



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro

Slum upgrading after PAC in Brazil: evaluation of the experience and challenges to the future

Coordenador: *Adauto Lucio Cardoso, PPGPUR/ IPPUR-UFRJ, Professor, adcard.cardoso@gmail.com.*

Debatedor: *Luiz Madeira, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, PUC-Rio, Professor, madeira@fiocruz.br.*

Os acontecimentos que se precipitaram ao longo do ano de 2016 parecem indicar o fim de um ciclo. Independentemente de como evoluirá o contexto político e econômico nos próximos anos, parece claro que os anos 2003-2016 representaram um momento excepcional do ponto de vista da adoção de políticas que buscavam combinar crescimento econômico com ações redistributivas. A reação a esse momento, se considerarmos as propostas em curso no Congresso Nacional ainda no final de 2016, apontam para uma brutal reversão, com a adoção mais clara de um ideário neoliberal radicalizado e de uma forte limitação à ação do Estado, de resto já fortemente limitado seja pela crise econômica, seja pela deslegitimação do corpo político e, em certo grau, da própria democracia representativa.

No campo da política urbana, os últimos 14 anos – ou, mais particularmente, os últimos 9 anos, tomando como referência o lançamento do PAC em 2007 – também representaram um ponto fora da curva, se considerarmos a evolução histórica das políticas de desenvolvimento urbano desde a extinção do BNH. Mesmo se compararmos a atuação dos governos Lula e Dilma com o período militar, pode-se observar que a habitação nunca teve tanta centralidade na agenda federal como nos últimos 9 anos. O último levantamento referente ao Programa Minha casa Minha Vida, divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, indicava que, até junho de 2016, já havia sido contratada a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país (com 2,9 milhões já entregues), algo que correspondeu a um investimento na ordem de R\$ 309,6 bilhões. Quanto ao PAC-Urbanização de Assentamentos Precários, os dados mostram que foram realizados, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país, destacando-se aí intervenções de grande visibilidade como as efetuadas nos Complexos de Favelas de Manguinhos, do Alemão, e Rocinha na cidade do Rio de Janeiro. Relançado em 2012, já no primeiro período de governo de Dilma Rousseff, o programa anunciava a contratação de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios de 26 estados.

A importância do PAC-UAP como política pública não decorre apenas do volume de recursos investidos ou mesmo da escala das intervenções. Cabe lembrar que a principal política desenvolvida pelo BNH no que diz respeito às favelas foi a adoção de um amplo e violento programa – de base nacional – de remoção. Embora o próprio BNH tenha revisto a sua postura e adotado, a partir de 1978, um programa de urbanização, o PROMORAR, este não conseguiu atingir a mesma escala e impacto dos programas anteriores de remoção. Nesse sentido, o PAC-UAP tem também uma dimensão simbólica, ao afirmar a urbanização como a política para as favelas, rejeitando a possibilidade da remoção como alternativa.

Após a extinção do BNH, as ações referentes às favelas ficaram por conta dos municípios, sem contar – como de resto acontecia com a política de habitação em geral – com recursos significativos. Importante nesse período foi, no entanto, uma certa consolidação da favela como espaço legítimo de residência popular, o que se confirma e fortalece com a inclusão do princípio da função social da cidade e da propriedade na Constituição de 1988. Além disso, embora reduzidas em sua escala, as intervenções desenvolvidas pelos governos locais tiveram aspectos positivos no que diz respeito à inovação e à qualidade. Na segunda metade da década de 1990, o Brasil já era sem dúvida o país com maior experiência e competência no campo da urbanização de assentamentos precários, passando a ser referência para outros países que buscavam adotar a mesma abordagem, como foi o caso da Colômbia e também, posteriormente, da África do Sul. Destacaram-se, nesse período, o Rio de Janeiro, com o Favela Bairro, Santo André, com programas de urbanização integrados à política social, o Recife, com o PREZEIS, que instituiu um dos modelos mais fortes de participação popular na definição da intervenção sobre as favelas, Belo Horizonte, entre outros.

Ao longo desse período foi se consolidando um modelo em que os recursos eventualmente destinados à política habitacional, no âmbito do Governo Federal, passaram a ter como atores centrais as administrações locais, rompendo com o modelo do BNH, baseado nas COHABS estaduais. No governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, os novos programas de financiamento com recursos do FGTS, como o Pró-Moradia, estavam baseados na apresentação de projetos por iniciativa dos municípios. Além disso, o protagonismo dos governos locais era bem recebido e enfatizado pelos órgãos de fomentos como o BID e o Banco Mundial. Assim é que, após ter apoiado fortemente o programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, o BID propõe um programa federal destinado a apoiar municípios – o Habitar-Brasil/BID.

Seguindo esse quadro, as propostas iniciais do Governo Lula para a urbanização de assentamentos precários também reforçam o protagonismo dos governos locais, o que aparece fortemente tanto no desenho do SNHIS e do FNHIS, quanto nas diretrizes do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2007, ainda no contexto de restrições orçamentárias, particularmente o contingenciamento, que limitava o investimento em habitação, é lançado o PAC, com uma ambiciosa proposta de investimento em infraestrutura. Rapidamente a Urbanização de Assentamentos Precários é inserida no contexto do PAC, o que significou que ela passou a se adequar aos mesmos procedimentos em termos de controle político e financeiro, ou seja, estava fora do contingenciamento, como todos os recursos do PAC. Ao mesmo tempo, dado o volume de recursos envolvidos, o PAC-UAP passa a atrair também o interesse das empreiteiras.

O volume de recursos e a centralidade do programa na agenda governamental coloca o PAC-UAP numa dimensão de fato única na história da intervenção pública sobre as favelas. Para o bem e para o mal. Por um lado, veem-se intervenções espetacularizadas, ressaltando aspectos midiáticos, como os teleféricos. Por outro lado, o PAC-UAP, contrariamente ao que ocorreu no Minha Casa Minha Vida, não apresentou os mesmos indicadores de agilidade nas contratações e nas obras. Além disso, os programas de intervenção nunca conseguiram enfrentar os desafios do enfrentamento do domínio do poder violento sobre os territórios populares, limitando-se à execução de obras, sem desenvolver projetos sociais ou articular a intervenção com as políticas de segurança.

De qualquer forma, dada a abrangência e a importância das intervenções, cabe uma reflexão mais organizada, já que ainda são poucas as pesquisas voltadas para uma avaliação do PAC, contrariamente ao que ocorreu com o MCMV. Nesse sentido, a ANPUR tem apoiado iniciativas de alguns programas e pesquisadores para a realização de um seminário nacional de urbanização de assentamentos precários, cuja segunda edição foi realizada em novembro de 2016, no Rio de Janeiro. Assim, é propósito dessa sessão livre refletir e discutir sobre os avanços recentes na reflexão sobre a intervenção em favelas, particularmente sobre a experiência do PAC, tendo em vista, como colocado no início desse texto, que aparentemente estamos concluindo um ciclo de fortes investimentos nas favelas, segundo um modelo que precisa ser avaliado, para que se possa pensar alternativas de futuro – sejam estas alternativas de resistência, sejam propositivas.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL: DE BRÁS DE PINA AO PAC E DEPOIS...

Adauto Lucio Cardoso, Professor PPG-PUR (IPPUR/UFRJ)
adcard.cardoso@gmail.com

Depois de passar um longo período na “invisibilidade” as favelas foram “descobertas” em 1930 e passaram a ser vistas como um problema – pelas elites, pelo poder público, pelas ciências sociais.

A partir desse momento começa a se delinear uma postura no mínimo ambígua do poder público, que alterna momentos de repressão pura e simples, muitas vezes violenta, com a tolerância, no mais das vezes fundada em práticas clientelistas que ganham relevo na medida em que o processo de democratização, a partir do pós 1945, coloca os trabalhadores como elemento mais relevante na vida política. A partir dos anos 1950/1960, tem início um processo contraditório e conflituoso de repressão às favelas, a partir de práticas de remoção e campanhas na mídia, acompanhadas, por outro lado, por uma crescente resistência, mobilização e organização dos moradores de favela que poderia ser visto como um movimento por reconhecimento. Nesse contexto se funda a polarização entre remoção e urbanização que irá acompanhar a trajetória das intervenções sobre a favela no Brasil ao longo de várias décadas. Tendo como referência original a luta dos moradores de Brás de Pina contra a remoção e a consagração da bandeira da urbanização a partir de um modelo desenvolvido por um grupo de arquitetos cariocas entre os quais se destacou Carlos Nelson Ferreira dos Santos, esse trabalho busca apresentar uma reflexão sobre os diferentes modelos de intervenção nas favelas, culminando no PAC-UAP, a partir de uma revisão da literatura especializada.

O PAC NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Rosana Denaldi, *Universidade Federal do ABC Professora*
Denaldi.rosana@gmail.com

No histórico do processo de urbanização brasileiro, a política pública de urbanização de favelas entrou para agenda governamental e evoluiu. A partir de 2007, ganhou escala com o lançamento do programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em que pese os avanços relacionados com a evolução da política de urbanização e com disponibilização de recursos, urbanizar e integrar as favelas na cidade permanece um desafio.

Para discutir o alcance e as limitações da intervenção do tipo urbanização de favelas elegeu-se como estudo de caso a Região do Grande ABC, cuja atuação é pioneira nessa área. A Região do Grande ABC localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo, abriga 2,5 milhões de habitantes distribuídos em 865.145 domicílios (IBGE, 2010), sendo que 23% desses estão localizados em assentamentos precários. No âmbito desse programa viabilizou-se intervenções em 106 assentamentos que abrigam cerca de 66 mil famílias, o que corresponde a 35% do total de famílias que habitam assentamentos precários na região. Tomam-se como referência dois estudos realizados pela Universidade Federal do ABC (UFABC): a pesquisa “Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC” (2014) financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e o estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (2016) financiado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Este último objetivou identificar a dimensão e características do problema habitacional na Região do Grande ABC, quantificar e caracterizar as necessidades habitacionais, assim como compreender a intervenção governamental nos sete municípios que compõem a região.

URBANIZAR AS ‘BAIXADAS’: REFLEXÕES SOBRE PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM BELÉM (PA).

Roberta Menezes Rodrigues, *Universidade Federal do Pará – UFPA, Professora*
robertamr@ufpa.br

A cidade de Belém (PA) apresenta um histórico de urbanização fortemente ligado à ocupação precária e irregular de áreas ambientalmente frágeis, relacionada às condições do sistema de drenagem e à presença de cursos d’água em um ambiente de várzea amazônica, sendo as “baixadas” a expressão mais acabada dos assentamentos precários nesse contexto. Os projetos de urbanização de assentamentos precários na área central de Belém, que estão recorrentemente localizados em APPs de rios urbanos e que têm sido implementados na cidade ao longo das últimas décadas, não têm apresentado soluções que busquem conciliar a recuperação ambiental com a requalificação urbana e revelam uma grande dificuldade no seu desenvolvimento sob diferentes aspectos. Em especial, os grandes projetos voltados para ações de macrodrenagem têm resultado em intervenções fragmentadas, demoradas, inconclusas e com baixíssima capacidade de articular soluções de reassentamento das famílias afetadas (Bacia do rio Una, Bacia do rio Tucunduba e bacia da Estrada Nova). Por outro lado, na área de expansão da cidade, verifica-se que existem projetos que têm buscado novas possibilidades de uma urbanização mais compreensiva com a realidade local (PAC Taboquinha). Nossa contribuição na sessão proposta tem como finalidade refletir sobre as experiências de projetos de urbanização de assentamentos precários na cidade de Belém, PA, com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando identificar as limitações e perspectivas de avanço de projetos dessa natureza em um contexto de cidade amazônica. Insere-se em uma discussão mais ampla sobre as características e resultados do PAC como programa e sua relação com as condições efetivas de sua implementação pelos entes da federação (estado e município).

A EXPERIÊNCIA DO URBFAVELAS II: AVALIANDO SEUS RESULTADOS, REPERCUSSÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

Alex F. Magalhães, *PPG-PUR (IPPUR/UFRJ) - Professor* –
alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

Em novembro de 2014 realizou-se, na UFABC (São Bernardo do Campo - SP), o I Seminário nacional Sobre Urbanização de Favelas. Evento acadêmico de expressão nacional, o I UrbFavelas teve como objetivo debater as características, alcance e limitações das intervenções recentes em urbanização de assentamentos precários e, em especial, refletir sobre avanços e desafios do Programa PAC-Urbanização de Favelas. O evento logrou enorme sucesso de público, demonstrando a força do interesse nessa questão, no país, o que conduziu uma parte da comunidade acadêmica a projetar a sua continuidade. O II UrbFavelas, realizado no Rio de Janeiro, nos campi da UERJ e da UFRJ, em novembro de 2016, mesmo num contexto de grave crise política e econômica, logrou êxito em reunir centenas de pesquisadores, técnicos e dirigentes do setor público e privado, movimentos sociais, moradores de favelas e outros agentes ocupados com os temas de planejamento e gestão de políticas, programas, projetos e ações de urbanização e regularização de favelas, para a apresentação de propostas e resultados de ações em favelas e assentamentos similares, atualizando esse debate no cenário constituído ao longo dos últimos dois anos. Diante dessa trajetória, a presente apresentação buscará recuperar e avaliar a experiência desses seminários, especialmente o último deles, identificando suas potencialidades em contribuir para o

desenvolvimento das políticas de urbanização de favelas no país. Ao mesmo tempo, buscará também refletir a respeito das perspectivas de sua continuidade e dos possíveis desdobramentos que podem advir daí, no tocante às relações entre os vários agentes desse campo.