

SL-30. Urbanização de favelas: estratégias para ampliar a escala e elevar a qualidade das intervenções**Coordenadora:** Rosana Denaldi (UFABC)**Resumo:**

Essa sessão visa dar continuidade aos debates realizados em 2014, no âmbito do I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (I URBFavelas) promovido pela Universidade Federal do ABC (UFABC) em parceria com diversas instituições, entre elas ANPUR, Ministério das Cidades, LabHab - FAUUSP, CNPq e CAPES. Nesse encontro debateu-se as características, alcance e limitações das intervenções recentes em urbanização de assentamentos precários e, em especial, os avanços e desafios do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) nas cidades brasileiras.

O Seminário foi estruturado em Mesas-Redondas, Sessões Temáticas (Grupos Temáticos), Sessões Especiais e apresentação de painéis. As sessões temáticas se organizaram em torno de três eixos: gestão dos programas e projetos de urbanização de favelas e conceitos, parâmetros e metodologias de intervenção; relação entre os riscos ambientais e o processo de urbanização de favelas; reassentamento e a dimensão social nos projetos de urbanização de favelas. A mostra de projetos de urbanização de favelas foi composta de painéis desenvolvidos por projetistas convidados e de pôsteres selecionados a partir da convocatória lançada junto com a chamada de artigos do evento. Buscou-se difundir exemplos de soluções de projeto desenvolvidas por prefeituras, escritórios de arquitetura, ONG's e Universidades. O encontro reuniu cerca de 670 participantes (acadêmicos, técnicos e dirigentes do setor público e privado) e possibilitou a apresentação de 73 trabalhos (apresentação oral) de autores vinculados a diferentes instituições e regiões do Brasil. Esses trabalhos foram publicados nos anais do evento.

As favelas e outros tipos de assentamentos precários foram alternativas de moradia encontradas pela população de menor renda, historicamente excluída do mercado formal de habitação. Consolidaram-se como espaço permanente de moradias e o tipo de intervenção mais praticado passou a ser a urbanização dessas localidades. Ao longo das últimas décadas, pôde-se observar o aprimoramento da intervenção governamental que só ganhou escala no âmbito nacional com o PAC-UAP. No caso desse Programa (PAC-UAP e Saneamento), desde 2007, cerca de R\$ 29 bilhões

foram alocados em mais de 1000 intervenções que objetivaram melhorar as condições de habitação de 2 milhões de famílias.

O lançamento do PAC-UAP marcou um novo momento da política de urbanização de favelas no Brasil, uma vez que o governo federal, pela primeira vez, aplicou recursos volumosos para urbanizar favelas, o que acabou por influenciar o desenho das políticas municipais de habitação e urbanização de favelas.

Sob a denominação de obras de urbanização de assentamentos precários, tem-se um leque abrangente de diferentes tipos de intervenção, que inclui a execução de obras básicas de saneamento e infraestrutura ou a execução de obras complementares em áreas que já foram parcialmente urbanizadas, assim como intervenções de grande complexidade que envolvem a reurbanização de grandes porções da cidade, recuperação de áreas de mananciais ou eliminação de situações de risco geotécnico. A intervenção, nesses territórios, é de grande complexidade e requer o tratamento integrado de problemas sociais, ambientais e urbanos.

É inegável que, para enfrentar o problema da proliferação das favelas, seja necessário ampliar o mercado residencial legal e o acesso à terra urbanizada, no entanto, não se pode deixar de intervir nas favelas existentes e integrá-las à cidade formal. A intervenção na favela deve ser entendida também como uma intervenção de produção e recuperação da cidade.

Vale ressaltar que nos últimos dez anos também ganhou visibilidade o tema da gestão de risco que conquistou importância na agenda nacional. Seu tratamento requer a articulação com os programas e estratégias de desenvolvimento urbano e urbanização de assentamentos precários.

Observa-se que, historicamente, a intervenção nem sempre conseguiu promover a adequada recuperação ambiental e a integração da favela à cidade. Permanecem vários desafios, dentre os quais vale destacar: promover a regularização fundiária, articular as estratégias de recuperação ambiental e consolidação da ocupação; tratar adequadamente as situações de risco; integrar a favela à cidade e elevar a qualidade da habitação e padrão urbanístico resultante; promover soluções de reassentamento que não aumentem a vulnerabilidade social das famílias.

Trata-se de uma intervenção complexa. Essa complexidade se reflete nos baixos índices de execução dos projetos em todo o território nacional. Os balanços nacionais dos resultados, produzidos pelo Ministério das Cidades/Ministério do Planejamento, apontam que as projeções realizadas, em termos de número de obras concluídas, ou

em andamento, não foram alcançadas. O 9º Balanço do PAC2 aponta que grande parcela dos empreendimentos contratados no período de 2007/2009 ainda não estão concluídos. O debate realizado no âmbito do referido seminário apontou que, para compreender esse baixo índice de execução das obras de urbanização de favelas, será importante entender a natureza e complexidade dessas intervenções, produzir novos conhecimentos sobre metodologias e parâmetros de intervenção, conhecer e superar as limitações institucionais, além de identificar os obstáculos relacionados com a regulamentação do programa, ou seja, regras para contratação e execução dos empreendimentos.

A baixa execução do programa não deveria indicar, entretanto, a redução de investimentos direcionados à urbanização de favelas, uma tendência que se observa diante da prioridade do governo ao programa federal Minha Casa Minha Vida, em detrimento dos investimentos direcionados às outras modalidades de intervenção. O tema da urbanização de favelas permanece central na agenda brasileira e o programa PAC-UAP precisa ser mantido e aprimorado. O aprimoramento da intervenção em favelas requer avaliação crítica dos resultados alcançados, assim como o estudo de parâmetros, metodologias e estratégias de intervenção.

Nesse contexto de aumento do investimento federal em projetos de urbanização de favelas, baixa execução dos contratos e limitado conhecimento das possibilidades e dificuldades para ampliar a escala e elevar a qualidade das intervenções em favela, torna-se necessário implementar uma agenda de pesquisa sobre o tema que possa contribuir para o aprimoramento e valorização dessa política pública. É neste sentido a Universidade tem um papel fundamental.

Essa sessão proposta, pretende contribuir para realizar um balanço crítico das possibilidades e limitações para promover a urbanização e integração das favelas no contexto das cidades metropolitanas, assim como para valorizar a pesquisa na área, considerada importante contribuição para superar as limitações detectadas. Busca-se também contribuir para constituição de uma rede de pesquisas sobre o tema e dar continuidade a iniciativas como URB Favelas.

Exposição: Do favela bairro ao morar carioca: refletindo sobre a urbanização de favelas no rio de janeiro

Expositor: Adauto Lucio Cardoso (UFRJ)

Resumo: Marcado historicamente pela presença ostensiva das favelas como parte da sua realidade urbana, a cidade do Rio de Janeiro, através das suas administrações, alternava políticas de tolerância com ações mais diretas de remoção. Na década de 1980, no bojo da redemocratização e com uma clara avaliação negativa dos programas de remoção desenvolvidos pelo BNH, a urbanização ganha maior legitimidade, principalmente a partir das iniciativas do Governo Brizola. Em 1993, com o lançamento do Programa Favela Bairro, essas ações pareciam ter se consolidado definitivamente com um programa que tinha maior escala, contado com apoio do BID e passando a ser referenciado, em níveis nacional e internacional. Mais recentemente, com a realização dos grandes eventos esportivos na cidade, o governo municipal apontava para a urbanização de todas as favelas da cidade, através do programa Morar Carioca, que seria o principal “legado” dos Jogos Olímpicos para a cidade. O Morar Carioca apresentou inovações interessantes na metodologia de intervenção nas favelas, colocando em outro patamar a problemática da integração com a cidade e mais uma vez ampliando a escala da intervenção, incorporando as reflexões e o acúmulo da equipe técnica da Prefeitura, assim como do setor privado. No entanto, após um movimento inicial que indicava avanços significativos, o programa perdeu centralidade na agenda governamental e, paralelamente, ampliou-se a política de remoções. Nosso objetivo nessa apresentação é desenvolver uma reflexão sobre as mudanças ocorridas nas ações governamentais voltadas para a urbanização de favelas, identificando limites e possibilidades na conjuntura atual.

Exposição: PAC - Urbanização de assentamentos precários no rio de janeiro: uma experiência para a transformação da política urbana?

Expositor: Jorge Luiz Barbosa (UFF)

Resumo: A urbanização é um dispositivo recorrente quando se trata da inclusão de favelas e periferias à cidade. Não há dúvida que as desigualdades sociais na cidade exibem territórios marcados por condições precárias de urbanização, notadamente expressas nas condições de saneamento e de habitação. Nesta perspectiva, o Plano de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários, criado pelo governo Federal, não é uma novidade no plano conceitual, embora seja em sua escala geográfica de abrangência e no volume de recursos aplicados.

É amplamente reconhecido que havia prioridades imediatas e muito concretas a reclamar execução – saneamento básico, mitigação de situações de risco ambiental e

construção de moradias – no âmbito PAC-UAP em seus sete anos de intervenções em favelas. Todavia, nos parece oportuno colocar em causa suas contribuições para a mudança na política urbana, sobretudo na escala municipal. Após mais de uma década de intervenções realizadas, acreditamos que é preciso observar que atributos do PAC – UAP podem ser tomados como referências para a redefinição conceitual e prática da urbanização no campo das conquistas de direitos à cidade. De modo mais direto, nossa contribuição será colocar em causa o significado dos programas oficiais de urbanização de assentamentos precários, a partir de suas intervenções no Rio de Janeiro (Rocinha, Alemão e Manguinhos), como possibilidade de questionamento da política urbana hoje em curso na cidade.

Exposição: Projeto e obra de urbanização de favela. Um diálogo possível?

Expositora: Maria de Lourdes Zuquim (USP)

Resumo: Nos últimos anos imperativas mudanças no campo da urbanização de favelas vêm sendo realizadas. Estas ganham espaço nas agendas municipais e avançam no redesenho de padrões urbanísticos, mas ao mesmo tempo trazem consigo um descompasso entre discurso expresso no projeto e prática empregada na obra. Este trabalho analisa a relação entre projeto e obra de urbanização de favelas praticada nos últimos anos no município de São Paulo. Para isso este trabalho explora dois aspectos desta relação com objetivo de contribuir para o debate da ação pública em intervenção de favelas. Os projetos executivos de implantação, consolidação geotécnica, infraestrutura e habitação são desenvolvidos em tempos e por empresas diferentes, sem perspectiva de integração entre eles. Está desassociação entre os projetos, via de regra, promove uma urbanização fragmentada e, conseqüentemente, uma nova forma de precariedade urbana. O outro aspecto é a ausência de soluções técnicas adequadas às características físicas da favela - justificada pelo “desconhecimento técnico” ou em outras palavras pela lacuna de investimento em inovação tecnológica – que resulta em precárias soluções urbanísticas, especialmente de infraestrutura em becos, vielas e escadarias de miolos de quadra. As construtoras detêm “Know-how” para execução de obras geotécnicas e de habitação, comum a outras partes da cidade, mas não investem em conhecimento tecnológico apropriado às características físicas das favelas. Desta forma as soluções técnicas são improvisadas na obra conforme arranjos pontuais, ou seja, um diálogo entre projeto, soluções técnicas e obra arranjado no “as built”, distante dos padrões da cidade mas desejáveis para a favela.

Exposição: Análise do quadro de intervenções urbanas em favelas em Fortaleza

Expositor: Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC)

Resumo: Fortaleza se destaca no cenário nacional pela intensidade como ocorreu o processo de favelização nas últimas décadas. Em 1991, o censo de favelas realizado pela COHAB-CE identificou 314 áreas de ocupação, nas quais viviam mais de 540 mil habitantes. Atualmente, segundo os dados do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, estima-se que mais de 900 mil pessoas estejam vivendo em cerca de 620 favelas. Este crescimento permite o reconhecimento de ampla diversidade no universo das áreas de ocupação considerando sua localização, suas relações com o entorno, sua adequação ao sítio, seu conteúdo socioespacial, dentre outros aspectos. Além disso, observa-se a presença de dinâmicas socioespaciais que definem o atual processo de favelização: por um lado, o adensamento daquelas melhor localizadas, e por outro, a sua dispersão pelas periferias da metrópole, expandindo-se junto aos municípios vizinhos a Fortaleza. Todavia, considerando as intervenções realizadas, verifica-se o predomínio de projetos pautados na remoção e no reassentamento, visto que em sua maioria, as ações dos governos estadual e municipal tem se voltado especialmente para comunidades em situação de risco, ou associadas às grandes obras de mobilidade urbana em setores da cidade para os quais os empreendimentos do mercado imobiliário tem se voltado. Neste trabalho pretende-se apresentar um quadro das intervenções realizadas mediante a adoção de casos representativos dos períodos marcados pelas seguintes variáveis: os agentes envolvidos, a integração à política urbana, a localização dos conjuntos para a relocação das famílias, o porte das intervenções e o seu conteúdo programático.