima qualidade das construções, a generalização do favor e das trocas eleitorais como regra para o atendimento à população, e a reprodução de um padrão urbano altamente oneroso para o poder público pelo qual, invariavelmente, os conjuntos habitacionais eram produzidos em áreas distantes e sem infraestrutura.

Incentivava-se assim a especulação nas áreas intermediárias, o custoso (mas interessante para os grandes contratos de obras públicas) espraiamento da infraestrutura urbana, a retenção da terra urbanizada mais central para os setores dominantes de maior poder aquisitivo, a formação de grandes conjuntos monofuncionais nas periferias e, portanto, a formação de cidades cada vez mais desiguais e marcadas pela segregação socioespacial. A política habitacional beneficiava apenas a população com renda superior a três salários mínimos, além disto agravando ainda mais os problemas.

Do ponto de vista da produção de seu espaço, as cidades brasileiras sofrem o problema da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios. Na maior parte das capitais do país, verifica-se recorrentemente um eixo de desenvolvimento produzido pelas elites em seus deslocamentos em busca das áreas mais privilegiadas para se viver. Em uma clara inversão de prioridades, os governos municipais investem quase que exclusivamente nessas porções privilegiadas da cidade, em detrimento das demandas urgentes da periferia.

O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e *shoppings centers*, e que canalizam a quase totalidade dos recursos públicos, geralmente em obras urbanísticas de grande efeito visual, porém de pouca utilidade social. Para além desses bairros privilegiados, há muita pobreza, cuja marca é a carência absoluta de investimentos e equipamentos públicos.

Além disso, o atual quadro urbano continua mostrando um exagerado ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados metropolitanos, que paradoxalmente estão se esvaziando, evidenciando a ineficácia das políticas urbanas, ou talvez sua eficácia em aprofundar um sistema que interessa às elites. A população pobre é

invariavelmente relegada às periferias distantes, geralmente sem urbanização nem saneamento.

Os pobres são bem aceitos na cidade formal, desde que seja para trabalhar, onde servem para o funcionamento da dita cidade e da economia. Para morar, entretanto, devem retirar-se aos seus bairros afastados, como em um *apartheid* espacial velado, porém muito significativo.

É preciso ressaltar um fenômeno percebido mais recentemente: a sobreposição do drama urbano a uma verdadeira tragédia ambiental. Enquanto tais formas de urbanização espraiada ocorriam por sobre territórios urbanizáveis, as cidades simplesmente viam crescer loteamentos de periferia, mesmo que irregulares e/ou clandestinos. À medida que estas áreas vão sendo ocupadas, que a terra se torna escassa, avança sobre ela o mercado imobiliário, sempre expulsando para um pouco mais longe os que não conseguem arcar com a valorização decorrente, reproduzindo indefinidamente o mesmo mecanismo de expansão do tecido urbano.

A partir da década de 1990, quando a escassez de áreas para assentamento dos mais pobres se tornou dramática, só restou a essas faixas da população instalarem-se — não sem o apoio muitas vezes irresponsável dos próprios políticos — nas únicas áreas onde, por lei, nem o Estado nem o mercado imobiliário podem atuar: as áreas de proteção ambiental, beiras de córregos, mananciais, encostas de florestas protegidas foram sendo ocupadas, sob a benevolência do Estado e de toda a sociedade. Hoje, em decorrência, a questão ambiental torna-se um dos pontos mais sensíveis da questão urbana, pois áreas supostamente de proteção permanente viraram verdadeiras cidades, ilegais perante a lei, e em tal grau de consolidação que a solução para o problema se tornou de grande complexidade.

Tal cenário evidencia o desafio de reverter o quadro de exclusão e segregação socioespacial que expõe uma fratura social do país, e exige total inversão dos investimentos públicos, de tal forma que estes passem a atender a população de mais baixa renda, introduzindo mecanismos permanentes que lhe garantam o acesso à terra legal em áreas providas de infraestrutura e equipamentos.

Trata-se de promover ações do poder público, em qualquer nível, que rompam com a tradição patrimonialista do nosso Estado, e atendam preferencialmente os excluídos, até mesmo como forma de promover a real expansão da base econômica, que não tem como suportar a lógica da restrição e da exclusividade.

### **Políticas públicas, acúmulo de experiências**

A trajetória da política habitacional no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao

equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda. O poder público no Brasil, principalmente até a década de 1990, foi um agente ativo na promoção de políticas concentradoras de renda, que exacerbaram a segregação social e urbana e o déficit habitacional.

O acúmulo de conhecimentos técnicos para urbanização de assentamentos precários no Brasil é ainda recente, sendo a própria defesa da necessidade de sua urbanização e regularização também bastante nova. Não obstante ser a regularização um instrumento fundamental para o sucesso de qualquer outra política relacionada<sup>1</sup>.

No início do século XX, cortiços e favelas eram vistos como soluções provisórias e ilegais e, por esta razão, ignorados pelas políticas públicas. Quando os cortiços se tornavam obstáculos à renovação urbana das áreas mais nobres da cidade, eram demolidos e, nas palavras de Villaça (1998), a “massa sobrando” deslocada para as regiões menos valorizadas pelo mercado.

Na Era Vargas, a partir de 1930, o governo iniciou um programa de incentivo à industrialização, via subsídios à indústria de bens de capital, do aço, do petróleo, à construção de rodovias e outros. Paralelamente, instituiu no país um novo clima político, com o fortalecimento do Estado e de suas ações, visando a constituição de um forte mercado de consumo interno. Apesar da perda de hegemonia, por parte da burguesia agroexportadora, o Estado Novo não interfere de maneira importante em seus interesses, evitando uma reforma agrária e mantendo intacta a base fundiária do país.

Nesse contexto, no campo da moradia, é importante mencionar a experiência dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que se tornaram uma referência qualitativa na história da arquitetura de habitação social no Brasil. Mas foi pouco significativa numericamente já que produziu, entre 1937 e 1964, apenas 140 mil moradias, a maioria destinada ao aluguel.

O longo e intenso processo de urbanização brasileiro iniciado na década de 1950 foi marcado pela expansão das favelas e da ocupação irregular das periferias nas principais cidades – mesmo que começassem a surgir, em meados dos anos 1960, algumas ações de melhorias pontuais e paliativas. Data deste período, inclusive, a experiência pioneira da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, urbanizada como resultado da mobilização popular contra sua remoção<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> É preciso registrar as experiências pioneiras relacionadas à urbanização e regularização executadas na gestão da Prefeita Luiza Erundina em São Paulo.

<sup>2</sup> Essa experiência foi protagonizada em 1965 pelo Arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que mergulhou na realidade das favelas, dos loteamentos periféricos e dos movimentos sociais contribuindo muito para enriquecer

Já a partir de 1964 no Governo Militar é implementada uma política habitacional baseada no BNH (Banco Nacional de Habitação). Dentre as críticas feitas a essa política, a primeira foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, principal objetivo que justificou sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional.

A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada como ponto crítico, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infraestrutura. Por fim, destaca-se o modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário. Por não conseguir superar a crise do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), acabou extinto, em 1990 pelo Presidente Collor de Melo.

A crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no país, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. Ficou mantido apenas o SFH operado pelo sistema financeiro sob a coordenação da Caixa Econômica Federal. Assim, o Governo Federal manteve um sistema de caixa único centralizado, com linhas de crédito sob seu controle. Porém, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação.

O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHABs) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos estados à questão habitacional.<sup>3</sup>

---

o conhecimento sobre o quadro das estratégias utilizadas pela população pobre para dar conta de sua sobrevivência, desmistificando as categorias abstratas, por vezes muito rígidas.

<sup>3</sup> No Estado de São Paulo, como exceção, o CDHU manteve esforços significativos para implementação de políticas habitacionais.

Para BUENO (2000), de 1950 até 1990, as políticas públicas foram caracterizadas, de forma paradoxal por uma complacência quanto ao aumento da precariedade habitacional e, simultaneamente, por sistemáticas ações de erradicação de favela. Isso contribuiu, contraditoriamente, para um aumento inexorável dos assentamentos informais nas periferias.

O problema não era abordado de um ponto de vista mais integral, equacionando suas dimensões econômicas e sociais e suas articulações com o modelo de desenvolvimento vigente, de alta concentração de renda e produtor de pobreza urbana.

Vale lembrar, no entanto, se na década de 1970 o morador da favela era confundido com marginal como ideia absolutamente dominante, mais tarde, nas décadas de 1980 e 1990 se dissemina a constatação de que a maioria dos que ali habitam são trabalhadores. O estigma e o preconceito em relação aos moradores de favelas estão longe de desaparecer após décadas de debate, mas perdeu a condição de unanimidade, criando as condições para afirmar mais uma vez que a favela é cidade.

A redemocratização, a partir do final dos anos 1980, reforçou a tendência das políticas públicas: vários municípios como o São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Diadema e Belo Horizonte já haviam mudado seu enfoque de atuação, passando a considerar os assentamentos precários passíveis de integração à cidade e ampliando o escopo de atuação para integrar, nas ações de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional, uma perspectiva intersetorial

A partir dos anos 1980, a prática de urbanização de favelas, ao invés de remoção, ganha novo impulso, fruto da conjunção de diversos fatores: a crescente mobilização da população empobrecida pelo aumento do desemprego, a eleição de prefeitos progressistas, o engajamento de profissionais e técnicos que apresentavam novas soluções arquitetônicas, de engenharia e de acompanhamento social e o investimento municipal de recursos orçamentários, como resposta à ausência do governo federal e a quase totalidade dos governos estaduais

Segundo Denaldi (2009), a intervenção para a urbanização de assentamentos precários passa a acumular experiência a partir dos anos 1990, permitindo um aprimoramento e uma maior institucionalização das políticas públicas de urbanização, tornadas prioritárias e mais abrangente, em particular nos níveis de governo municipal.

Surge um novo cenário, em nível local, com maior presença de diagnósticos e planos para o setor, uma maior valorização do projeto e uma melhoria nos procedimentos de execução. Soluções técnicas específicas para os assentamentos precários começam a consolidar-se, ainda que de forma isolada, pelos ainda poucos municípios que as implementavam.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, começou a implementar mudanças com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.

Seguindo as diretrizes do governo do presidente Lula de promoção da participação e do controle social, junto ao Ministério das Cidades foi criado o Conselho das Cidades. Este é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação das políticas do Ministério, bem como acompanhar sua execução. A construção dessa instância de participação e controle social na política urbana faz parte de um conjunto de conquistas que é resultado da mobilização da sociedade em torno da questão da reforma urbana.

Em 2007, o governo federal incorpora no PAC, os projetos de urbanização de favela, que embora existindo anteriormente, apoiado financeiramente pelo BID, ganhou uma nova escala agora com recursos do orçamento da união.

Importantes políticas federais de financiamento à urbanização de assentamentos precários colocam o tema em definitivo na agenda de governo das políticas públicas nacionais. Apesar da persistência de vários constrangimentos de ordem jurídica, institucional e orçamentária, já se detém, no Brasil, um acúmulo de conhecimento empírico a respeito do modo de concepção e execução das ações integradas de urbanização de assentamentos precários.

#### **Legislação urbana, a 'elegarça'<sup>4</sup>**

No Brasil à medida que aumentavam os índices de urbanização, o tamanho das cidades, a escala e a complexidade das redes metropolitanas, foi ocorrendo uma crescente disparidade entre os processos que realmente incidiam sobre as cidades e os instrumentos e métodos de intervenção pública sobre esses processos. Há uma sensação de terra de ninguém, que foi criada sem planos e leis. Mas, paradoxalmente, no Brasil há um extenso arcabouço legal, porém muitas vezes subtilizado ou gerando o efeito contrário daquilo que se propõe, pois muitas vezes a aplicação da lei ocorre de forma inversa ao motivo que a inspirou.

Exemplo disso, em São Paulo no início da década de 1920 a Lei 2.332 estabelece o Padrão Municipal na Zona central, definindo a altura dos edifícios. Já no final dessa década a Lei 3.427/29 (Código de Obras Arthur Sabóia) mantém o Padrão Municipal, mas permite exceções, estimulando a verticalização do Centro Velho e restringindo no Centro Novo. Na

---

<sup>4</sup> Elegarça, autoria de Erminia Maricato, é a representação do Estado, por se tratar de grande massa burocrática (elefante) incapaz de andar com as patas frágeis da fiscalização (garça).

década de 30, Prestes Maia propõe um modelo radio-concêntrico para a cidade no seu Plano de Avenidas, limitando o zoneamento a poucas áreas da cidade, e promovendo a expansão periférica. Em 1942, a Lei do Inquilinato congela aluguéis, diminuindo a produção de casas de aluguel, ocasionando a expansão periférica.

Esses são alguns dos exemplos possíveis de citar, inclusive no desenvolvimento dessa pesquisa um importante acontecimento foi a Medida Provisória 759/16<sup>5</sup>, que revoga a lei anterior 11.977/09. Mas o que se coloca é que esta lei é recente, ainda estava sendo ‘experimentada’ e, portanto, pouco tempo de aplicação para que haja uma MP, podendo chama-la de desregulamentação da regularização.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a política urbana assumiu um papel relevante, por esse diploma legal trazer pela primeira vez dispositivos específicos sobre a temática urbanística. O artigo 182 da Carta Política estabelece que o Plano Diretor seja o instrumento técnico legal definidor de cada municipalidade. Esse instrumento tem o objetivo de orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O mesmo artigo estabelece, ainda, que a propriedade urbana deva cumprir o princípio da função social e atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Já o artigo 183 reforça e consolida a questão do princípio da função social da propriedade, quando institui a chamada reforma urbana. Cria-se a figura da usucapião especial que possibilita a pessoa que detém a posse de imóvel urbano, com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos ininterruptos sem ser molestado em adquirir o seu domínio por desta figura jurídica. A usucapião especial é a aquisição de imóvel pela posse e uso de forma pacífica.

Apesar da pressão constante do Fórum de Reforma Urbana<sup>6</sup>, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional apenas 13

---

<sup>5</sup> O que se discute na MP 759/16 são as áreas rurais, o patrimônio da União e a regularização fundiária urbana. Seus principais aspectos urbanos são: revoga injustificavelmente um sistema legislativo complexo; não é autoaplicável, estagnando as legislações urbanísticas; revoga a demarcação urbanística um instrumento jurídico e urbanístico previsto no Estatuto

<sup>6</sup> Em 1987 foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) com o objetivo de promover a Reforma Urbana através de movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe. A articulação entre os movimentos para FNRU se deu também através de iniciativas de setores da igreja católica que, sob influência da

anos depois, sob a forma de um Lei Federal 10,257/01, o Estatuto da Cidade<sup>7</sup>. Este forneceu uma nova base jurídica para o tratamento da propriedade urbana. Do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena e impôs limitações antes impensáveis ao direito de propriedade.

O Estatuto restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao bem coletivo e ao interesse social. Traz aos municípios a opção de usar instrumentos urbanísticos que possibilitam o cumprimento da função social da propriedade e que, incidindo diretamente nas políticas para os assentamentos precários, incorpora com mais ênfase, no nível das cidades, a questão da regularização fundiária, problema complexo que continua longe de resolução.

Nesse contexto, as Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social) surgiram como uma formulação original que buscava adaptar a legislação de zoneamento, inspirada nas cidades do capitalismo central, às especificidades da cidade periférica. Partindo da crítica às leis de zoneamento que dialogavam apenas com o mercado imobiliário, como se toda a população urbana nele se inserisse, as Zeis buscaram combater a segregação com inclusão obrigatória de HIS (Habitação de Interesse Social) em regiões urbanizadas, visando garantir o direito à cidade àqueles que eram expulsos.

É tão atual a forma como Sérgio Buarque de Holanda se refere às raízes brasileiras do século XVIII que parece estar tratando dos atuais legislativo e judiciário, e mesmo da administração das cidades no início do século XXI:

Ainda quando se punham a legiferar ou a cuidar de organizações e coisas práticas,

nossos homens de ideias eram, em geral, puros homens de palavras e livros; não saíam de si mesmos, de seus sonhos e imaginações. Tudo assim conspirava para a fabricação de uma realidade artificial e livresca onde nossa vida verdadeira morria asfixiada (HOLANDA, 1971:123).

Como visto, a parafernália normativa e burocrática relacionada à regulação urbanística e ambiental no Estado brasileiro é notável. Quem pensa que a corrupção generalizada no Estado (e, portanto, na sociedade brasileira) se deve à falta de organismos de fiscalização engana-se. O aparato estatal de controle fiscal sobre o próprio Estado é exagerado.

---

teologia da libertação, tiveram papel fundamental na unificação das lutas urbanas pontuais que começaram a emergir no país em meados da década de 70.

<sup>7</sup> O Estatuto traz diversas maneiras de cumprir a função social da propriedade, através de importantes instrumentos. São eles: parcelamento, edificação ou utilização compulsório, IPTU Progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em título da dívida pública, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), Direito de Preferência (Preempção), Operações Urbanas Consorciadas, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).



## Conflitos e superações

O primeiro que tendo cercado um terreno ousou dizer, 'isto é, meu' e encontrou pessoas suficientemente simplórias para lhe dar crédito foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos rimes, guerras, assassinatos, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacadas ou tampando o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: 'Evitai escutar esse impostor; estarei perdido se esquecerdes que os frutos são de todos e a terra não é de ninguém!' (ROUSSEAU, 1750:98).

Nos últimos 250 anos, ou mais, a relação entre a humanidade e o território ocupado se dá através de uma forma específica de vínculo, de uso e de direito sobre a terra, que é a da propriedade individual registrada. Esta ganhou total hegemonia sobre os demais tipos de vínculo existentes entre sujeito e espaço, seja urbano ou rural. Porém, isso é muito diferente do processo real da gênese dos territórios, sendo muito mais amplo e complexo do que esse modelo que se impõe como único e hegemônico na organização do território.

E, portanto, todas as outras formas de vínculo se transformam em formas frágeis, vulneráveis e ambíguas, pois sob essa lógica ou é propriedade ou poderá vir a ser propriedade ou se transforma em reserva de terras para expansão desse capital, e assim é possível entender as remoções. Como dizia Rosa Luxemburgo para cada crise do capital é necessário abrir novos espaços, novas fronteiras. Muitos dos projetos urbanos têm como objetivo a abertura desses novos espaços.

Nesse sentido, territórios como as favelas se tornam indesejáveis, pois são marcados pela ambiguidade, sobreposição de juridicidade, complexidade, do ponto de vista da propriedade e posse entre indivíduos. De acordo com Rolnik na abertura do II UrbFavelas, o que se tem é a crise de um modelo, de um paradigma, que levou vivenciar situações de supressão de direitos básicos sobre a vida e sobre a existência, particularmente em território de favela.

Nesse sentido é possível se indagar o que são os territórios que contradizem essa lógica? Lógicas próprias de organização espacial, lógicas estruturadoras? Mas como definilos, pela precariedade, pela ambiguidade, pelo regime de posse, pelo uso? Afinal, o que legitima?

Pode se dizer que não é por acaso que os programas de urbanização não vão até o fim, sem alcançar a eliminação completa da diferença física, política, social, cultural entre a favela e a cidade. A ambiguidade permite que a ordem excludente permaneça em vigor, como também faz parte de uma política de bases eleitorais, de reprodução dos mandatos, que inclui sem incluir, que reafirma.

Não apenas de colisão entre formas diferentes de ocupar território, mas também de uma forma que funciona como modelo, absolutamente estigmatizadas como o lugar da desordem, da anomalia, do espaço ilegal, se identifica os sujeitos que constituem esses espaços como ilegais. E assim, decreta sobre esses espaços uma espécie de poder de suspensão da ordem urbana.

Discrimina todas as outras formas de ser, de morar, de existir. Para depois, evidentemente, quando são necessárias como reserva de terra para expansão do complexo imobiliário financeiro, há a destruição desse lugar com remoções forçadas. Motivo pelo qual territórios como as favelas são considerados não cidades, ao invés de serem considerados parte integrantes das mesmas.

É preciso pensar não nas favelas, mas a partir delas, tanto do que significam, das políticas possíveis para se relacionar com ela, a importância da sua existência e da sua permanência como resistência à submissão da totalidade do território urbano unicamente a lógica do uso do território como extração de renda.

Ao existir no lugar, permanecer e lutar pelo seu reconhecimento e inserção, reforça mais uma vez a questão da regularização fundiária como um instrumento privilegiado. Essa resistência significa afirmar que outras lógicas possíveis de organizar o território podem acontecer. E essas outras lógicas estão baseadas na defesa da vida, da sobrevivência, do existir na cidade.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, a terra continua a se situar no centro do conflito social, mas de forma renovada. Ela alimenta profunda desigualdade e a tradicional relação entre propriedade, poder público e poder econômico. A questão levantada de que favela é cidade é estratégica para denunciar o conjunto da produção da cidade e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação. Um mercado formal restrito que ignora grande maioria da população, uma taxa de lucro fortemente baseada na renda fundiária, uma força de trabalho barata que, excluída do mercado formal e das políticas públicas, produz boa parte da cidade com suas próprias mãos e regras.

Nesse sentido, protagonizar um programa sem uma política social mais ampla que assegure o direito à cidade implica no que Maricato chama de 'enxugar gelo'. Enquanto o processo de urbanização for uma máquina de produzir favelas, urbanizar as existentes não assegura um futuro melhor para o conjunto da cidade e muito menos a sua efetiva integração.

Dizer isso pode causar uma paralisia e desmotivar quem se debruça nesse tema. Mas, como mostrado ao longo da pesquisa, há muito espaço para ampliar o conhecimento da realidade e ele sempre é e será necessário. Há também muito espaço para novas experiências

no campo da arquitetura e urbanismo. Frequentemente elas são indispensáveis até para anunciar que um outro mundo é possível e alimentar a esperança e a ação transformadora.

Por fim, é importante ressaltar que os objetivos iniciais da pesquisa foram atingidos e que a revisão bibliográfica com viés conceitual foi fundamental para sustentar a argumentação de que favela é cidade. Há a intenção da continuidade dessa pesquisa, abrangendo tópicos que cabem nessa questão, mas que foram somente mencionados por questão de espaço.

#### 4. REFERÊNCIAS

BUENO, L. M. M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela*. 2000. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DENALDI, R. *Terciário, favela e cidade: limites e potencial das políticas de geração de renda nas favelas*. São Paulo: FAU-USP, 2003. Monografia.

FERREIRA, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: FUPAM, 2012.

MAGALHÃES, S. *Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. São Paulo: Pro Editores, 2002.

MARICATO, E. T. M. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* 3. ed., São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/ Institute, 1998.

**Contatos:** claudia.arq\_urb@hotmail.com e valter.caldana@mackenzie.br