

BARRIOS POPULARES MEDELLÍN FAVELAS SÃO PAULO

ORG. MARIA DE LOURDES ZUQUIM
E LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO
COLAB. YVONNE MAUTNER

Barrios populares Medellín:

favelas São Paulo

ORGANIZAÇÃO
MARIA DE LOURDES ZUQUIM
LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO

COLABORAÇÃO
YVONNE MAUTNER

FAUUSP 2017

Barrios populares Medellín: favelas São Paulo / organização de Maria de Lourdes Zuquim, Liliana María Sánchez Mazo e colaboração Yvonne Mautner.
São Paulo : FAUUSP, 2017.
310 p. : il.

ISBN: 978-85-8089-099-0 (suporte: papel) / 978-85-8089-100-3 (suporte: internet)

1. Política Urbana - Medellín (Colômbia) - São Paulo (Brasil) 2. Habitação Popular - Medellín (Colômbia) – São Paulo (Brasil) 3. Favelas – São Paulo (Brasil) I. Zuquim, Maria de Lourdes, org. II. Sánchez Mazo, Liliana María, org. III. Mautner, Yvonne, colab. IV. Título

CDD 301.363

Serviço de Biblioteca e Informação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

EQUIPE EDITORIAL

Organização: Maria de Lourdes Zuquim, Liliana María Sánchez Mazo

Colaboração: Yvonne Mautner

Capa: Sofia Ferreira Toi

Projeto gráfico: Sofia Ferreira Toi, Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

Diagramação: Sofia Ferreira Toi

Preparação e edição de imagens: Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

Elaboração dos mapas Brasil: Rafaela Ayumi Masunaga e Lis Sanieli de Ribeiro Souza

Elaboração dos mapas Colombia: Luis Alberto Hincapié Ballesteros y Robinson Manco Santamaria

Revisão de textos em espanhol: Catalina Trujillo Urrego

Fotografias e mapas: acervo fotográfico da pesquisa "Intervenções contemporâneas e transformações territoriais em assentamentos precários. São Paulo/Brasil - Medellín/ Colômbia " NAPPLAC FAUUSP – MASO UdeA.

© Maria de Lourdes Zuquim, Liliana María Sánchez Mazo (Orgs), 2017

© Alberto León Gutiérrez Tamayo, Ana Catalina Vanegas Serna, Ana Júlia Domingues das Neves Brandão, Bruna de Ranieri Cavani Ferramenta, David Alfonso Álzate Yepes, Denise Antonucci, Diana Patricia González Avendaño, Eduardo Gasparelo Lima, Guilherme Filocomo, Guilherme Rocha Formicki, Jonathas Magalhães Pereira da Silva, Juan Diego Lopera Pérez, Júlia Ferreira de Sá Borrelli, Karina Leitão, Lais Boni Valieris, Liliana María Sánchez Mazo, Lis Sanieli de Ribeiro Souza, Luis Alberto Hincapié Ballesteros, Maria de Lourdes Zuquim, Márcia Ferreira Prestes, Miguel Bustamante Nazareth, Patricia Rodrigues Samora, Rafaela Ayumi Masunaga, Ricardo Nader, Robinson Manco Santamaría, Sofia Ferreira Toi, Taynara Gomes, Yvonne Mautner

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Prof. Dr. Marco Antônio Zago – Reitor

Prof. Dr. Vahan Agopyan – Vice-Reitor

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Prof.ª Dr.ª Maria Ângela Faggin Pereira Leite – Diretora

Prof. Dr. Ricardo Marques de Azevedo – Vice-diretor

NAPPLAC Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído

Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre – Coordenador científico

Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes Zuquim – Vice coordenadora científica

Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído – NAPPLAC FAUUSP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Rua do Lago, 876, Cidade Universitária, São Paulo, Brasil. napplac@usp.br

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Prof. Mauricio Alviar Ramírez – Rector

Prof. Edison Neira Palacio – Vicerrector General

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Prof. Hernando Muñoz Sánchez – Decano

Prof.ª Liliana Chaves Castaño – Vicedecana

MASO: Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad

Prof. Alberto León Gutiérrez Tamayo – Coordinador

Prof.ª Liliana María Sánchez Mazo – Líder de la línea de investigación Planeación, Ciudadanía y Territorio

Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad – MASO. Calle 62 # 52-59, Sede de Investigación Universitaria, torre 1, oficina 213, Medellín, Colombia. grupomaso@udea.edu.co

SUMÁRIO

6 **APRESENTAÇÃO**

16 **PARTE I – POLÍTICA URBANA COLOMBIA | MEDELLÍN**

18 **Entre luchas sociales y avances jurídicos para la garantía de derechos**
Juan Diego Lopera Pérez, Diana Patricia González Avendaño, Liliana María Sánchez Mazo

33 **Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011**
Juan Diego Lopera Pérez, Diana Patricia González Avendaño, Liliana María Sánchez Mazo

46 **BRASIL | SÃO PAULO**

48 **Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil**
Denise Antonucci, Márcia Ferreira Prestes, Patrícia Rodrigues Samora, Maria de Lourdes Zuquim

66 **Desafios da urbanização de assentamentos precários em São Paulo**
Patrícia Rodrigues Samora, Maria de Lourdes Zuquim

78 **PARTE II – TRANSFORMAÇÕES URBANAS SANTO DOMINGO SAVIO | MEDELLÍN**

80 **Formación histórica y Proyecto Urbano Integral: tensiones por la inclusión social**
Alberto León Gutiérrez Tamayo, Luis Alberto Hincapié Ballesteros

98 **El cotidiano: mirada de los pobladores**
Alberto León Gutiérrez Tamayo, Liliana María Sánchez Mazo

108 **La vivienda: ¿derecho o mercancía?**
Juan Diego Lopera Pérez, Diana Patricia González Avendaño

120 **Viejas y nuevas apropiaciones del espacio público**
Liliana María Sánchez Mazo, Luis Alberto Hincapié Ballesteros

133 **Valorización inmobiliaria: costos de vivir en la ciudad formal**
David Alfonso Álzate Yepes, Ana Catalina Vanegas Serna

146 **VILA NOVA JAGUARÉ E SAPÉ | SÃO PAULO**

148 **Mudança de rumo na moradia popular: da terra comprada à terra ocupada**
Yvonne Mautner

165 **Oficina "A Vida na Nova Jaguaré". Novas descobertas**
Maria de Lourdes Zuquim, Miguel Bustamante Nazareth

178 **Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos na Vila Nova Jaguaré**
Sofia Ferreira Toi

192 **Narrativas de um núcleo urbanizado: favela, comunidade, bairro**
Miguel Bustamante Nazareth

210 **Mobilidade urbana e espaço público: (des)articulação entre projeto e obra**
Jonathas Magalhães Pereira da Silva

226 **O componente ambiental nas transformações físico-urbanísticas na Favela do Sapé**
Ana Júlia Domingues das Neves Brandão, Karina Leitão

243 **Os estudantes e a prática no ensino: aprendendo com a Favela do Sapé**
Guilherme Rocha Formicki, Eduardo Gasparelo Lima,
Bruna De Ranieri Cavani Ferramenta, Júlia Ferreira de Sá Borrelli

253 **Mobilidade dos moradores: arranjos formais e informais nos novos conjuntos habitacionais da Vila Nova Jaguaré**
Lais Boni Valieris

260 **Provisão habitacional em assentamentos precários. Jaguaré e Sapé**
Denise Antonucci, Guilherme Filocomo

272 **ANEXO**

274 **O emprego da geotecnologia e a divulgação da pesquisa**
Ricardo Nader, Robinson Manco Santamaría, Rafaela Ayumi Masunaga,
Luis Alberto Hincapié Ballesteros, Lís Sanieli de Ribeiro Souza

284 **REFERÊNCIAS BIBLIOGRFICAS**

300 **SOBRE OS AUTORES**



APRESENTAÇÃO



Este livro é fruto da pesquisa Intervenções contemporâneas e transformações territoriais em assentamentos precários. Medellín/Colômbia e São Paulo/Brasil, sobre as transformações territoriais decorrentes das ações públicas de urbanização de assentamentos precários nas cidades de Medellín e São Paulo. O trabalho se desenvolveu durante mais de três anos e contou com intercâmbio de vários pesquisadores do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP) da Universidade de São Paulo e do grupo de pesquisa Medio Ambiente y Sociedad (MASO) da Universidad de Antioquia (UdeA).

A formação dos assentamentos precários nos processos de urbanização na Colômbia e no Brasil reflete suas arcaicas estruturas político-econômicas, a ausência do Estado de bem-estar social e o baixo nível de reprodução da força de trabalho. O reflexo do rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho, que excluiu o acesso do trabalhador à habitação do mercado formal, foi a autoconstrução em lotes na periferia da cidade ou em ocupações, com infraestrutura precária, carentes de equipamentos e serviços urbanos e, via de regra, em sítios frágeis do ponto de vista ambiental.

Com o processo de industrialização (e violência no caso colombiano), intensificaram-se os fluxos migratórios do campo à cidade e o crescimento acelerado dos bairros populares e favelas, tendo como elemento comum, a disputa pelo domínio e controle territorial.

Na Colômbia, a crise da década de 1980 abriu caminho para a reforma constitucional de 1991, fundamentada no Estado Social de Direito e na democracia participativa. A Constituição incluiu no seu marco jurídico instrumentos para o incremento de políticas de habitação, saneamento ambiental e risco geológico, espaço público, mobilidade e participação social. A participação social na formulação, implementação, gestão e avaliação da política urbana foi o grande ganho deste marco normativo.

Em decorrência da reforma constitucional seguiram-se várias normativas: de política social, com a Lei 152/1994 de "Planejamento do desenvolvimento"; de política urbana com "Ciudades y Ciudadanía"/1995, que instituiu o direito à cidade e melhoramento integral de bairros; e da Lei 388/1997 de "Ordenamiento territorial" que introduziu a função social e ecológica da propriedade, a função pública do urbanismo, a distribuição equitativa de cargas e benefícios, com prevalência do interesse geral sobre o particular.

No Brasil, com a abertura democrática dos anos 80, as reivindicações de diferentes setores da sociedade abriram caminho para a inclusão da reforma

urbana na Constituição Federal (1988), regulamentada 13 anos depois pelo Estatuto das Cidades (2001). Estes novos marcos legais deram ao poder local a responsabilidade da formulação e implementação de sua política urbana, introduziram a participação social nas políticas setoriais, e criaram novos instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade.

Com a criação do Ministério das Cidades (2003) a política urbana sofreu uma inflexão e passou a articular as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte, e a dotar importantes recursos para urbanizar e regularizar assentamentos precários. Com isso, abriu-se espaço para as ações públicas de enfrentamento da precariedade urbana, agora desenhadas para garantir o direito à moradia e à cidade. Esta foi uma importante mudança de rumo nas políticas de urbanização de assentamentos precários em todos os níveis federativos. Se por um lado se consagrou um novo marco na política urbana e habitacional com a ampliação dos direitos sociais – como o direito à moradia e à cidade – por outro, resistem ainda antigas práticas da política urbana em suas estruturas político-institucionais.

A proposta de pesquisa surge da convergência das ações públicas em urbanização de assentamentos precários realizadas em São Paulo e Medellín, a partir destes novos marcos legais e institucionais realizados em ambos países nos últimos 10 anos. Neste período as duas cidades passaram a ser protagonistas de importantes ações públicas de melhoria nos bairros populares e favelas, sinalizando avanços e impasses no enfrentamento da precariedade urbana.

Destaca-se que os trabalhos de pesquisa se desenvolveram entre os anos de 2014 e 2016, e retratam o resultado dos novos marcos legais neste intervalo de tempo. As mudanças constitucionais e institucionais promulgadas no campo dos direitos sociais a partir de então, estão trazendo consigo atrasos inestimáveis para o país, além da progressiva perda de direitos sociais e desgaste das condições de vida da população, com reflexos claros de reversão das recentes conquistas do direito à moradia; e o protagonismo das ações públicas de urbanização de favelas a partir de então vem perdendo espaço nas agendas nacional e local.

Na Colômbia mantém-se a mesma política urbana da última década, com crescente intervenção urbana e habitacional para a população mais vulnerável. O novo cenário gerado pelos processos de paz promete avanços nas políticas públicas e na garantia de direitos individuais e coletivos.

No decorrer da pesquisa foi realizado um amplo esforço para identificar semelhanças e diferenças nos processos sociais e urbanos nos dois países e nas duas

cidades, aparentemente próximos, que apresentam, porém, realidades urbanas e sociais próprias. Semelhanças por compartilharem a realidade de informalidade e precariedade e avanços nas novas políticas e programas urbanos e habitacionais, e diferenças enquanto processos de urbanização peculiares, decorrentes do estágio de desenvolvimento econômico, social e político de cada país.

A pesquisa realizada em Medelín e São Paulo representou um duplo mergulho na realidade dos assentamentos populares nas duas cidades. Os resultados do trabalho de campo nelas realizado, a análise das políticas públicas e das práticas urbanísticas nos dois países, partiram de mesmos pressupostos metodológicos.

Como referência conjunta para orientar as atividades de pesquisa em ambas universidades foi elaborado um "documento de guia" para nortear a coleta e análise de dados das áreas de estudo nos três tempos distintos definidos pela pesquisa – anterior à intervenção, realização do projeto de urbanização e pós urbanização. As áreas de estudo definidas foram: em Medellín, o bairro Santo Domingo Savio e em São Paulo a Vila Nova Jaguaré e Sapé.

Esta escolha seguiu as características programáticas dos projetos de urbanização: Santo Domingo Savio pelos componentes espaço público, sistema viário e mobilidade, requalificação ambiental, segurança pública e participação social do Projeto Urbano Integral (PUI-nor); Vila Nova Jaguaré: pelo componente urbano de dotação de infraestrutura, manutenção das características do parcelamento do solo e moradias existentes, remoção por risco urbano ambiental e provisão de unidades novas internas e externas a área; Sapé pelo componente ambiental: implantação de Parque Linear e retificação de curso do córrego, dotação de infraestrutura, remoção por risco urbano ambiental, manutenção parcial do parcelamento do solo e provisão das unidades habitacionais internas, ambos do Programa de Urbanização de Favelas.

Como parte dos procedimentos metodológicos foram realizadas entrevistas com funcionários públicos e moradores, reuniões técnicas com os autores dos projetos de urbanização e especialistas de área afins, e oficinas participativas com representantes de organizações sociais e população da área de estudo. As oficinas realizadas em São Paulo "A Vida na Nova Jaguaré" e em Medellín "La vida después de la intervención PUI-nor" registraram as mudanças ocorridas nas áreas pós-urbanizadas através dos relatos dos moradores.

No bairro Santo Domingo Savio de Medellín o processo de implementação do PUI-nor, ao contrapor-se a cultura do clientelismo e a fragilidade institucional, trouxe avanços na política urbana. Com ele, se inaugurou um novo

modelo de planejamento e gestão urbana que integra no mesmo território ações e investimentos de diversas secretarias municipais. A intervenção urbana passou então a ser conduzida por entidade pública que organiza as ações de planejamento, gestão, contratações e execução de obras.

Neste novo arranjo institucional a importância dada a participação popular foi peça fundamental do PUI-nor. Este adotou uma metodologia de intervenção a partir da realidade territorial e corresponsabilidade das organizações sociais e moradores, o que garantiu a participação popular ao construir espaços de encontro para o trabalho conjunto dos diversos agentes na transformação do bairro. A corresponsabilidade, como termo cunhado oficialmente no processo participativo, possibilitou a escuta, o diálogo entre saberes e o trabalho conjunto entre moradores e funcionários públicos.

A construção de novos espaços e equipamentos públicos como ação principal do PUI-nor deu nova face ao bairro ao criar uma centralidade urbana no entorno da estação de Metrocable. Esta nova centralidade possibilitou o acesso aos bens e serviços urbanos de transporte, educação, saúde, segurança, cultura, esporte, lazer e comércio, construindo uma nova relação com a cidade.

Os novos espaços públicos foram apropriados para encontros e reuniões da população, para a ocupação do tempo livre e possibilitaram a diversidade nos processos comunitários. A apropriação dos espaços públicos criou um imaginário de "progresso" e "inclusão social" tanto pelos moradores, organizações sociais, lideranças, quanto turistas e visitantes.

Por outro lado, no entorno destes novos espaços públicos instalou-se uma nova dinâmica de precariedade urbana. Aquilo que ao primeiro olhar parecia ser um benefício da intervenção urbana, terminou por se mostrar relativo e parcial, ao realocar e reproduzir ao redor dos espaços públicos produzidos antigos conflitos.

Contraditoriamente, a garantia do direito coletivo do espaço público se sobrepôs ao direito à moradia, este previsto na Política Habitacional e no Plano de Regularização e Legalização Urbanística - PRLU (2001 e 2003), para prover a construção de conjuntos habitacionais no bairro.

A intervenção urbana promoveu a valorização imobiliária e o aumento do custo de vida no bairro. Para evitar a expulsão dos moradores de seu lugar de origem, o poder local subsidiou tarifas de serviços públicos domiciliares, adaptando-as à capacidade de pagamento da população: o "Programa Mínimo Vital de Água Potável" e as tarifas diferenciais de taxa predial.

A experiência vivida do processo de urbanização e do pós-obra mostrou a fragilidade da dimensão democrática desta política urbana. Mesmo tendo o poder público adotado a participação baseada na corresponsabilidade, as relações de poder penderam para a hegemonia dos interesses institucionais e dos agentes ilegais sobre os sociais. As decisões sobre o projeto do bairro foram tomadas pelo poder público, legitimadas pela participação popular, restando a esta disputar questões de menor relevância.

Esta nova dinâmica urbana e social trouxe para a população a insegurança de permanência em seu local de origem, e sua remoção voluntária ou involuntária, quer pela construção de obras públicas, quer pela valorização imobiliária, passa a ser parte da vida cotidiana. A apropriação coletiva dos espaços públicos é disputada pelos antigos e novos agentes, que acabam por capturar as melhorias da urbanização. Desta forma os benefícios da urbanização, no fim das contas, contribuem para a mercantilização do espaço popular, sem que o Estado assegure a democratização dos benefícios da urbanização, principalmente, considerando que a população que ali reside é a mais vulnerável da cidade.

A descontinuidade da política urbana e a mudança de orientação das ações públicas, ao deixar de promover a manutenção das obras físicas dos novos espaços e equipamentos públicos de alto valor arquitetônico e de implementar ações de controle urbano na pós-obra, especialmente as de adensamento (horizontal e vertical) recria uma nova dinâmica de precariedade urbana.

O trabalho realizado em São Paulo, que acompanhou o processo de urbanização e pós urbanização de duas favelas, Jaguaré e Sapé, também pode ser resumido através do modo pelo qual o avanço da forma mercadoria se impôs sob o impacto das políticas públicas implantadas.

O modelo da gestão estatal terceirizada – gerenciadoras de projeto, consultores, escritórios de projeto (ARANTES, 2006) organiza projeto e obra "por partes" dissociadas, refletindo o desenho do financiamento e dos novos arranjos institucionais. Os projetos na maioria das vezes são feitos separadamente - urbanismo, paisagismo, geotécnica, infraestrutura, e unidades habitacionais – com o know -how" de obras viárias, drenagem e de geotécnica comuns à cidade urbanizada e formal, e bem distante da complexidade urbanística e social e de parâmetros específicos para este tipo de assentamento - vielas, becos, escadarias, obras de consolidação geotécnica e outras. Esta forma de trabalho leva a soluções ad hoc, improvisadas, pontuais e sem parâmetros específicos para esses assentamentos.

Ao mesmo tempo, as ações públicas de orientação e fiscalização de uso do solo - controle urbano - não caminham junto com a urbanização e pós

urbanização da favela. O poder público ao se furtar desta responsabilidade, abre espaço para a entrada de outros regimes normativos. Pode-se afirmar, que se o Estado não entra na favela, alguém outro entra. Em ambas áreas de estudo, grupos organizados sob a liderança de poder paralelo, assumiram a gestão das áreas livres (públicas) deixadas pelo projeto de urbanização. Estes decidem o que construir e quem pode construir, ampliando sua atuação para uma nova atividade – a do mercado imobiliário informal de moradia para venda e aluguel.

Os novos processos de reocupação das áreas livres destinadas ao uso público "organizadamente" reocupadas, recriam novas (velhas) áreas de precariedade e risco urbano ambiental. Estas em grande parte, antigas áreas de risco estabilizadas pela urbanização, estão sendo reocupadas por moradias, como memória atávica do lugar que recorrentemente volta à sua origem e sua reocupação faz voltar, novas (velhas) áreas de risco geotécnico na favela. De novo, retoma e renova o processo histórico de formação de favelas. A precariedade urbana ressurge na pós-obra de urbanização.

Apesar dos avanços das políticas públicas introduzidas nos processos de urbanização de favela, é notável a desarticulação entre os setores que deles participam, tanto na questão ambiental como na reordenação e conservação dos espaços de vivência, habitação, lazer e transporte oferecidos aos moradores. O processo de urbanização com a instalação de infraestrutura e melhorias, importantes enquanto políticas de saneamento e de mobilidade, trazem o automóvel ao interior das favelas e aquecem o mercado imobiliário, e se por um lado dinamizam economicamente as favelas, por outro, potencializam tanto a gentrificação como também a reocupação de áreas livres, não mais por novas famílias de moradores, mas pelo crime organizado.

A partir do início de 2000 as novas possibilidades de financiamento de unidades habitacionais em favelas para alocar famílias desalojadas de áreas de risco ou de frentes de obra, viabiliza a entrada das construtoras nas áreas ocupadas, introduzindo um novo personagem – os conjuntos habitacionais – na luta pelo espaço. Em paralelo, o mercado imobiliário interno das favelas diversifica-se com a venda de lajes ou de unidades em andares construídos acima do térreo pelos moradores, para a venda ou aluguel.

A passagem da cidade industrial à de comercio e serviços transformou as lembranças de solidariedade, das quais se lembram os antigos moradores, em trocas monetarizadas. Parte dos empregos dos moradores tornou-se local no diversificado comércio das favelas.

Os programas de urbanização de favelas perpetuam velhas e recriam novas formas de precariedade urbana características das cidades brasileiras. A garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social, à sustentabilidade ambiental, como direito à cidade, a gestão democrática e eficiente dos recursos públicos inscritos no programa expõe o descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas e recria um novo espaço de precariedade urbana.

Este quadro controverso é apresentado a seguir através de ensaios, resultado da observação dos pesquisadores envolvidos no projeto, do registro da experiência vivida dos moradores, de trabalhos alunos da FAUUSP nas áreas de pesquisa, e pelo histórico das políticas públicas de urbanização de favelas nos últimos 20 anos.

O Livro *Barrios Populares Medellín: Favelas São Paulo* está estruturado em duas partes. A primeira Política Urbana e Habitacional apresenta essas políticas em ambos os países, e as ações públicas de urbanização em bairros populares e favelas realizadas ambas as cidades. A segunda parte Transformações Urbanas apresenta as transformações urbanísticas e as novas dinâmicas urbanas e sociais no bairro Santo Domingo Savio, Medellín e Nova Jaguaré e Sapé, São Paulo.

Boa leitura.

Maria de Lourdes Zuquim, Liliana María Sánchez Mazo e Yvonne Mautner



PARTE I

POLÍTICA URBANA



COLOMBIA | MEDELLÍN

BRASIL | SÃO PAULO

Entre luchas sociales y avances jurídicos para la garantía de derechos

JUAN DIEGO LOPERA PÉREZ, DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO, LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO

El abordaje de la política urbana y habitacional para asentamientos precarios en Medellín, Colombia, marcada por contextos económicos, políticos y sociales, discursos y prácticas que han contribuido en la construcción de ciudad popular desde 1950, se desarrolla a continuación en varias partes. En primera instancia, se afirma que durante la segunda mitad del siglo XX (desde 1950 hasta mediados de 1980) la política urbana y habitacional se caracterizó por la parálisis legislativa y por la orientación de acciones gubernamentales que incidieron, junto con la acción colectiva de diferentes actores de la sociedad civil, en el tratamiento de la precariedad y la informalidad urbana. En segunda instancia, se muestra cómo la historia de la planeación urbana y habitacional se divide antes y después de la Constitución Política de Colombia de 1991, al abrirse a la democracia participativa fundamentada en una visión de defensa y garantía de derechos, con desarrollo de conceptos y herramientas jurídicas para intervenir los asuntos públicos en materia de vivienda, saneamiento y riesgo geológico, espacio público y participación social.

Política urbana para asentamientos precarios, 1950-1990: parálisis legislativa

A partir de 1950 empieza a ser notoria la problemática urbana producto del proceso de industrialización naciente que tornó a la ciudad en centro de desarrollo comercial, financiero e industrial de Colombia y, consecuentemente, en atractivo para la población externa. La movilidad poblacional del campo a la ciudad e intraurbana también ha sido causada por el desplazamiento forzado intermitente generado por múltiples agentes que han comandado el conflicto armado en Colombia. Así, la dinámica económica, la activación de diversos tipos de violencia[1] y la debilidad de la presencia del Estado en los barrios populares, se catalogan como los motores de la formación histórica de la precariedad urbana de Medellín. Aunque interesa reconocer las medidas implementadas por el gobierno nacional y local para hacer frente a esta problemática, es necesario advertir cómo en la primera mitad del siglo XX

1. Para ampliar el tema de violencia ver Nieto (2013).

(hasta los días actuales), confluyeron otras manos de la sociedad civil que tuvieron un papel destacado en la promoción de la vivienda para población de bajos salarios, así como en la construcción de espacios públicos.

Se reconoce a la Sociedad de Mejoras Públicas, fundada en 1899, por su actuación más desde un espíritu cívico que desde objetivos mercantiles propios del desarrollo urbanístico de la época; a la Sociedad de Beneficencia San Vicente de Paúl, institución de caridad pública reconocida por la construcción del proyecto Casitas de San Vicente; a las empresas locales que construyeron barrios obreros en las inmediaciones de las fábricas para las familias de sus empleados; y a las cajas de compensación familiar que otorgaban auxilios, subsidios y créditos para empleados. También destaca la acción de urbanizadores piratas orientada a la venta y la compra ilegal de lotes; de narcotraficantes que contribuyeron a la consolidación de barrios subnormales; de los habitantes que lideraron procesos de autogestión y autoconstrucción de vivienda con ayuda del sector religioso y educativo; y de las organizaciones no gubernamentales que promovieron diversos programas y proyectos de bienestar social con auxilio de la cooperación internacional.

Enseguida se identifican los principales hitos políticos que la marcaron el proceso de urbanización popular en Medellín.

Desde la década de los treinta, las leyes y los mecanismos de crédito promulgados nacionalmente, atendieron tanto las demandas de la población con capacidad de renta como la población con baja renta. Se destacan entre las entidades el Banco Central Hipotecario (BCH), en 1935 y el Instituto de Crédito Territorial (ICT), en 1939.

Desde la década del cincuenta se observa una postura institucional de no reconocimiento, negligencia y aplicación de medidas violentas tendientes a la erradicación de tugurios, que incurría en la violación de derechos humanos (MARTIN, 2012, p. 48). También se implementaron medidas compensatorias orientadas a la habilitación de viviendas y se estimuló la creación de invasiones mediante ocupaciones de hecho. La debilidad del Estado era aprovechada por líderes políticos para establecer relaciones clientelistas con representantes de organizaciones sociales; de esa manera, la mejora y la construcción de vivienda, vías, equipamiento para salud, educación y deporte eran actividades comunes en tiempo electoral.

En 1956, el auge de los asentamientos precarios en Medellín llevó a la creación del programa Casitas de la Providencia, como fundación privada dotada con presupuesto público, pero administrada por la Iglesia, los

gremios de la industria y la construcción. Ese programa profundizó la segregación socio-espacial de población pobre de los centros económicos y políticos. Específicamente en la zona Nororiental, caracterizada como territorio periférico con la mayor concentración de población de la ciudad, fue construido el "barrio piloto de acción comunitaria" para reubicar población que vivía en zonas centrales de alto valor inmobiliario.

En 1958 se institucionalizó en Colombia la participación con la Ley 19 de Juntas de Acción Comunal (JAC), que formalizó la relación entre organizaciones sociales y Estado. Esa ley tuvo importante repercusión en la producción de la ciudad informal mediante la canalización de recursos para la ejecución de políticas estatales como instrumento que fortaleció las relaciones clientelares e incidió en la disminución de la autonomía de las organizaciones populares[2]. Es necesario advertir, como otra de las implicaciones de ley, la creación de un movimiento social de base comunitaria generado por los asociados a las JAC, que actúa hasta los días actuales en defensa de los derechos de la población que habita en asentamientos precarios.

2. Este tema es tratado por varios autores en el contexto local y nacional como Naranjo, Peralta y Hurtado (2001); y Torres (2006).

Aunque en 1964 la administración municipal creó el Fondo Rotatorio de Habilitación de Barros (FRHB) que posibilitó a las Empresas Públicas de Medellín (EPM) instalar servicios domiciliarios de agua, energía, acueducto y alcantarillado; la rápida, dispersa, fragmentada, ilegal y clandestina ocupación hizo que la falta de infraestructura, servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos, se profundizara. Esa medida fue en contravía de las disposiciones nacionales refrendadas en la Ley 66 de 1968 de erradicación de asentamientos precarios que prohibió la prestación de servicios públicos y el accionar de los urbanizadores ilegales. Paradójicamente, esas medidas fueron complementadas con acciones coercitivas y de control público.

En la década del setenta, el Plan de Desarrollo Nacional: Las cuatro estrategias, de Misael Pastrana Borrero, 1970-1974, orientó el desarrollo urbano al crecimiento económico, siendo el empuje a la industria de la construcción para la generación de empleo una de las estrategias que trajo consigo la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito para la Vivienda de Interés Social mediante la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y subsidios para vivienda popular (1972). En 1975 la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (Corvide) de Medellín, modificó el programa Casitas de la Providencia para instituirse como entidad encargada de la implementación de políticas habitacionales para población de baja renta. En esa década, producto de las transformaciones en la estructura financiera de la construcción, la producción de vivienda predominó como actividad económica privada, consolidando

rasgos especulativos en el desarrollo urbano sin contraprestación para la ciudad, y con un grande sector poblacional pobre al margen de la política habitacional y del sistema financiero[3].

Durante los años ochenta se presentan novedades sociales y políticas. Fueron creadas normas para la descentralización del Estado[4] que abrieron posibilidades a procesos participativos en servicios domiciliarios, de salud, y de contratación comunitaria. Se crearon por ley las juntas administradoras locales (11 de 1986) y se avanzó en la ley de reforma urbana (9 de 1989) que tuvo resonancia en Medellín con el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción que reglamentó los procesos de renovación urbana (Acuerdo 038 de 1990). En la Ley 9 de 1989 fue significativa la gestión local por el avance en la planeación del desarrollo, la regulación de usos del suelo, la movilidad urbana, la vivienda de interés social, los servicios públicos domiciliarios, el medio ambiente, el patrimonio, el espacio público y en la protección a moradores de asentamientos precarios, buscando evitar la violación de derechos. Otra faceta contradictoria de esta ley es advertida por Vergel (2010, pp. 64-81) por dictar órdenes de desalojo, acciones policivas y sanciones civiles y penales, orientaciones que no estaban en sintonía con el contexto internacional que ya demostraba experiencias de "autoayuda" y mejoramiento en sitio.

Las décadas del ochenta y el noventa evidencian un tiempo de crisis generalizada con señales de paralización, desesperanza e incertidumbre, pero también de explosión social, inconformidad, protestas y movilización popular. Esa crisis fue provocada por la acción combinada de dinámicas sociales, políticas y económicas donde la agudización de la exclusión, la desigualdad urbana, las violencias y la incapacidad del Estado para garantizar satisfactoriamente los derechos, llegaron al nivel más alto, poniendo en jaque la legitimidad y la gobernabilidad institucional.

Entre 1990 y 2000, la historia sociopolítica colombiana, renovada por ciclos legislativos en política urbana y habitacional, rompe con algunas prácticas tradicionales. Un hecho destacable que antecedió y dio origen a la Constitución Política Colombiana de 1991 fue la movilización colectiva representada por la Asamblea Nacional Constituyente, que abrió un camino de posibilidades para reconstruir la sociedad. En Medellín, en el marco de esa asamblea, la creación conjunta de formatos participativos como foros comunales y municipales, mesas sectoriales y seminarios, posibilitó la comunicación y el trabajo conjunto de diversas fuerzas.

3. Los estudios de Fique (2008) y Torres (2009) abordan las implicaciones para la población de baja renta.

4. Decreto 1333/1986 Código de Régimen Municipal, elección popular de alcaldes en 1988, consultas populares (Acto Legislativo 1/1986).

La constitución política de colombia, 1991: nuevos marcos de la política urbana y habitacional

Puede decirse que la Constitución Política Colombiana, emerge como conquista social en el marco de luchas populares que demandaban el reconocimiento y la garantía de derechos. Entre los cambios propuestos se encontraban la evolución del discurso y la práctica de la ciudadanía y de los derechos civiles, políticos y sociales al elevar la participación al nivel más alto en la historia de la política nacional, con normas que la reglamentaron como derecho fundamental y deber en la vida de la nación (art. 95); otro cambio transcendental fue la descentralización política, administrativa y fiscal de la planeación urbana, generando una valoración de la realidad local como espacio de gestión e innovación de las políticas públicas.

En ese contexto de descentralización se dieron desarrollos legislativos que normatizaron la política urbana en el ámbito nacional, como la Ley 152 de 1994, orgánica del plan del desarrollo (art. 339), que integra la planeación participativa como proceso político para orientar la construcción conjunta de los instrumentos de gestión pública, desarrollados entre la ciudadanía organizada y las entidades gubernamentales. Esta norma, que aplica para las diferentes escalas territoriales: nacional, departamental y municipal, e incorpora mecanismos para su formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación, propone una concepción estratégica, participativa, concurrente, efectiva, complementaria, subsidiaria y orientadora de la planeación urbana en el país, implementada por el Sistema Nacional de Planeación (SNP), y el Consejo Nacional de Planeación (CNP), conforme lo consagrado en los artículos 340 y 341,como escenario para que diferentes representantes del Gobierno y de sectores económicos, sociales, ambientales, comunitarios y culturales discutan los planes de desarrollo.

En Medellín, a partir de 1993, es decir, antes de la promulgación de la Ley 152 de 1994, ya se registraban numerosas prácticas de planeación participativa que permitieron el ejercicio activo, dinámico y propositivo de la participación. Ese antecedente fue uno de los motores que alentó la creación del Sistema Municipal de Planeación, mediante el Acuerdo 45 de 1993, derogado por el Acuerdo 43 de 1996 y actualizado en 2007 con la institucionalización de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo (PLPP) y orientó la formulación, la aprobación, la ejecución, la evaluación y el control del Plan de Desarrollo de Medellín. Esa norma creó el Consejo Territorial de Planeación de Medellín (CTPM), que lentamente fue activado como instancia política y social por presión de sectores de la sociedad civil que veían en ese espacio una posibilidad de cambio. También estableció los lineamientos para la

formulación de los planes sectoriales y los planes zonales, lo que a su vez implicó la destinación de recursos para su ejecución, un paso adelante en la forma de planear la ciudad desde el reconocimiento de sus habitantes como sujetos políticos.

En 1995 el país avanzó en la política urbana con la publicación de *Ciudades y Ciudadanía* que promulgó el derecho a la ciudad, entendiéndola como bien meritorio de consumo colectivo, público por excelencia, y al mismo tiempo, escenario y factor activo en la consecución de los derechos fundamentales. Ese mismo año, los objetivos de la política ofrecieron lineamientos para resolver la subnormalidad de los barrios mediante la Política de Vivienda Social Urbana que llevó a la implementación de mejoramientos integrales de barrios garantizando la calidad de las viviendas, los servicios públicos básicos, el equipamiento social y la infraestructura física adecuada (DNP, 1995)

Posteriormente, en 1997, la Ley 388 de Desarrollo Territorial modificó la Ley 9 de 1989, transcendiendo la visión de ilegalidad de los asentamientos precarios al fundamentarse en la función social y ecológica de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, en la función pública del urbanismo, en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y en la incorporación de conceptos de debate internacional como el mejoramiento, la relocalización y la prevención. Esta ley busca atacar aquellas intervenciones asociadas a zonas de riesgo para habitantes en condiciones de vulnerabilidad, implicando la intervención del Estado en el campo de la construcción, pieza principal del modelo macroeconómico; también se propone frenar el desarrollo informal por los "urbanizadores piratas". Su objetivo es armonizar, en coherencia con la Constitución Política Colombiana, la ley de reforma urbana, la orgánica del plan de desarrollo, la orgánica de áreas metropolitanas y la ley del sistema nacional ambiental.

Esta norma compila todos los aspectos de la planificación urbana y el desarrollo de la política en coherencia con los lineamientos de *Ciudades y Ciudadanía*, de esa manera, aborda aspectos como el medio natural, las zonas de riesgo, las áreas protegidas, el espacio público, la vivienda de interés social, la movilidad, los servicios públicos, la gestión del suelo, el patrimonio natural y cultural, entre otros. La Ley de Desarrollo Territorial se convierte en el referente normativo desde el cual se formulan los planes de ordenamiento territorial (POT) de escala municipal, por ello su importancia radica en que crea los mecanismos para el cumplimiento de la política urbana asociada al ordenamiento del territorio, al derecho constitucional de la vivienda y de los servicios públicos. Dicha implementación debe responder a las condiciones de precariedad urbana, de habitabilidad y acceso a la tierra.

La ley fue expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que promueve la integralidad del desarrollo desde lo físico, la gestión inmobiliaria y el medio ambiente como el soporte natural del territorio. Con la creación de este ministerio se dio paso a la legalización de los asentamientos humanos mediante el Decreto Nacional 564 de 2006 (art. 122 y ss.). Además de esta norma reconocer los desarrollos urbanos ilegales, prevaleció el principio constitucional de los derechos colectivos sobre los individuales, es decir, la premisa de que la protección del medio ambiente y del espacio público está por encima de derechos individuales como la vivienda. Sin embargo, dicha orientación cambió cuando el ministerio fue subdividido en Ministerio de Medio Ambiente y se creó el Ministerio de Vivienda, que promueve la intervención urbana desde la una gestión inmobiliaria.

En Medellín, en 1999, siguiendo las orientaciones nacionales de la Ley 388 de 1997, fue formulado el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 62 de 1999, actualizado en 2006 y 2014) convirtiéndose en instrumento que posibilitó visualizar la región, orientar el modelo de planeación, ordenamiento y desarrollo de la ciudad dirigido al incremento de la competitividad, la revalorización del espacio público como eje estructurante, la intervención focalizada y priorizada de las necesidades de los habitantes de zonas informales, de manera participativa y en equilibrio con el medio ambiente.

La ley también estableció la formulación de planes parciales como instrumentos de planificación y gestión territorial por medio de los cuales se proyectan las intervenciones en suelo urbano o de expansión, siguiendo condiciones socioeconómicas y espaciales, y en coherencia con los sistemas estructurantes tanto artificiales como naturales (CONGRESO DE COLOMBIA, 1991, 1994, 1997). No obstante, las leyes 1151 de 2007, 1450 de 2011 y 1753 de 2015 correspondientes a los planes de desarrollo nacional de 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018, suprimieron la directriz de los planes parciales favoreciendo con ello una mayor "diligencia" para los proyectos inmobiliarios privados, entrometiéndose en las autonomías locales y relegando el nivel de jerarquía del medio natural en el ordenamiento territorial.

Marcos jurídicos en temas específicos de la política urbana

La vivienda de interés social (Ley 3 de 1991, modificada por la Ley 546 de 1999), formulada en el mismo año que la Constitución Política Colombiana, promulgó el derecho a la vivienda digna, cambiando la intervención estatal en la política habitacional. Puede decirse que los primeros impactos derivados

de la transferencia de las funciones públicas al mercado fueron la función de la construcción de vivienda, asumida antes por el Estado, ahora a cargo del mercado inmobiliario y financiero, la eliminación del ICT, y la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Intereses Social y Reforma Urbana (Inurbe). Como puede observarse, desde 1991 se establece en Colombia una tensión entre la vivienda como derecho y mercancía. En el discurso de la ley y de la política se mezclan el ciudadano como portador de derechos y como cliente, de esa manera, la vivienda digna como derecho derivó en una práctica en la que fue tratada como bien de consumo y compra, por tanto, elemento de especulación. El modelo neoliberal hizo que la reciente normatividad en la materia llevase a la usurpación de derechos colectivos y a la alienación de patrimonios familiares en provecho de intereses privados (TORRES, 2009; GONZÁLEZ, 2011).

La vivienda valorada como "campo estratégico de las políticas territorial, ambiental, social y económica, se constituye en prioridad para revertir el fenómeno de la segregación y la especialización en el uso del suelo" (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, s. f.a p. 2). De ahí, la necesaria articulación con los servicios públicos, las actividades productivas, los equipamientos comunitarios, la movilidad, el espacio y los equipamientos públicos como elementos estructurantes en la construcción de ciudad. Se destaca la creación del Sistema Ambiental y las corporaciones autónomas regionales mediante la Ley 99 de 1993 y la Ley de servicios públicos (142 de 1994), dinamizadora de la prestación de servicios públicos domiciliarios, la incorporación de la estratificación de la vivienda para la definición de tarifas de servicios públicos domiciliarios y el otorgamiento de subsidios.

En términos del saneamiento básico y el riesgo geológico, la normativa colombiana ha fundamentado la obligatoriedad de gestionar los servicios urbanos para resolver las exigencias de la población por infraestructura básica y servicios públicos domiciliarios y de inventariar los asentamientos localizados en zona de riesgo. Desde la misma Ley 9.ª o de Reforma Urbana de 1989, se obligaba al Estado a resolver la integración de los asentamientos subnormales a la ciudad formal, en cumplimiento del derecho a la ciudad, derecho a vivir en una aglomeración y aprovechar sus beneficios. Frente a la política tarifaria (basada en los principios de solidaridad y distribución), la ley de servicios públicos introdujo lo pertinente de la normativa de estratificación socioeconómica con el fin de identificar a la población de escasos recursos, susceptibles de recibir subsidios[5], lograr mayores coberturas sociales en poblaciones con imposibilidad de asumir el pago de los servicios y contrarrestar así la exclusión por condiciones económicas. Desde 1995 fue orientado en los asentamientos precarios el "Plan de Agua"

5. El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos fue creado en el Municipio de Medellín por medio del Acuerdo 42 de 2003 y reglamentado por el Decreto Municipal 0864 de 2004. Mediante este fondo se operan los subsidios que benefician a usuarios de los estratos sociales del 1 al 3, en el acceso a servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en Medellín (ALCALDIA DE MEDELLIN, 2010).

dirigido al incremento del número de viviendas con agua y alcantarillado (Conpes 2767, 1995; DNP, 1995). Siguiendo esa línea, en el marco de la declaración del derecho al agua potable y al saneamiento básico realizado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010[6] como un derecho humano esencial, fue expedido en Medellín el Decreto 1889 de 2011 por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 06 de 2011 que institucionaliza el Programa Mínimo Vital de Agua Potable[7].

Al igual que la vivienda, el saneamiento y el riesgo geológico, el espacio público fue considerado en la Ley de Reforma Urbana, más fue la Constitución Política Colombiana de 1991 (art. 63, 82 y 88) la que lo consagró como elemento estructurante del ordenamiento del territorio, con impacto directo sobre el bienestar y la vida de la población. De esta manera, para aumentar el indicador cualitativo y cuantitativo de espacio público se trazaron orientaciones fundamentadas en un amplio abanico de leyes que promulgan su significado, componentes, elementos, así como metas asociadas a su construcción, disposición, acceso, adecuación, manejo, administración, mantenimiento, financiación, proyectos de generación, recuperación, mejoramiento, restitución, protección, apropiación y sanciones.

El Decreto Nacional 1504 de 1998 (compilado en el nuevo Decreto Nacional 1077 de 2015) lo reglamenta en los POT como marco de actuación para hacer prevalecer el interés general sobre el particular y para orientar la planeación, la construcción, el mantenimiento, la protección y la defensa del espacio público sobre los demás usos del suelo. A su vez, se desarrollan leyes nacionales como las acciones populares (472 de 1998), sanciones urbanísticas (810 de 2003 que modificó la Ley 388 de 1997), la política de Ciudades Amables (2005), los planes de desarrollo nacionales; y leyes locales que orientan directrices para el amoblamiento urbano y el espacio público (Acuerdo Municipal 53 de 1991), parámetros para su localización y distribución (Decreto 327 de 1997), diseño y construcción (Decreto Municipal 1097 de 2002), políticas y mecanismos para su protección (Plan Especial de Espacio Público, 2006) y Manual de Espacio Público de Medellín (2012-2015). Se establecen acciones preventivas y policivas que desestimulan los procesos de urbanización no planeados, salvaguardando el espacio público de ocupaciones temporales o permanentes sin licencia.

En Colombia, la política urbana de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), según lo dispuesto en el documento Conpes 3604 de 2008, debe considerar los componentes de accesibilidad y movilidad urbana, provisión de espacio y equipamientos públicos como bienes y servicios colectivos para mejorar la calidad de vida de la población e incorporar los asentamientos intervenidos

6. Declaración realizada el 28 de julio de 2010, mediante la Resolución 64/292 (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2010).

7. "Artículo 1 [...]. el Municipio de Medellín auspiciará hasta 2.5 metros cúbicos por mes del servicio público de acueducto y de alcantarillado, incluidos los cargos fijos, a cada uno de los usuarios identificados en los hogares cuyos miembros, según clasificación del SISBEN, se encuentren en nivel 1 (hogares urbanos) y nivel 1 y 2 (hogares rurales), correspondiente a personas en situación de vulnerabilidad y pobreza, hagan parte de los programas de acompañamiento de la Secretaría de Bienestar Social y que cumplan con las condiciones señaladas en este Decreto" (CUADROS, 2014)

a la estructura física, social y funcional de los municipios. La pretensión es consolidar ciudades compactas sostenibles, integrando a la estructura física y funcional de la ciudad los barrios objeto de mejoramiento y trabajar en la calidad y los índices[8], estableciéndose principios de seguridad, convivencia y apropiación ciudadana, así como la recuperación y la generación de oferta de equipamientos prioritariamente destinados a los servicios de educación y salud; adicionalmente, son parte del mejoramiento integral la dotación de zonas verdes, parques infantiles, canchas deportivas, alamedas, guarderías y salones comunitarios de acuerdo con las necesidades de cada barrio.

8. Visión Colombia II centenario: 2019. Construcción de Ciudades Amables (2005, p. 46) proyecta a 2019 el aumento del espacio público por habitante a 10 m2 (hoy es 4 m2) en las ciudades de más de 100.000 habitantes.

La participación fue reconocida como principio y soporte fundamental de la legislación urbana en lo económico, administrativo y político, dando lugar a la vinculación de las organizaciones sociales en la contratación estatal; en los programas sectoriales de educación, salud pública, vivienda, servicios públicos domiciliarios, transporte, medio ambiente, seguridad, vigilancia ciudadana, cultura, recreación y deporte, en programas para la mujer, juventud, infancia y tercera edad.

También se establecieron mecanismos que reconocen el poder popular y ratifican su lugar de constituyente primario (Ley 134 de 1994, art. 103). Con actuación en todas las escalas territoriales, se abrieron espacios para la toma de decisiones en las políticas públicas — voto, revocatoria del mandato, cabildos abiertos, referendo, plebiscito, consulta popular, iniciativa legislativa popular —. El derecho a la libre asociación para promover, organizar y capacitar diferentes organizaciones sin menoscabo de su autonomía (art. 38) es fundamental para el accionar de las JAC y juntas administradoras locales (art. 318) como estructuras que asumen un papel de liderazgo comunitario y propenden por la incidencia de la población en las decisiones políticas. Las acciones de tutela (art. 86 y 87) fueron asumidas como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales frente a su amenaza, omisión o violación. Las disposiciones actuales que emanan de la Ley 1757 de 2015 sobre participación social pretenden mejorar el funcionamiento de Ley 134 de 1994 para garantizar su cumplimiento.

Avances y retrocesos de la política urbana y habitacional en los planes de desarrollo nacional y local

En el Plan de Desarrollo Nacional, 2002-2006, en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (reelecto en 2006 hasta 2010), se promulgó un nuevo marco legislativo, la orientación del Consejo Nacional de Política Económica y Social

(Conpes) No. 3305 de 2004, sobre las Líneas para la Consolidación de la Política de MIB y la del No. 91 de 2005, sobre las Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. Ambos Conpes orientaron la política nacional para la reducción de la pobreza, siendo la implementación de medidas físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales la forma de mejorar las condiciones de vida de los asentamientos precarios, de integrarlos e incluirlos a la estructura funcional y productiva de la ciudad. Opera en dos programas: Mejoramiento Integral de Barrios, orientado en la parte técnica por el gobierno nacional para que las entidades territoriales procuren los recursos de cooperación y crédito con la banca multilateral; y el programa de titulación masiva de predios localizados en asentamientos precarios con posibilidad de mejoramiento integral.

El Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 contiene un capítulo denominado Ciudades amables, con la estrategia: ciudades compactas y sustentables, que responde a uno de los mayores problemas del país. Para la implementación de esa estrategia fue formulado en 2009 el documento Conpes No. 3604: líneas para la consolidación de la política de MIB que contó con la participación de entidades nacionales, regionales, locales, de la universidad y de ONG. Ese documento parte de experiencias locales con el fin de recoger aprendizajes que mejoren el funcionamiento del programa MIB. Se destaca Medellín por el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales, Primed, en la década de 1990 y los proyectos urbanos integrales en los años 2000; y Bogotá, por el Proyecto SUR con Bogotá, y el Programa de Servicios Urbanos (VERGEL, 2010, pp. 64-81).

En los siguientes planes de desarrollo nacional continúan las políticas en vivienda, servicios públicos domiciliarios, ordenamiento territorial, ciudades amables y sustentables, reducción de la pobreza, mejoramiento integral de barrios y espacio público.

En el escenario local, el Plan de Desarrollo 2001-2003 del alcalde Luis Pérez Gutiérrez se destaca por la introducción de las recientes disposiciones del POT, siendo su apuesta: la cultura ciudadana, la ciudad competitiva y el espacio público. Aunque se plantearon varias acciones en materia de espacios y equipamientos, no se logró ninguna intervención. De otro lado, se implementaron medidas neoliberales que siguieron su curso con la liquidación de Corvide, dejando en manos del sector privado la responsabilidad de la construcción de vivienda de interés social. La respuesta gubernamental a la problemática urbana local estuvo incidida por la discontinuidad de la política nacional que causó la suspensión del Primed.

Durante esa época, en el ámbito nacional se concretaron leyes para fortalecer el sector de la construcción a través de las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), dirigidas a los hogares de estrato socioeconómico alto[9] y se promovieron los créditos para vivienda en Unidad de Valor Real (UVR), protegidos contra la inflación para hogares de estrato medio[10]. Estas acciones en el orden nacional con incidencia en el orden local, excluyeron a los estratos 1 y 2, para los cuales se hizo necesaria la articulación del sector público a través del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el cual incluyó los hogares con ingresos entre 1 y 4 salarios mínimos, monto difícil de alcanzar por las familias.

Con relación a la calidad de las viviendas, en esta coyuntura tuvo lugar el Acuerdo Municipal 080 de 2001: en el que se "autoriza al Alcalde para que modifique el POT, dado que las cesiones y aprovechamientos que se establecieron en el Acuerdo 062/1999, reglamentario del POT, limitaba la construcción del número de viviendas de interés social proyectado [en este período de gobierno]" (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, s. f.b, p. 198). Dicho procedimiento incidió de forma significativa en los criterios de construcción de la vivienda afectando su calidad en términos del área mínima de construcción, disminución de parques y espacios complementarios a la vivienda, lo que generó, por consiguiente, su desarticulación del entorno.

Se resalta la apuesta al desarrollo de vivienda nueva (20.000 soluciones que no se concretaron) y la creación del fondo de EPM para el financiamiento de redes de servicios públicos asociados a proyectos de Vivienda de Interés Social. En términos de movilidad urbana se identificaron cuatro futuras líneas de transporte de mediana capacidad, y de manera expresa el sistema de cable teleférico con la línea Acevedo-Santo Domingo Savio, en la zona Nororiental.

Durante la alcaldía de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007)[11] uno de los propósitos de la política urbana local era el pago de la "deuda social acumulada" con la población más vulnerable de la ciudad. Para ello el plan se estructuró en líneas estratégicas: Medellín: gobernable y participativa, un espacio para el encuentro ciudadano, productiva, competitiva y solidaria, integrada con la región y el mundo.

La política urbana destacaba como premisas: la ciudad, lo público para los ciudadanos, la participación como elemento central; el mejoramiento de los índices de desarrollo humano para enfrentar las desigualdades sociales y económicas; el acceso a la educación como motor de desarrollo; el aprendizaje de intervenciones urbanas pasadas para avanzar en el desarrollo urbano; la atención estatal a las víctimas de la violencia y la pobreza y el acompañamiento al proceso de reinserción paramilitar.

9. Correspondientes a familias con obtención de elevados ingresos, que siendo sujetas de la retención en la fuente, a título de impuesto de renta, podían obtener un beneficio tributario, destinando parte de sus ingresos a la adquisición de una vivenda.

10. A través de un mecanismo respaldado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), que entraba a cubrir el excedente de la cuota del crédito cuando la inflación superara la barrera del 6 % anual.

11. En este momento se rompe la hegemonía de los partidos políticos tradicionales al elegirse por primera vez un alcalde de la base de un movimiento ciudadano alternativo. Las intervenciones para asentamientos precarios fueron llevadas a cabo en uno de los momentos de mayor crisis de legitimidad, de reinserción paramilitar, de altos niveles de pobreza y desigualdad, obsolescencia de la estructura económica e insuficiente integración con el país y el mundo.

A partir de la puesta en funcionamiento del Metrocable, la pretensión central se dirigió hacia la búsqueda de generación de espacio público, construcción de nuevos equipamientos, recuperación de elementos ambientales y promoción de procesos de regularización urbana y generación de vivienda popular. De esa manera, en vivienda y hábitat se fortalecieron centralidades y ejes urbanos, se construyeron nuevos proyectos (Pajarito), se adquirieron viviendas usadas para el reasentamiento de población (por obra pública o emergencias), se mejoraron y regularizaron viviendas, se consolidaron barrios, y se llevaron a cabo procesos de titulación.

El fortalecimiento de los parques biblioteca como centros integrales de desarrollo cultural y social fue el proyecto bandera de la política urbana, entendido como herramienta de transformación social en torno al edificio público, el espacio público y a la educación: el Parque Biblioteca España, en Santo Domingo Savio, es representativo de este tipo de espacios.

Las metas trazadas dieron lugar a la revisión y el ajuste del POT producto de lo cual se vinculó el Hábitat y la Vivienda dentro del sistema estructurante de la ciudad, y al fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación mediante la reactivación de escenarios participativos como los consejos consultivos comunales y la institucionalización de la Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP), mediante el Acuerdo 43 de 2007, por comunas y corregimientos, no contenido en la normativa nacional y propia de Medellín, que surgió como conquista social derivada de los procesos de planeación zonal liderados por la comuna 1 desde la década del noventa.

Se creó, mediante el Acuerdo Municipal 11 de 2004, el Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social (Fovimed), con el propósito de administrar los recursos para la financiación de VIS, a fin de consolidar y ejecutar las políticas municipales para suplir las necesidades habitacionales de los habitantes (CONCEJO DE MEDELLÍN, 2004, 2008). El Departamento Administrativo de Planeación (DAP), orientó procesos de ciudad, así como la priorización y focalización de presupuesto público para la implementación de los PUI, en el marco de la política habitacional local y el Programa de MIB (DAP, 2007).

A escala metropolitana del Valle de Aburrá, se avanzó en la formulación del documento *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (Acuerdo Metropolitano 15 de 2006). Además de reconocerla como "región de ciudades", esas directrices se constituyeron en modelo y marco determinante para la formulación y el ajuste de los planes de ordenamiento municipal, con el propósito de promover el desarrollo sustentable, competitivo y equilibrado.

Durante la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011) el Plan de Desarrollo dio continuidad a la línea política de intervención en asentamientos precarios y educación, y propuso revolucionar el bienestar social, la solidaridad territorial y la equidad. Líneas estratégicas lo estructuran: a) Medellín solidaria y equitativa (la vivienda y las actuaciones urbanas integrales – PUI se convirtieron en un instrumento fundamental), b) desarrollo y bienestar para toda la población, c) desarrollo económico e innovación, d) hábitat y medio ambiente para la gente (implementación de la política urbana en espacio público, servicios públicos domiciliarios, la movilidad y medio ambiente), e) ciudad con proyección regional y global, f) institucionalidad democrática y participación ciudadana.

Con el desarrollo de nuevos equipamientos complementarios a los educativos, como escenarios deportivos, jardines infantiles, estaciones de policía, casas de justicia, plazas, parques, se buscó continuar "pagando la deuda social acumulada" en los territorios con mayores desigualdades, teniendo como principio: el edificio público debe ser el mejor y lo mejor para las poblaciones más humildes de la ciudad.

Se avanzó con mayor contundencia en la consolidación habitacional Juan Bobo como un proyecto de reasentamiento *in situ*, con lecciones para ser replicadas con posterioridad en proyectos como La Herrera y Moravia.

Entre los instrumentos de planificación urbana que contribuyeron a la realización de estos propósitos se encuentra: la creación del Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín (OPM), instancia técnica de análisis para explorar la evolución de las políticas, los programas y los proyectos públicos; se formuló el Plano Estratégico Habitacional, 2020; y se transformó mediante el Acuerdo 52 de 2008, el Fovimed en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed).

Con la creación del ISVIMED se proyectó la realización de intervenciones para atender la problemática habitacional, en interacción con la escala local, nacional e internacional. Para eso definieron tres componentes: 1) vivienda y hábitat con los programas: a) mejoramiento integral de barrios; b) nuevos desarrollos habitacionales institucionales y privados y; c) atención a la población más vulnerable — población desplazada —; 2) convivencia y hábitat que brinda orientación a las gerencias territoriales en procesos de reubicación y; 3) agenda pública de vivienda, que pretende avanzar en un acuerdo público-privado, especialmente con Camacol, para establecer una articulación con el sector de la construcción y gerenciar el Plan Estratégico Habitacional de Medellín (PEHMED) al 2020[12], el Programa Medellín Cómo Vamos, y la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2009.

12. Para profundizar lo referente al PEHMED ver ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2011).

La línea del tiempo sobre el marco normativo de la política urbana en asentamientos precarios en Medellín/Colombia, 1980-2011 (Fig. 1 e Fig. 2), permite apreciar, en rasgos generales, la evolución legislativa con notório desarrollo en la década de los noventa. Particularmente en la figura 2 son visibles las intervenciones urbanas implementadas en Medellín desde la década de 1980 hasta la actualidad, tema que se desarrolla a seguir.

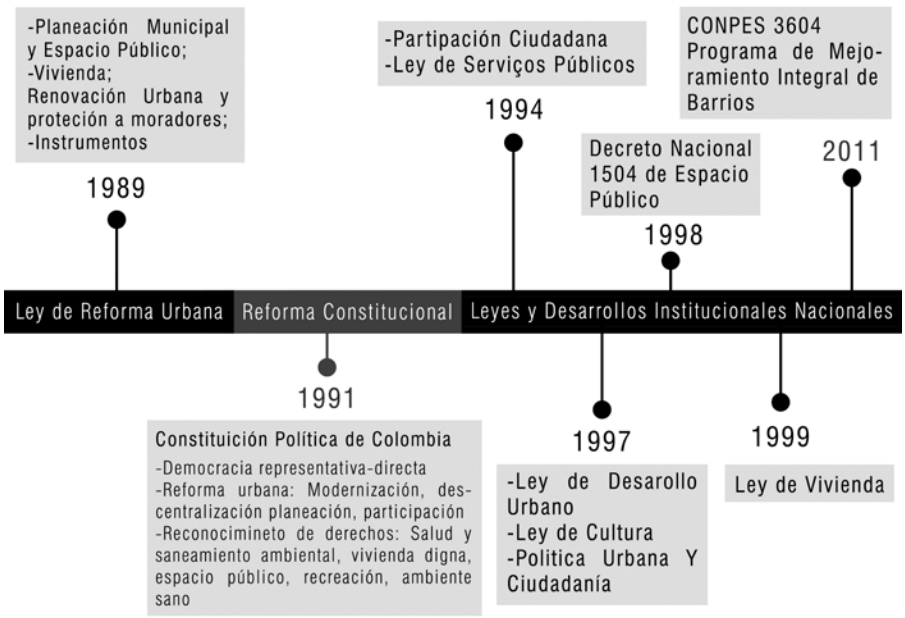


Fig. 1 – Línea del tiempo de la Política Urbana y Habitacional en Colombia. Fonte: Grupo MASO (2016).

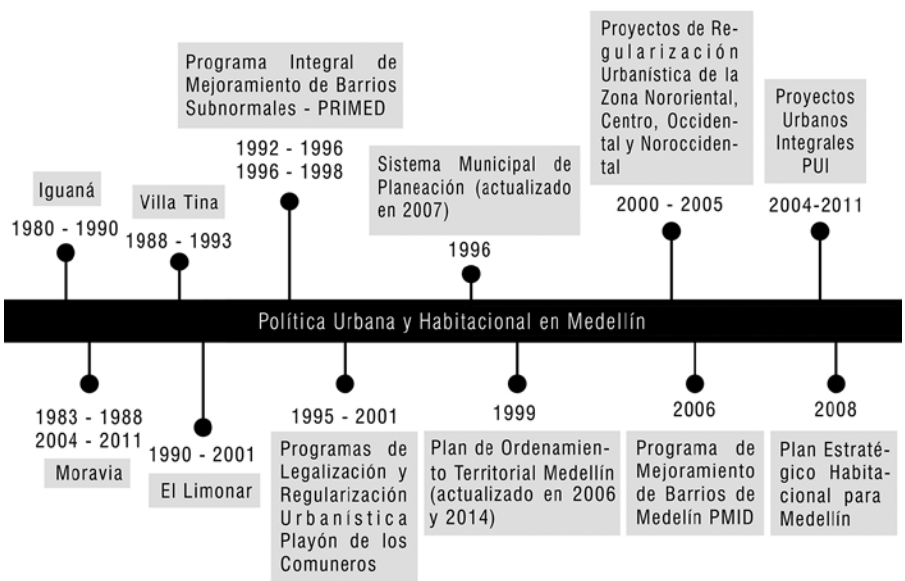


Fig. 2 – Línea del tempo de la Política Urbana y Habitacional en Medellín. Fonte: Grupo MASO (2016).

Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011

LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO, JUAN DIEGO LOPERA PÉREZ

Una vez esbozada la trayectoria de la política urbana y habitacional de Medellín-Colombia, se reseñan las principales intervenciones urbanas que la implementaron, llevadas a cabo en la ciudad a partir de los 80's, teniendo como foco de énfasis el Proyecto Urbano Integral (PUI) por ser la intervención pública reciente de mayor incidencia en las trasformaciones territoriales de los asentamientos precarios. Aunque en este recorrido no se pretende, como esencia, realizar cuestionamientos de la norma vigente aplicada a la realidad urbana de Medellín, sí se esbozan impases y avances relevantes por los que pasa el reconocimiento y la garantía de derechos. La constatación que emerge es la de una ciudad popular construida a varias manos, en medio de violencias, clientelismo y luchas sociales como experiencias fundantes de la formación social, política y económica colombiana y de Medellín.

Programa moravia i y ii

El programa de rehabilitación del antiguo basurero en el barrio Moravia, en sus dos fases, tuvo como finalidad atender la emergencia sanitaria originada por el depósito indiscriminado y anti técnico de las basuras, así como las condiciones de habitabilidad, convivencia y salud pública.

Durante la primera fase 1983 y 1986 se realizó mejoramiento integral una vez cerrado el depósito de basuras; sin embargo, el sector continúo creciendo después de que la estrategia de regularización adoptada fuera abandonada con resultados parciales. En la década del noventa se desatendió la problemática habitacional volviendo a recibir atención cuando la Universidad Nacional de Colombia, en el 2000, en convenio con la Alcaldía de Medellín, inició estudios previos para adelantar el Plan Integral de Mejoramiento del Barrio Moravia. En esta ocasión, el programa se ubica en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, y fue ejecutado en parte como programa de mejoramiento, pero la mayoría de la población fue reubicada debido a las condiciones habitacionales y de salubridad.

El problema central era la ilegalidad del asentamiento, ante lo cual se definió como estrategia principal la regularización y la titulación de predios. Atendiendo a las condiciones de los pobladores, generó otras estrategias en aras de mejorar su situación económica mediante cooperativas y para el mejoramiento del espacio público a través de la intervención física en obras (HENAO, 1997). Se definieron para ello cuatro componentes: reordenamiento urbanístico; rehabilitación física; comercio y producción; y legalización y titulación de predios (PELÁEZ, 1993). Las actividades asociadas a estos componentes se sintetizan en estrategias: físico-ambiental, socio-económica y jurídica, con el apoyo de un órgano informativo que permitía mantener la comunicación de una manera efectiva y eficiente con la comunidad sobre las actividades programadas.

Culminada la primera intervención en Moravia, el conflicto entre grupos armados se intensificó y el sector pasa a ser desatendido por la administración municipal y en él se intensifican el conflicto armado y la llegada de población. "Hacia 1985 tras luchar contra algunos intentos de desalojo a través de las más variadas formas legales de las administraciones municipales, comienza a asentarse un nuevo grupo de pobladores en el terreno conocido hoy como barrio El Oasis" (ESTRADA, 2000, p. 43). La desatención por parte del Municipio de Medellín se explica por la discontinuidad política de la administración entrante que, en contraste con sus dos predecesoras, no priorizó a Moravia como un proyecto bandera de su periodo de gobierno. Esta actitud del gobierno local, facilitó la consolidación de otros poderes en Moravia quienes en adelante asumirían gran parte de su gobierno, con importantes efectos para la participación (ESTRADA, 2000).

Solo después de las negociaciones de paz en Moravia, se pudieron llevar a cabo nuevas intervenciones en el sector tanto desde sus organizaciones como desde la administración municipal; estas proyecciones perfilan lo que sería el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia entre 2004 y 2011.

En síntesis, podría decirse que el programa pretendía recuperar el sector de Moravia a través de la intervención de sus condiciones físicas y habitacionales, articulándolo a la ciudad; también, se proponía reconocer el constructo social elaborado por sus habitantes para constituir el tejido social. Entre las principales lecciones que dejó a la ciudad este programa se destacan: articulación interinstitucional generada, tanto pública como privada, no gubernamental y comunitaria; concertación social experimentada, fundamento de los alcances y resultados obtenidos; innovación en la intervención efectuada, apoyada en instrumentos de gestión y financiación tales como los denominados bonos de ayuda mutua — estrategia de incentivos para la participación social —; y el trabajo comunitario.

Programa el limonar

Desarrollado en 1990 con el propósito de atenuar la problemática de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, este programa ofreció soluciones habitacionales para la población localizada en distintos puntos de la ciudad, reubicándola en el corregimiento San Antonio de Prado, al suroccidente de Medellín. En consecuencia, la población reubicada fue bastante heterogénea en relación con su procedencia.

La Alcaldía de Medellín contó con la asesoría del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) producto de lo cual se institucionalizó un ente planificador, coordinador y promotor para la atención de desastres: el Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres (Simpad).

El programa convocó los esfuerzos de una variada gama de actores gubernamentales y sociales, y la conformación de organizaciones comunitarias una vez constituido el sector. Además, convocó un comité interinstitucional liderado por Corvide que se estructuró a partir de procesos jurídicos, sociales y técnicos. La metodología tuvo en cuenta las zonas y familias a evacuar, características del suelo, participación interinstitucional y proceso de adecuación al nuevo hábitat (MIRA, 2007).

La experiencia deja fortalezas y debilidades de los que derivan aprendizajes. Las fortalezas están asociadas a la disminución del riesgo físico y vulnerabilidad ambiental de las familias reasentadas. Su mayor expresión, se dio en la adecuación espacial y en la generación de equipamientos para los nuevos habitantes que, aunque de manera lenta y progresiva, posibilitó su acceso a servicios públicos e infraestructura. En lo que se refiere a la adquisición de la nueva vivienda, Figueroa y Jaramillo (1998) mencionan como conquistas la estabilidad en la tenencia de la tierra, las alternativas de desempeño laboral, de interacción social e incluso de acceso a los servicios de seguridad social en salud.

Entre las debilidades se incluyen el desalojo desorganizado y descoordinado, sin registro sistemático de la población, y con diferentes censos que no coinciden entre sí; aunque la comunidad intentó organizarse no logró participar en la definición de alternativas y en la formulación de criterios para las etapas siguientes. Se presentaron problemas de comunicación e información entre los diferentes agentes, especialmente en torno a los criterios de la intervención (MIRA, 2007). Tras su consolidación, Figueroa y Jaramillo (1998) refieren deficiencias en la calidad de vivienda, en la disposición de equipamientos comunitarios y dificultades en el proceso de adquisición de vivienda.

Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (Primed) I y II

Durante 1992 y 1998 se llevó a cabo Primed, apoyado en el acuerdo de cooperación financiera entre el gobierno de Alemania representado por el banco KFW, el Estado colombiano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Alcaldía de Medellín, en articulación con organizaciones privadas no gubernamentales, sociales y comunitarias. Este programa surgió enmarcado por la creciente crisis de gobernabilidad de Medellín, agudizada por el narcotráfico, que demandó la creación, desde el gobierno nacional, de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana.

Se llevó a cabo en dos fases en algunos barrios de la zona noroccidental, centroccidental, centroriental, nororiental entre 1992-1996 y 1996-1998. Su propósito fue atender, de manera integral, la problemática urbana de asentamientos subnormales, generando transformaciones en las condiciones físicas de la vivienda y el entorno para elevar la calidad de vida como medio para mejorar la convivencia ciudadana y para la construcción y el fortalecimiento del tejido social mediante inversiones en infraestructura física y en programas sociales con alto componente de participación comunitaria.

Su diseño e implementación estuvo apoyado en seis componentes: planeación y gestión, mejoramiento barrial, mejoramiento y reubicación de vivienda, mitigación del riesgo físico, legalización, y promoción y participación comunitaria. El énfasis social se constituyó en eje articulador contribuyendo a cada componente.

Con el mejoramiento y la reubicación de vivienda, se incidió en la construcción de vivienda nueva, especialmente con apoyo en la política de subsidios del orden nacional, complementados por los recursos del ámbito municipal, tanto pública como proveniente de organizaciones populares de vivienda y las familias beneficiarias. Adicionalmente, se trabajó en el mejoramiento de viviendas vinculadas a la intervención urbana que no se encontraban en inadecuado estado o que podían permanecer en el área de influencia y constituirse a la vez en objeto de legalización. El mejoramiento barrial se enfocó en el entorno de la vivienda destinando en mayor medida los recursos provenientes de la cooperación internacional; así, trabajó en vías, equipamientos comunitarios e institucionales, escenarios deportivos y recreativos, parques y generación de nuevos espacios públicos. La mitigación del riesgo físico se orientó a la recuperación de zonas declaradas como de alto riesgo geológico, con características de mitigable, bien por obra pública, por acciones de prevención o ambas; en todo caso, su objetivo fue hacer habitables zonas de la jurisdicción del programa, mediante iniciativas

técnicas creativas e innovadoras que lo hicieron posible. En el proceso de legalización se titularon predios y viviendas, con énfasis en las familias que históricamente poblaron los asentamientos precarios intervenidos. Esta acción demandó trabajo conjunto con los demás componentes, dada su complejidad y alta incidencia en la dinámica inmobiliaria propia de zonas consideradas por años, de alto riesgo geológico y, por tanto, marginales.

Mediante la promoción y la participación comunitaria se impulsaron mecanismos de sensibilización, capacitación de los pobladores, a través de organizaciones, grupos y actores comunitarios. Se facilitó la participación de los pobladores en las fases de la planeación local (identificación, priorización, formulación, gestión y ejecución de proyectos), en el control, la evaluación y la gestión de recursos, en la vinculación a los procesos de planeación, a fin de garantizar la apropiación y la sostenibilidad de la intervención. La participación se centró en los comités zonales por objetivos específicos y en el Comité Operativo Zonal, desde donde se orientó el trabajo hacia cuatro líneas temáticas articuladoras: formación ciudadana, creación de espacios de participación, realización de eventos de integración ciudadana y de mecanismos de comunicación alternativa entre los pobladores, sus organizaciones y la administración municipal.

Como lecciones se destacan el mejoramiento integral de barrios como estrategia para actuar sobre la informalidad en el sitio donde acontece, sin requerir desplazamientos; la formulación y la implementación de procesos de planeación y gestión zonal, llamados planes de intervención zonal (PIZ); el fortalecimiento del capital social local mediante la formación en nuevos liderazgos y la apropiación de metodologías para la formulación, la gestión y la implementación de proyectos sociales; el incremento de la calidad de vida de la población generado por las obras de mitigación del riesgo y de mejoramiento barrial, de equipamientos para educación, salud, deporte y recreación; la titulación de viviendas; la apertura y la adecuación institucional para la vinculación de recursos provenientes de la cooperación internacional, del crédito con la banca internacional, de la Nación y de las organizaciones privadas, no gubernamentales y comunitarias, dirigidos a la intervención integral y focalizada de la rehabilitación de asentamientos de inacabado proceso de consolidación en Medellín, el Valle de Aburrá, Antioquia y Colombia (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006, p. 6-7).

Programa de mejoramiento integral de barrios (PMIB)

Resultado de las experiencias urbanas vividas en Medellín, emerge el PMIB (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2007) con el propósito de orientar el

crecimiento armónico de los asentamientos precarios mediante acciones planificadas y concertadas y la implementación de mecanismos integrales de gestión y financiación. La población beneficiaria es la perteneciente a los estratos socioeconómicos 1 y 2: bajo-bajo y bajo; precisamente, aquellos que son objetivo prioritario y sujetos de la acción de mejoramiento urbano, como contribución al desarrollo humano integral y sostenible de los asentamientos humanos en la ciudad.

Se espera que los PMIB faciliten la habitabilidad y el mejoramiento de los entornos físicos y naturales de los asentamientos para lo cual se basan en los principios: prevalencia del interés público y la función social y ecológica de la propiedad; distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano; protección, incremento y calidad en la oferta de espacio público; y, procesos de ordenamiento en forma participativa y concertada en las diferentes fases — formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste —, posibilitando complementariedad, de acuerdo con las circunstancias del momento y las dinámicas demandas ciudadanas.

Los criterios de política urbana y habitacional orientados a restringir el crecimiento de la ciudad sobre los bordes de las montañas privilegian en el PMIB el crecimiento, el uso y la ocupación del suelo con acciones de renovación, redesarrollo, densificación, mejoramiento y consolidación habitacional. Por ello, es prioritaria la construcción de vivienda de interés social, de espacio y equipamientos públicos, la localización de actividades productivas, el mejoramiento de infraestructura para la movilidad de peatones, la generación de procesos participativos mediante estrategias de formación ciudadana.

Proyecto Urbano Integral (PUI)

De las intervenciones urbanas en asentamientos precarios promovidos hasta la fecha por la estructura gubernamental de Medellín, los PUI, llevados a cabo en cuatro zonas de la ciudad, son quizá los que han contado con mayores posibilidades y acumulados para hacer de su diseño, implementación y evaluación, una experiencia participativa para la construcción de ciudad.

Durante el periodo 2004-2007, el gobierno local detecta en el Metrocable de la línea K, de la zona Nororiental, la oportunidad de realizar intervenciones urbanas de alto impacto, siguiendo las orientaciones del Plan de Desarrollo Municipal, del POT vigente y de los procesos de regularización urbanística llevados a cabo en esa zona.

Enmarcados en los PMIB, emergen los PUI como instrumento de intervención urbana que abarca lo social, lo físico e lo institucional para resolver problemáticas en territorios definidos, poniendo todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea. Es implementado en lugares donde existía una marcada ausencia del Estado, en procura del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral que acerquen a la administración municipal con las comunidades. Como modelo de intervención integral contiene componentes de participación comunitaria, coordinación interinstitucional, promoción de vivienda, mejoramiento del espacio público y de la movilidad, adecuación de equipamientos colectivos y recuperación del medio ambiente.

El espacio público fue comprendido como plataforma cotidiana en la que habitan las personas y se desarrollan como individuos y ciudadanos, por ello fue construido como herramienta para la inclusión social; la movilidad actuó como sistema conector de la trama urbana para fomentar la articulación; el equipamiento como punto de referencia asociado a usos que complementan la vida individual y colectiva; la vivienda y su entorno como soporte del individuo y la familia.

Su componente social es fundamental en la estrategia metodológica para lograr que la comunidad participe activamente en todas las etapas del proceso, desde la identificación de problemáticas y oportunidades a través de recorridos de campo, hasta la formulación y la aprobación de los proyectos mediante la utilización de prácticas de talleres participativos. El componente físico incluye la construcción y el mejoramiento de espacios públicos y vivienda; adecuación de edificios públicos y recuperación del medio ambiente, a través de la construcción de parques, aspectos que enmarcan la intervención. Desde el institucional se coordinan las acciones de las dependencias del municipio en la zona de intervención; también se promueven alianzas con el sector privado, organismos no gubernamentales, entidades nacionales e internacionales y con las organizaciones comunitarias. La presencia del Estado durante el proceso de intervención en la zona dio la posibilidad de gestionar mayores recursos para la intervención, de generar ahorro en la gestión administrativa y financiera, de hacer seguimiento a los resultados obtenidos.

La participación se concreta identificando potencialidades de la zona, haciendo propuestas y en la concertación sobre actuaciones urbanísticas, en los talleres de imaginarios, en los comités comunitarios, en los pactos ciudadanos, en la formación sobre el uso y la apropiación de los espacios públicos, en la veeduría de los proyectos y en los comités de obra, en la selección de mano de obra de población que habite en la zona, en la ejecución de los proyectos y en

la entrega de estos a la comunidad. Se identifican y se convocan a los líderes para crear espacios de información y formación, conformación de comités comunitarios. Los PUI se vincularon a la política local vigente para la época mediante la estructuración de componentes y metodologías propias diseñadas para que los diversos sujetos acompañen permanentemente el proceso, lo que legitima cada una de las intervenciones desarrolladas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006, p. 7).

Metodológicamente, poseen su propia estructura de planificación: diagnóstico, formulación y gestión; distribuidos en tres fases: diseño, ejecución y animación; y, en diez etapas: reconocimiento físico-social, perfil del proyecto, anteproyecto y proyecto arquitectónico, en la fase del diseño; insumos para la contratación, contratación y obra, en la fase de ejecución; planteamiento, gestión y ejecución, en la fase de animación.

El urbanismo social como apuesta para la construcción de ciudad se tornó en horizonte de los PUI, implicando al proceso de planeación urbana, la incorporación de nuevos territorios al desarrollo y la adecuación de los existentes, mediante nuevas funciones y formas urbanas en sus tejidos, permitiendo el desarrollo de las diferentes actividades de la ciudad: habitación, trabajo, recreación y encuentro ciudadano. Esta noción se consolidó a partir de la escucha de diferentes voces en una apuesta por edificar juntos una ciudad mejor, por dignificar la población haciéndola partícipe, de manera concertada y abierta, en la transformación del territorio (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). Desde esa perspectiva se pretendió la realización de transformaciones simultáneas en lo social, cultural y físico, convirtiendo a la arquitectura en motor de progreso para los habitantes de la ciudad (EDU, 2007, p. 4). Si bien esta perspectiva se orientaba a las particularidades y las exigencias de la realidad local, también mantenía diálogo crítico con prácticas urbanísticas internacionales recientes en la época.

La implementación del PUI fue posible en términos financieros gracias a las alianzas y los vínculos creados para responder a los costos de su implementación. Se generaron articulaciones entre las secretarías encargadas de los componentes de ejecución, se gestionó su cofinanciación a través de la cooperación internacional, ejemplo de ello fue la cooperación española (CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES, 2011). La cooperación internacional tributó a la construcción de sedes de trabajo, mejoramiento de equipamientos comunitarios, puesta en marcha de las acciones relacionadas con el componente ambiental, preservación de riesgos y un capital semilla para el establecimiento de un fondo rotatorio de microcréditos para el Plan Terraza, reubicación de viviendas y puesta en marcha de proyectos

productivos. La Nación aportó al componente de reincorporación social, dotación de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo), cofinanciación de los puentes peatonales y asignación de subsidios para el mejoramiento y la reubicación de viviendas (EDU, 2005). La EDU, como unidad ejecutora de los PUI, fue la encargada de direccionar los recursos que se le otorgaron desde el municipio, a través de los convenios realizados con las secretarías municipales.

La política urbana en tiempos de democracia participativa y neoliberalismo: avances e impases para la garantía del derecho a la ciudad

Durante los años noventa, en el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa, evolucionaron imaginarios, concepciones, abundantes marcos legislativos, y prácticas que diferentes agentes desenvolvieron en torno a la participación, la ciudadanía, y los derechos civiles, políticos y sociales. Términos como cogestión, responsabilidad social y corresponsabilidad empezaron a ser parte del discurso sociopolítico para referir la democracia participativa.

En ese nuevo marco parecía posible incidir en las políticas públicas sin necesidad de representación de partido, gremio, relación clientelista, o por las vías armadas, ya establecidas en la memoria de la población de los asentamientos precarios; también parecía posible llevar a la práctica los imaginarios y los discursos que tenían como pretensión la deliberación en el espacio público. Colombia se inscribía en la tendencia latinoamericana referida por varios autores asociada a que de las nuevas constituciones surgen cambios en los procesos de descentralización, de modernización del Estado que impactan las prácticas institucionales y las dinámicas de la vida pública.

Llevar a cabo la democracia participativa no es algo automático, esta se habilita en el día a día; en nuestro caso, con el enfrentamiento del cotidiano restrictivo por la violencia y la precariedad e informalidad urbana al que se sumaba una nueva dinámica, la apertura económica, de libre mercado y competitividad. Así, el naciente proyecto político democrático-participativo que ya mostraba avances y conquistas, comenzaba a debatirse con la apertura a procesos de modernización del Estado, de internacionalización y de apertura económica que llevaron a la implementación de medidas neoliberales.

En este ambiente se generó una contradicción: la pugna entre la respuesta a las necesidades locales y a las demandas externas; de ese modo, mientras

se avanzaba en el reconocimiento de derechos, a la par se implementaban medidas que desmontaban y privatizaban el Estado social de derecho, transferían parte de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado y reformulaban políticas públicas en función del mercado. En esta dicotomía entre garantía de derechos y mercado se moviliza la gobernanza colombiana en una tensión permanente por definir el papel del Estado: garante de derechos, para lo cual hace presencia y regulación permanente, y/o Estado mínimo que da vía libre a las fuerzas del mercado.

Durante la primera década de implementación de la Constitución Política Colombiana fue notoria la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante la financiación de programas de mejoramiento integral de barrios para la reducción de la pobreza y de la desigualdad urbana. Como consecuencia, el Estado se sujetaba a parámetros externos (TORRES, 2009) que, entre muchos otros, orientaban la participación de la población afectada por intervenciones gubernamentales en las políticas públicas.

Los efectos perversos de la globalización neoliberal en Colombia, como en la mayoría de los países de América Latina, se observan en la profundización de la desigualdad, la exclusión social, la pobreza y la inestabilidad institucional; a lo que se adiciona, como especificidad, la violencia endémica. Esos efectos se traducen para un amplio sector de la población en lo que Nieto (2013) denomina procesos crecientes de des-ciudadanización como evidencia de la imposibilidad de ejercer los derechos consagrados en la Constitución Política Colombiana de 1991.

Específicamente, la implementación de la política urbana y habitacional en Medellín, caracterizada históricamente por la discontinuidad gubernamental y el enfrentamiento de coyunturas sociales y ambientales, fue orientada por *Ciudades y ciudadanía* como esencia de la política urbana del programa de gobierno denominado el Salto Social, período 1994-1998 y por la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial que contribuyó a la planificación y la gestión territorial. En el caso de Medellín, este fue el primer municipio colombiano en adoptarlo, definiendo un modelo de ocupación guiado por el espacio público como la esencia de la ciudad y principal escenario para la construcción de ciudadanía, y por la participación ciudadana como estrategia de vinculación de diferentes actores.

El contexto en el que se implementó la política urbana nacional y local a mediados de 1990 se caracterizó por la grave crisis económica que impactó

el sector inmobiliario y el sistema financiero; y por la formulación de un amplio marco legislativo que desarrolló asuntos de grande envergadura como la vivienda, el saneamiento y el riesgo geológico, el espacio público, el ambiente y la participación. Si bien se profundiza en la política urbana resultante de la acción gubernamental, no debe olvidarse que desde 1970 la lucha histórica de los pobladores por enfrentar las condiciones de precariedad, pobreza, violencia y desigualdad urbana ha contribuido a la construcción de los barrios populares, así como alentado la implementación de intervenciones urbanas.

A pesar de las tendencias neoliberales privatizadoras de lo público, la política urbana y habitacional en Medellín demuestra tener algunas particularidades en relación al contexto nacional. Durante la intervención del PUI, la prestación y la administración de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, telefonía, gas y aseo, estaban a cargo de entidades públicas como las EPM y las Empresas Varias de Medellín (EVM). Se contaba con avances en los inventarios de la red hídrica y la clasificación del suelo para procesos de urbanización, ofreciendo información sobre las zonas de riesgo, a través del Simpad; Medellín junto con Cali y Bogotá contaban con información catastral soportada en sistemas de información geográfica. La movilidad urbana, de operación pública, se encuentra a cargo de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra (Metro), complementariamente también se cuenta con transporte de buses, busetas y taxis concesionado al sector privado. Por último, la vivienda de interés social, bajo la tutela de entidades públicas como Fovimed que cambió en 2008 por Isvimed, presenta diferencias frente a los procesos de urbanización de otras ciudades colombianas en las que el sector inmobiliario promueve el desarrollo de vivienda nueva.

En términos de la planeación urbana participativa es preciso destacar que la ciudad cuenta con un Consejo Territorial de Planeación que actúa como máxima instancia de participación y consulta ciudadana para la adopción del plan de desarrollo municipal y del POT; también con un Sistema Municipal de Planeación del cual se han derivado procesos de planeación sectorial, planeación y presupuesto participativo, planes de desarrollo local y procesos de construcción de imaginarios. Estos avances contribuyen a perfeccionar las metodologías que orientan las intervenciones urbanas.

Un balance de la política colombiana en el orden nacional y local, deja la percepción que no basta la norma para garantizar el acceso equitativo de la sociedad a los servicios urbanos; tampoco lo es el que exista un modelo de gestión de los servicios urbanos eficiente y efectivo que asegure territorios

sin desigualdades sociales, ya que en el trasfondo, las causas de la exclusión están relacionadas con la distribución de los ingresos en nuestra sociedad, y por ende, para determinados grupos, la capacidad de acceder a los servicios de la ciudad, siempre estará restringida.

Tanto en vivienda, saneamiento básico, riesgo geológico, espacio público como en participación es necesario reconocer que los recursos económicos para brindar soluciones adecuadas en los asentamientos precarios siempre estarán por debajo de los costos para atender la problemática actual, más aún sabiendo que en el mediano y largo plazo continuase expandiendo sobre áreas de borde "nuevas precariedades". Esta expansión obedece a la histórica atracción de la ciudad como lugar que "posee y ofrece" bienes y servicios urbanos.



PARTE I

POLÍTICA URBANA



COLOMBIA | MEDELLÍN

BRASIL | SÃO PAULO

Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a politica habitacional no Brasil

DENISE ANTONUCCI, MÁRCIA FERREIRA PRESTES, PATRICIA RODRIGUES SAMORA, MARIA DE LOURDES ZUQUIM

O processo de urbanização brasileiro é decorrente da arcaica estrutura político-econômica de estado de bem-estar social, de baixo nível de reprodução da força de trabalho, de grande concentração de renda e diferenças sociais, ou seja, um processo de urbanização excludente característico dos países periféricos – um dos expedientes de rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho deu-se por meio da autoconstrução da moradia (OLIVEIRA, 2003) localizada em bairros distantes, carentes de infraestrutura e serviços urbanos, caracterizando uma exploração adicional do trabalhador, denominada por Kowarick (1980) de "espoliação urbana".

Para compreender as ações públicas no contexto da urbanização desigual e excludente será traçado um breve histórico da política urbana e habitacional brasileira.

Em relação às favelas, a ação pública até a década de 1970 (BUENO, 2000; DENALDI, 2003) foi a de sua erradicação. Posteriormente, de maneira incipiente e pontual, as ações de urbanização de favelas se incorporaram às práticas municipais e se diversificaram, à medida que estes núcleos foram aumentando tanto em ocorrência como em densidade populacional. Se as primeiras intervenções em favelas se restringiam a dotar estes assentamentos de infraestrutura mínima, as atuais intervenções incluem elementos de infraestrutura, provisão de moradia e equipamentos sociais para que o núcleo se incorpore à cidade, e por vezes até mesmo elementos de mobilidade urbana, como elevadores e teleféricos. Hoje se entende que o processo só se efetiva com a regularização urbanística e fundiária do assentamento.

Os assentamentos precários[13] são regra e solução habitacional para a maior parte da classe trabalhadora. A partir das ações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que envolvia os movimentos populares, as assessorias e a academia, as ações de intervenções em favelas foram incorporadas progressivamente à política habitacional. Elas tiveram início no governo militar de forma pouco expressiva e foram ganhando corpo

13. Assentamentos precários são aqueles produzidos na informalidade, com precariedade da unidade habitacional, deficiência de infraestrutura (muitas vezes em áreas de risco de escorregamento ou alagamento), carente de serviços urbanos, caracterizados pela ilegalidade urbanística e/ou fundiária. Compreendem tanto as favelas, como loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, cortiços, e conjuntos habitacionais degradados (BRASIL, 2010).

gradativamente até tornarem-se centrais na política habitacional, como exemplifica o porte do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), desde 2007.

Com a redemocratização, muitos municípios tomaram a frente no processo de urbanização de favelas e de regularização de loteamentos, antes que o marco legal do Estatuto da Cidade fornecesse as diretrizes para lidar com a ilegalidade destas áreas. As experiências municipais inovadoras em habitação dos anos 1990, consideradas "boas práticas" pela Agência Habitat das Nações Unidas, influenciaram a redação do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Ainda assim, foi com os investimentos do governo federal, a partir de 2003, que as políticas relativas aos assentamentos precários ganharam importância na política habitacional federal, por meio do PAC-UAP, importante ponto de inflexão nas políticas urbana e de habitação social.

Política nacional de habitação do governo militar à Constituição Federal (1964-1988)

Desde o final do século XIX (BONDUKI, 1998) já se tem notícias da presença de assentamentos precários no Brasil, mas é no século XX que estes começam a ganhar maiores proporções, pelo seu crescimento contínuo, até alcançar o quadro atual das cidades brasileiras. A partir do segundo quartel do século XX, com a rápida passagem de país agrário-exportador para urbano-industrial, dá-se uma intensa migração em direção às cidades em busca de oferta de trabalho, pois essas passam a ser vistas como o lugar de concentração de riquezas e de atração para grandes contingentes de trabalhadores rurais.

Até os anos 40 do século passado, a provisão de moradia popular fica restrita às ações da iniciativa privada na forma de vilas operárias e habitações de aluguel em bairros industriais. Com o congelamento dos alugueis pela Lei do Inquilinato (1942), a provisão de habitação de aluguel começa a se retrair invertendo o capital para o setor industrial e de terras. É somente na década de 1940 que tem início a produção estatal de habitação social, primeiramente com os Institutos de Aposentadoria e Pensões (1937/1946) e posteriormente com a Fundação da Casa Popular (1946/1964). Neste período a moradia popular começa a ser tratada como questão social, ainda que a produção de habitações não tenha sido suficiente para atender a demanda das populações de baixa renda (BONDUKI, 1998).

Esta produção não responde à demanda por moradia popular e a saída encontrada pelo trabalhador foi a aquisição de lotes periféricos e autoconstrução

das moradias, motor do processo de urbanização periférica. Com isto, a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora é dada pelo trinômio loteamento popular / casa própria / autoconstrução (MAUTNER, 1999), quer pela extensão do assalariamento nos anos que seguem a 2ª Guerra Mundial, pelo acesso à terra distante e barata favorecida pela ampliação dos meios de transporte sobre rodas, pela industrialização dos materiais básicos de construção e pela frágil política habitacional do Estado. Este processo de urbanização desigual e excludente criou "cidades partidas" de lugares precários onde mora a população de baixa renda em contraposição a lugares infra estruturados e equipados.

Durante o regime militar, as políticas de habitação estiveram sob gestão do binômio Sistema Nacional de Habitação (SNH)/Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em 1964. O papel econômico do BNH o transformou em elemento central do governo militar. A União atuava como financiadora e criadora das políticas públicas a serem implantadas no território brasileiro. Os agentes promotores eram as companhias de habitação popular dos Municípios e Estados, que gerenciavam o processo produtivo nas fases de financiamento, promoção e comercialização. A fase de construção ficava por conta do mercado privado. Embora administrativamente independentes, as companhias de habitação, na prática, eram agentes do governo federal para a execução de sua política social (ARETCHE, 2000). A dependência econômica era o mecanismo que garantia o alinhamento das ações políticas locais às políticas federais. Este modelo colapsa com o fim da ditadura militar e a extinção do BNH em 1986.

Basicamente, a política urbana do período BNH compreendeu dois momentos distintos. Inicialmente, de 1964 a 1973, sua ação era voltada à remoção de assentamentos precários e à construção de conjuntos habitacionais localizados nas periferias. De 1975 a 1986, expressaram-se na forma de programas de urbanização de favelas, paralelamente a produção e comercialização de habitação popular. Com destaque para os programas de financiamento: (i) lotes urbanizados para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (*Profilurb*, de 1975); (ii) construção, conclusão, ampliação ou melhoria de habitação de interesse social (*Ficam*, de 1977); (iii) Programa de erradicação de sub-habitação (*Promorar*, de 1979), para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos em áreas consolidadas, por meio de substituição de barraco por embrião ou reassentamento de favelas dada à impossibilidade de urbanização no próprio local (ZUQUIM; CAPELO, 2010).

Apesar de inovadores estes programas tiveram poucos resultados e a política do BNH, até sua extinção em 1986, voltou-se predominantemente à produção

habitacional dentro do sistema formal de construção civil. Destaca-se dentre estes programas, o "Promorar" que assinalava uma mudança de postura na política urbana ao buscar fixar a população em lugar de removê-la para conjuntos habitacionais. As intervenções em favelas utilizavam como aparato legal a Lei Federal de Parcelamento do Solo n.º 6766 de 1979 (Lei Lehman).

É importante destacar os impactos urbanos da Lei Lehman no crescimento de favelas e loteamentos irregulares (do ponto de vista da irregularidade urbanística, ambiental e dominial). Isto porque, a Lei Lehman ao tornar ilegal a venda de lotes sem infraestrutura e criminalizar o loteador clandestino retraiu a produção de loteamentos populares e valorizou expressivamente o preço os lotes, que continuam a ser ofertados no mercado.

Desta forma o lote popular fica praticamente inacessível para as classes populares e as famílias que não acumularam recursos para adquiri-lo começaram a formar favelas, processo intensificado nas décadas de 1970 e 1980 pelas sucessivas crises e reestruturações econômicas e consequente arrocho salarial, aumento do desemprego, custo de vida e preço da terra (ZUQUIM, 2012). Por conseguinte, as favelas cresceram em proporções alarmantes: enquanto em 1973 1% da população do município de São Paulo residia em favelas, em 1987 já eram 8,92% (PASTERNAK, 2001). Nesta conjuntura, não sobrou outra opção que não ocupar lotes de uso comum dos loteamentos populares periféricos ou ocupar áreas centrais, ou seja formar favelas, processo de urbanização definido por Maricato (1996) como "urbanização dos baixos salários".

Os programas criados neste período para dinamizar a economia pelo governo militar - entre outros a facilitação da aquisição de casa própria e recursos para investimento em infraestrutura urbana – atenderam as faixas de renda média e não alcançaram as classes populares. Para famílias que não tiveram acesso a moradia a alternativa foi autoconstruir em loteamentos periféricos e favelas. Marca-se aqui o padrão de urbanização excludente e desigual, de inúmeros loteamentos irregulares e favelas, sem infraestrutura, sem equipamentos sociais e distantes dos serviços públicos e locais de oferta de trabalho.

O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

A proposta de Reforma Urbana surgiu durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em 1963, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), com apoio do Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE), em Petrópolis, Rio de Janeiro. O encontro reuniu

engenheiros, economistas, arquitetos, sociólogos e parlamentares e elaborou o projeto de Reforma Urbana a ser inserido no conjunto de Reformas Sociais de Base. O documento propunha um órgão executor de política urbana que centralizasse os recursos destinados à habitação.

A instauração de regime militar fez com que as Reformas Sociais de Base, assim como a Reforma Urbana, não fossem discutidas no período de exceção que se seguiu. No entanto, a valorização política da questão urbana ressurgiu na década de 1970, em função do quadro de intensas desigualdades sociais e degradação das condições de vida, implicando o crescimento de associações de moradores vinculadas a reivindicações específicas de melhoria urbana (COELHO, 1990).

O conceito de Reforma Urbana ressurgiu a partir de iniciativas como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), ligada à igreja católica, com o fim de unificar as numerosas lutas urbanas que emergiram nas grandes cidades nesse período. Para tanto, foi criada a Articulação Nacional do Solo Urbano, no início dos anos 1980. Junto com outras entidades, a CPT promoveu encontros em Petrópolis e Goiânia com expressiva participação de lideranças populares, considerados a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994).

O início dos anos 1980 foi marcado por esforços na articulação urbana. As assessorias veiculavam teorias produzidas na academia, buscando que os movimentos transformassem suas reivindicações em direitos à cidade e à cidadania (RIBEIRO, 1994).

A trajetória teórica da Reforma Urbana, desde sua origem até a elaboração e aprovação de Planos Diretores, passou por diferentes ângulos de análise sobre o espaço urbano dos quais podem ser destacados três eventos como antecedentes à participação do MNRU na Assembleia Constituinte:

1. Em 1982, um anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano foi elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Em 1983, foi enviado ao Congresso projeto substitutivo pelo Deputado Raul Ferraz, com a assessoria técnica do arquiteto-urbanista Cândido Malta Campos Filho. O projeto, não votado, apresentava instrumentos de controle de uso e ocupação do solo, com novos limites ao exercício da propriedade. Reconhecia representação das associações de moradores e direito de participação da comunidade.

2. Ainda em 1982, publicou-se o documento "Solo Urbano e Ação Pastoral", elaborado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil,

durante sua 20ª Assembleia Geral, que ditava como fundamental que a divisão de bens deveria ocorrer sempre sob o aspecto da justiça social.

3. Em 1985/86 ocorreu o debate em torno da reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, coordenado pelo IAB, que, criticando a política do BNH, defendia a questão do direito de moradia para a população de baixa renda como dever do Estado. Propunha a descentralização administrativa e a democratização das decisões com participação dos beneficiários (RIBEIRO, 1994).

A Reforma Urbana volta à cena em meados da década de 1980, retomando vários aspectos desses documentos e estabelecendo o debate sobre a questão urbana, através da seguinte estratégia: a) redefinição do direito de propriedade; b) redefinição da relação Estado-sociedade; c) ampliação da cidadania.

A partir de 1985, começou-se a discutir a questão da Reforma Urbana junto aos movimentos sociais. O movimento da Reforma Urbana contrapunha-se à cidade como fonte de lucros para alguns e pauperização para muitos e politizava a discussão sobre a cidade, fazendo com que os movimentos ultrapassassem o horizonte das questões locais, ao considerar "a cidade clandestina" ao invés de negá-la. Favelas e loteamentos clandestinos passaram a ser considerados "incorporáveis" à malha legal, a partir do processo de urbanização - legalização da posse do terreno, implantação de infraestrutura e serviços urbanos.

A politização do debate sobre o planejamento urbano ocorreu associada à introdução de temas como a função social da propriedade, a distribuição de bens e serviços urbanos, a gestão democrática e a recuperação ambiental urbana. A inovação introduzida pelo Movimento foi a convivência entre academia, assessorias e movimentos populares. Por um lado, houve a contribuição da reflexão crítica e, por outro, a contribuição das experiências práticas, permitindo a produção de propostas inovadoras.

A questão da unificação e articulação das lutas e reivindicações, como os direitos urbanos e os direitos de cidadania que emergiram da instância jurídico-institucional, diferenciaram o MNRU dos movimentos da década de 1970. A premissa dos direitos sociais defendidas pelo MNRU transformou em prática social a tarefa de entender, decodificar, elaborar, debater e discutir a lei (SILVA, 1991).

O MNRU representou uma nova cultura política que se voltou para a participação na instância jurídico-institucional. Várias entidades articularam-se em torno de trabalhos de elaboração de Emenda à Constituição, ultrapassando questões locais e específicas, substituídas pelo direito à cidade - acabar com desigualdades no espaço e garantir a participação na gestão da administração pública (FELDMAN & SOMEKH, 1996).

A Constituição Federal de 1988. Avanços e impasses na garantia dos direitos sociais

Com a abertura democrática, nos anos de 1980, aumenta a reivindicação pela regularização de favelas e loteamentos irregulares e a urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade para enfrentar a precariedade urbana e da moradia, quando governos estaduais e municipais realizam experiências inovadoras, ao contrário das ações públicas realizadas até então: remoção, atendimento provisório ou retorno ao local de origem.

Com o fim do período militar e a redemocratização do país, teve início o processo de elaboração de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988[14]. Esta propiciou um novo marco jurídico-institucional de política urbana, incluindo um capítulo específico, que estabeleceu os princípios da função social da cidade e da propriedade. Diferente do ocorrido nas áreas de educação e saúde, a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências entre os níveis de governo para a área de habitação. Pelo contrário, com a redemocratização houve um esvaziamento, deixando praticamente de existir uma política nacional de habitação (BONDUKI, 2008). Ademais, transferência de recursos do extinto BNH para a Caixa Econômica Federal provocou um elevado grau de instabilidade, inclusive ministerial, em relação à política urbana (ARETCHE, 2000).

14. Os instrumentos de política urbana foram regulamentados anos mais tarde por meio da Lei n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

Enquanto o financiamento da habitação popular escasseava, a favelização aumentava, agravada pela crise financeira e empobrecimento que marcou os anos 1980 e início dos 1990. O aumento da mobilização por moradias ampliou a pressão por maior participação dos municípios na questão habitacional, acelerando o processo de descentralização da política urbana e tornando o município o principal responsável pelo equacionamento das demandas sociais. Os programas de urbanização passaram a ser independentes e as ações, muitas vezes, foram acompanhadas de práticas clientelistas.

Alguns governos estaduais e municipais adotaram políticas de descentralização de ações administrativas e abertura à participação da sociedade. Essas

iniciativas resultaram em outras formas de enfrentar a precariedade urbana e criaram legislações municipais específicas para a regularização urbanística e fundiária, começando a delinear uma política pública de garantia dos direitos à moradia e à cidade. Alguns exemplos destas experiências são: Recife com a urbanização e legalização da terra (*Prezeis*, de 1987), Diadema com a urbanização de favelas, regularização fundiária e *Aeis* aprovada a partir do Plano Diretor (1994), Município de São Paulo com o *Programa de Urbanização de Favelas* (1989/92) e de produção de habitação de interesse social por mutirão autogerido; Santo André com a urbanização de favelas com participação popular e inclusão social (*Banco do Povo*, de 1989), Cubatão no âmbito do *Programa Municipal de Habitação* (1983) do Estado de São Paulo, com estrutura apoiada no tripé prefeitura (terras e infraestrutura), Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) - projeto e financiamento - e população (participação popular/construção por ajuda mútua), entre outras.

A urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade de enfrentar a questão da moradia precária de modo mais eficaz do que o modelo, preconizado até então, de remoção e produção de novas moradias. Ressalta-se, que os instrumentos de regularização urbanística e fundiária, introduzidos nos anos 1980, "acabaram tendo sua aplicação dificultada pela orientação perversa do mercado ou pelo rol de problemas encontrados na documentação de propriedade e nas esferas jurídicas" (MARICATO, 2001).

A partir de experiências municipais bem-sucedidas, algumas cidades brasileiras despontaram como referência em urbanização de favelas. É o caso do município de São Paulo, que foi influenciado pela Reforma Urbana durante a elaboração do seu Plano Diretor (em 1991). O Plano considerou a incorporação assentamentos precários à cidade real (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos) como uma das condições necessárias para sua formulação. Sob estes princípios, a política municipal de habitação iniciada em 1989 deu uma significativa contribuição à prática de incorporação das favelas à cidade, efetuando ações de implantação de infraestrutura e eliminação das situações de risco e ensaiando a aplicação de instrumentos urbanísticos, que seriam considerados anos depois na redação do Estatuto da Cidade (SAMORA, 2014).

A partir de 1990 ampliaram-se os programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos populares, contraditoriamente anos de intensificação das políticas de liberalização econômica e de mercantilização das cidades. O novo discurso das agências multilaterais de desenvolvimento, dada a imposição do ajuste econômico, buscava atenuar os efeitos sociais deste, articulando-o com estratégias de alívio à pobreza. É nesta época que

o financiamento de *slum upgrading* ganha espaço no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial. Entre os projetos financiados destacaram-se o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga na Região Metropolitana de São Paulo e o programa municipal Favela-Bairro no Rio de Janeiro (CARDOSO, 2007).

Estes financiamentos expressam programaticamente as exigências das agências multilaterais ao atender o modelo de gestão estatal terceirizada - gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores (ARANTES, 2006), marcando os arranjos institucionais que seguem até os dias de hoje. O desenho dos programas é regido pela ação pontual, por melhorias de infraestrutura, por prioridade para espaços públicos, articulando intervenção física às ações de redução da pobreza conforme preconizado pelas agências multilaterais.

Entre 1992 e 1994, foi lançado o programa *Habitar Brasil*, que financiava a produção de moradias e a urbanização de favelas. Apesar de ter tido pequena abrangência, teve o mérito de reabrir a agenda nacional para a urbanização de favelas. Em 1996, uma década após o fim do BNH, foi lançada a nova política nacional de habitação que integrou a política urbana às políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte (MARICATO, 1998).

O *Habitar Brasil* foi mantido e reestruturado com recursos da União, destinado às famílias com renda mensal até 03 salários mínimos e visava elevar os padrões de habitabilidade em "favelas, mocambos, palafitas e cortiços" (BRASIL, 1997). A partir de repasses do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aos Estados, foram criados o *Pró-Moradia* e o *Pró-Saneamento*. Esses programas foram destinados à urbanização de favelas, infraestrutura, construção ou melhoria habitacional. Na época, a destinação clientelista, via aprovação de emendas ao orçamento da União e a padronização do investimento no âmbito do *Habitar Brasil*, criou dificuldades na promoção da urbanização de favelas (DENALDI, 2003). Ao delimitar os valores máximos de repasse, o *Habitar Brasil* fazia com que os municípios tivessem que assumir a quase totalidade dos investimentos, além de se responsabilizar pela questão fundiária. O resultado desta série de impasses foi o baixo desempenho dos programas.

Nos moldes do *Habitar Brasil*, por meio de contrato de empréstimo com o BID, em 1999, foi firmado o Programa *Habitar Brasil*/BID (HBB), voltado ao atendimento da população de menor renda. A condição dada para acesso ao financiamento era capacitar os municípios na elaboração e implantação da política habitacional, tornando obrigatórios os planos estratégicos municipais para assentamentos subnormais. Denaldi (2003) aponta as exigências excessivas,

a dificuldade institucional, as constantes mudanças na regulamentação do programa e a falta de sintonia entre Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), Caixa Econômica Federal (CEF) e BID como causas da baixa contratação neste programa.

Assim, o programa de maior abrangência para acesso à moradia no fim da década de 1990 foi a *Carta de Crédito*, coordenado pela CEF. No entanto, entre 1995 a 2003, 78,84% do total de recursos foram para famílias com renda superior a 05 salários mínimos (*US$ 400*) enquanto apenas 8,47% foram destinados à baixíssima renda ou até 03 salários mínimos (*US$ 240*[15]), onde se concentravam 83,2% do déficit quantitativo de habitações (BONDUKI, 2008).

15. O valor é a média do salário mínimo e da cotação do dólar no período de 1995 a 2003.

Apesar da nova proposta institucional e da compreensão dos problemas sociais e urbanos, a política habitacional praticada nos anos 1990 não supriu a necessidade de moradia da população pobre e não ampliou urbanizações de favelas.

O marco legal do Estatuto da Cidade

No ano 2000, a "moradia" é reconhecida no Brasil como um direito social por meio da Emenda Constitucional n.º 26/00 que altera o Art. 60 da Constituição Federal. No ano seguinte, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.° 10.257/01) marca a regulamentação dos capítulos 182 e 183 referentes à política urbana na Constituição Federal.

Os princípios da reforma urbana e a prática municipal frente às políticas habitacional e urbana influenciaram a redação do Estatuto. Além de introduzir na política federal instrumentos urbanísticos já usados por alguns municípios para regularizar áreas urbanas ilegais, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social, o Estatuto também consagra o município como o principal condutor da política urbana, preconizando que esta deva ser objeto de Planos Diretores participativos, desenvolvidos em processos conduzidos pelo executivo municipal e aprovados pela câmara de vereadores. Define e atualiza, ainda, instrumentos urbanísticos para Regularização Fundiária de zonas especiais, como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)[16] e Concessão de Direito Real de Uso para Fins de Moradia (CDRU)[17], entre outros.

16. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é um instrumento de regularização fundiária utilizado em áreas públicas e pode ocorrer por via administrativa ou judicial.

17. A Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento de regularização fundiária que pode ser utilizado em áreas públicas ou particulares, mas tem sido utilizado majoritariamente em áreas públicas. Trata-se de um contrato administrativo ou particular pelo qual se estabelecem condições de uso sem transferir a propriedade e pode ocorrer por instrumento público, particular ou por termo administrativo.

Os instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto incluem a urbanização plena, ou seja, regularização fundiária associada à regularização urbanística. Isto implica a execução de obras de urbanização, implantação de serviços públicos

e equipamentos comunitários, compatibilizando o direito à moradia, com a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental (BRASIL, 2010).

A Política de Habitaçâo Social como novo marco para urbanização de assentamentos precários (2003)

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, as políticas urbanas e habitacionais sofrem uma inflexão. Estas passam a ser parte e se articular com outras políticas setoriais, ao mesmo tempo que o enfrentamento da precariedade urbana entra na agenda publica. Marca-se uma reformulação da política urbana e habitacional, que caminha agora no sentido de reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas urbanas e sociais. Neste contexto os programas de intervenção em favelas articulam e vinculam a regularização fundiária à regularização urbanística, modelando obras de urbanização, implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários, compatibilizando o direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental. (BRASIL, 2010).

O Ministério das Cidades é designado como órgão coordenador, gestor e formulador da política urbana e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, representa a reestruturação institucional do setor e a retomada do planejamento que resultou no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008. A PNH propõe a articulação institucional e financeira nos três níveis de governo e entre agentes públicos e privados no âmbito do SNH, dividido em Sistema Nacional de Habitação de mercado (SNHM) e de Interesse Social (SNHIS). Instituído pela Lei Federal n.° 11.124 de 2005 (BRASIL, 2005), o SNHIS criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para gerenciar recursos dos programas de urbanização e produção habitacional para as faixas de menor renda.

O alinhamento da política habitacional local à nova política federal ocorreu rapidamente. Em 2004 apenas 42% dos municípios possuíam órgão específico na área de habitação, enquanto em 2008 o número sobe para 70%, e a adesão ao SNHIS atinge 96% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2010b). Neste contexto é formulado o PlanHab voltado às ações estratégicas em quatro eixos de atuação: i) modelagem de subsídios e alavancagem do financiamento para baixa renda, (ii) organização institucional e ampliações dos agentes do SNHIS, (iii) propostas e mecanismos de fomento para cadeia da construção, (iv) incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para Habitação de Interesse Social (HIS).

Além disso, a lei que criou o SNHIS (BRASIL, 2005) prevê, em seu artigo 12, que estados e municípios devam desenvolver Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como condição de acesso aos recursos. Houve um esforço do Governo Federal em capacitar os gestores locais para elaboração destes planos, impulsionando a prática de planejamento das ações habitacionais.

Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos precários

Buscando mitigar os efeitos internos da crise econômica internacional de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que estimulou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil, produzindo moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Foi inspirado na experiência chilena, avaliada pelo empresariado da construção civil como modelo para dinamizar a produção habitacional, dando protagonismo ao setor (CARDOSO et al., 2011).

Ao tornar a iniciativa privada o agente promotor, o impacto imediato se deu na desarticulação com a política urbana, contradizendo os princípios do SNHIS: papel estratégico do setor público voltado às diretrizes do PlanHab (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No PMCMV, a ideologia da "casa-própria" é reforçada dentro da lógica produtivista, e a máquina patrimonialista-rentista é posta a funcionar enquanto fortalece o modelo de espraiamento urbano (ARANTES & FIX, 2009). A produção habitacional do PMCMV vem sendo bastante criticada, pois, apesar dos bilhões de reais em subsídios públicos, não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça (ROLNIK et al., 2015).

Contudo, a lei 11.977 de 2009 que criou o PMCMV (BRASIL, 2009) avançou no campo da regularização fundiária de assentamentos precários ao trazer um capítulo sobre o tema. Em seus princípios, a lei defende a ampliação do acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda e cria os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, conforme os parágrafos 1, 2 e 3 do artigo 54[18] que, juntos, constituem uma nova modalidade de usucapião, que é a usucapião extrajudicial de imóvel urbano de interesse social. Com estes instrumentos, o Poder Executivo pode regularizar de forma mais ágil a situação fundiária de assentamentos irregulares, realizando, a partir de um levantamento planialtimétrico cadastral, o projeto de parcelamento e o reconhecimento oficial da posse, eliminando a figura do Poder Judiciário e produzindo documentos que podem ser reconhecidos pelo registro oficial de imóveis (CILENTO et al, 2016).

18. Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

A lei ainda reforça e reconhece o papel do poder municipal local em realizar a regularização de assentamentos precários em Áreas de Preservação Permanente (APPs), desde que embasado em estudo técnico demonstrando a viabilidade desta ação. Este é um avanço importante, uma vez que unidades habitacionais localizadas em APPs não podiam, antes da lei, serem regularizadas, por estarem em desacordo com a legislação ambiental em vigor.

Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento

Em 2007, o governo federal lançou o primeiro Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I, visando aumentar os investimentos em infraestrutura para "acelerar o desenvolvimento sustentável, aumentar a produtividade e superar os desequilíbrios e desigualdades sociais regionais" (BRASIL, MPOG, 2007). No programa a urbanização de assentamentos precários pertence ao eixo social-urbano que integra o bloco de investimentos relativos à infraestrutura (Fig. 3).

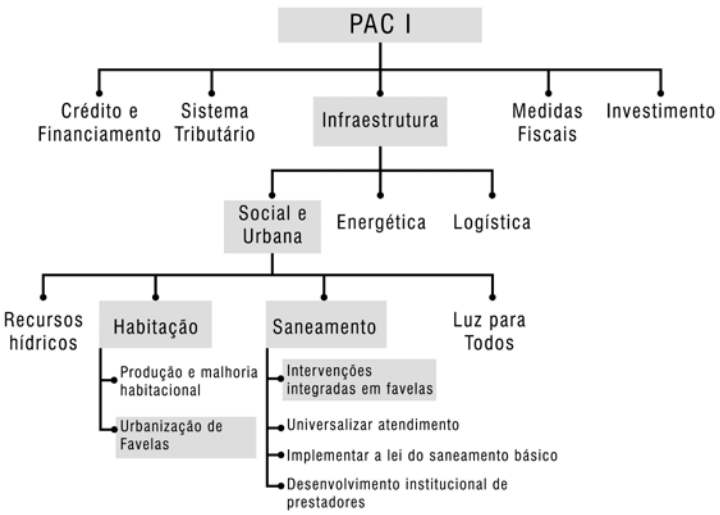


Fig. 3 – Organograma do Programa de Aceleração do Crescimento, 2007. Fonte: Elaborado por Márcia Prestes a partir de Brasil (2007).

Com um leque de intervenções cobrindo o período de 2007 a 2010, o PAC I incorporou ações regionais, como obras em estradas e portos, mas também locais, como saneamento e mobilidade urbanos.

Coube ao Ministério das Cidades estabelecer normas operacionais, disciplinando seleção, contratação e execução dos programas pelos proponentes

(Estados, Municípios). A maior parte dos recursos para urbanização é oriunda do Orçamento Geral da União (OGU), direcionada ao Programa Urbanização de Assentamentos Precários - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (UAP- FNHIS) e para os Projetos Prioritários de Investimento[19] modalidade Intervenção em Favelas (PPI-IF). A estes, são somadas as contrapartidas dos proponentes sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis. Ambos os programas financiam cerca de vinte componentes inerentes à urbanização, tais como aquisição de terreno, produção habitacional, drenagem, recuperação ambiental, equipamentos comunitários etc. A CEF responde pela aprovação da documentação técnica, celebração dos termos de compromisso entre proponentes e união, e acompanhamento da execução físico-financeira dos contratados. A (Fig. 4) apresenta uma síntese da participação dos atores neste processo.

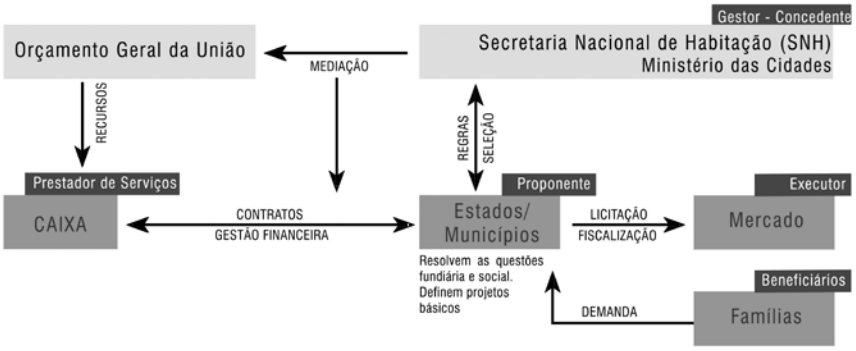


Fig. 4 – Síntese da participação dos atores na urbanização de assentamentos precários pelo programa PAC. Fonte: Elaborado por Márcia Prestes a partir de Brasil (2007).

Na espacialização de urbanizações selecionadas em 2007/2008, verifica-se que o UAP-FNHIS foi direcionado ao atendimento de favelas de menor porte, e o PPI-IF destinou-se aos grandes complexos de favelas, visando, entre outros fins, erradicar palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais metrópoles do país (BRASIL; 2010b). Entre as favelas contempladas pelo PPI estão: Rocinha, Manguinhos e Alemão no Rio de Janeiro; Heliópolis e Paraisópolis em São Paulo e Guarituba na Região Metropolitana de Curitiba.

Com o advento do PMCMV em 2009, o FNHIS diminuiu a produção habitacional concentrando o maior volume de recursos nas ações de urbanização, linha de ação "apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários"[20]. Os recursos alocados na seleção de 2009 priorizaram a complementação de obras de urbanização contratadas pelo PAC I entre 2007-2008 (CARDOSO & ARAGÃO, 2013), e a canalização de

19. Iniciado em 2005, após negociação com o Fundo Monetário Internacional-FMI, o Projeto Piloto de Investimento-PPI destinava-se as obras prioritárias de infraestrutura do Governo Federal, especialmente rodovias e portos. Na iminência do Programa de Aceleração do Crescimento, o PPI é renomeado, ampliado e passa a incorporar os Projetos Prioritários que o Governo considera não passível de contingenciamento, inclusive ações de Saneamento e Urbanização.

20. Resolução do Conselho Gestor do FNHIS N.° 29, de 16 de outubro de 2009, que dá nova redação às resoluções anteriores que dispõem sobre a distribuição de recursos entre as ações orçamentárias vinculadas ao FNHIS para o exercício de 2009. Instrução Normativa n.° 33, de 09 de julho de 2009 que traz o Manual ou Fundamentos Técnicos da Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.

recursos passa ser exclusivamente via programas do FNHIS. Resumidamente, o primeiro pacote do PAC contratou 3.113[21] ações entre 2007-2009 somando R$ 20,8 bilhões (BRASIL, 2014).

Em 2010, o Governo Federal lança a continuação do programa para o período 2010-2014. O PAC II incorporou o PMCMV como um dos eixos de atuação[22] (Fig. 5). Os recursos para urbanização de assentamentos precários integram o eixo PMCMV onde a produção e aquisição de imóveis são as principais linhas de atuação. O eixo PAC-Cidade Melhor também agrega recursos aplicáveis aos assentamentos precários via programas de saneamento ou prevenção em áreas de risco (drenagem/deslizamentos em encostas).

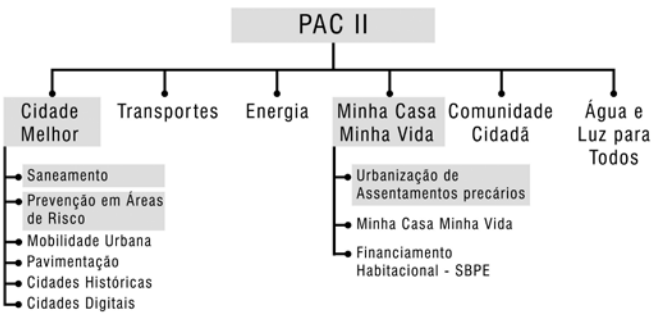


Fig. 5 – Organograma do Programa de Aceleração do Crescimento ano 2010. Fonte: Elaborado por Márcia Prestes a partir de Brasil (2011).

O PAC II-UAP contratou 415 ações, totalizando R$12,7 bilhões (BRASIL, 2014). Dados do último levantamento (BRASIL, 2015) indicam que os investimentos em urbanização de favelas, já previstos e contratados, somam R$ 25,2 bilhões e beneficiam quase 2 milhões de famílias em 867 assentamentos. Deste montante, 30% se referem à produção habitacional, 26% a obras de infraestrutura e 19% são destinados ao saneamento dos assentamentos precários. Segundo Vieira (2015), o montante de recursos dos PAC 1 e 2 somados foram alocados em função da precariedade habitacional verificada, em números absolutos, por região. Isso justificaria o aporte de quase 50% dos recursos para urbanização de assentamentos precários do PAC serem alocados no Sudeste, enquanto o Nordeste recebeu menos de 20%.

O lote mais recente do PAC 2013/2014, selecionou propostas somente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ao contrário dos lotes anteriores que distribuíram recursos para a maioria dos Estados. Além disso, o PAC se restringiu a municípios com mais de 150 mil habitantes, excluindo os menores (D'OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015). Ao estudar as intervenções realizadas pelo PAC nos municípios do ABC, no Estado de São Paulo, Denaldi

21. Destas 3.113 ações, 2112 pertencem aos municípios com menos de 50 mil habitantes tendo como proponentes os próprios municípios (1832 ações) ou o Estado (280 ações), somando R$ 2,03 bilhões em repasse OGU.

22. Os seis eixos do PAC II são: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa Minha Vida; Água e Luz para Todos; Transporte e Energia (BRASIL, 2010).

et al (2016) destacam que um número considerável de áreas já havia sido objeto de urbanização por outros programas.

O programa PAC selecionou 3.449 ações de urbanização desde 2007, sendo que 1.003 empreendimentos ainda estão em andamento, com cronograma médio de execução de 56%. Os atrasos tendem a concentrar-se nas obras onde o Estado é o proponente enquanto as obras mais aceleradas são àquelas executadas pelas Capitais (BRASIL, 2015). Ao tratarem dos desafios do PAC na implantação da infraestrutura urbana, Caldas e Vale (2014) ressaltam a necessidade de maior protagonismo dos Governos Estaduais, visto que sua estrutura administrativa é superior à maioria dos municípios, dispondo de mais ferramentas e recursos para resolverem entraves como o licenciamento ambiental e a questão fundiária.

Apesar de investimentos significativos terem contribuído para o avanço da urbanização de favelas como política urbana, o PAC-UAP vem perdendo espaço na agenda do Governo Federal, em parte devido ao atraso na execução das obras (DENALDI et al., 2016). Para os autores, o programa precisa ser mantido e aprimorado, e a baixa execução não deveria representar sua perda de importância ou extinção, uma tendência observada diante da prioridade dada ao PMCMV.

É importante destacar que a implementação das políticas e programas urbanos e habitacionais depende do plano político-institucional de cada município brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o município assume a competência do planejamento e da gestão municipal - ao mesmo tempo, uma das características marcantes das cidades brasileiras é a recorrente descontinuidade das ações públicas.

A alternância do poder local geralmente interrompe as ações e políticas urbanas e habitacionais e os processos urbanos ora avançam com um governo progressista, ora retrocedem com um governo conservador. Mas se, por um lado, inaugura-se um novo marco na política urbana com a ampliação dos direitos sociais para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana e habitacional, por outro lado, observa-se a paralisia e resistência ao novo modelo de desenvolvimento urbano, demonstrando um enraizamento dos antigos modelos de política urbana e das estruturas político-institucionais.

Finalizando este histórico sobre a política nacional de habitação e a urbanização de assentamentos precários no Brasil (ver Fig. 6), pode-se concluir que desde os anos 1960, o escopo das ações voltadas aos assentamentos precários ampliou-se significativamente e o MNRU foi fundamental nesse processo. Se,

inicialmente, a preocupação do Estado era removê-los, hoje é inconcebível a política habitacional no país sem as ações de urbanização. Houve um esforço por parte do Governo Federal para alinhar a política habitacional à urbana, a partir da reestruturação administrativa e institucional e da retomada do planejamento setorial da habitação e do urbanismo. A Política Nacional de Habitação, assim como o estímulo ao desenvolvimento de planos diretores, são exemplos deste esforço, e o PAC é o resultado obtido.



Fig. 6 – Linha do tempo da política urbana e de habitação social no Brasil. Fonte: Acervo NAPPLAC (2016).

A capacitação institucional de estados e municípios também é um importante legado das mudanças recentes na política habitacional. Finalmente, há um entendimento nacional sobre o significado dos assentamentos precários que, antes ignorados nas políticas públicas, passaram a configurar em mapas e cadastros locais.

Com o PAC-UAP, municípios que não atuavam em favelas tiveram condições de fazê-lo. Áreas mais complexas, como o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, ou o Complexo Paraisópolis, em São Paulo, foram incorporadas ao programa. A parceria do governo federal com o municipal, muitas vezes incluindo o Estado, como no caso paulista, foi essencial para que tais assentamentos pudessem receber uma escala adequada de intervenção.

Estas intervenções, que unem os três níveis de governo e promovem ações em assentamentos cujo porte se assemelha a uma cidade, certamente não são simples. A alta densidade populacional associada à complexidade urbanística

destes assentamentos impõe um número expressivo de remoções e os valores imobiliários, impulsionados inclusive pelo PMCMV, tornam muito difícil ao programa executar um estoque de moradias que possa servir de apoio ao processo de urbanização de favelas, acabando por inviabilizá-lo.

Desafios da urbanização de assentamentos precários em São Paulo

PATRICIA RODRIGUES SAMORA, MARIA DE LOURDES ZUQUIM

São Paulo destaca-se como um dos municípios que há mais de 30 anos efetua ações de urbanização de seus assentamentos. As ações pioneiras, entre 1960 e 1980, eram pontuais e visavam equacionar provisoriamente problemas específicos, como a ausência de água potável, por exemplo. Nestes anos a favela via de regra era encarada como problema e, como tal, sua remoção foi a medida mais frequentemente adotada como "solução" pelo poder público (SILVA, 1994; BUENO, 2000; ZUQUIM, 2012). A remoção de assentamentos precários era praticada, sobretudo, naqueles situados em área de interesse imobiliário e a prefeitura usava as obras viárias e de canalizações de cursos d'água para erradicar os núcleos indesejados (SILVA, 1994).

Até os anos 1970, as concessionárias de serviços públicos se recusavam a atender as moradias faveladas, baseadas em leis municipais e estaduais que impediam seu acesso às áreas ilegais. Pressionadas pelos movimentos de moradia que pediam implantação de água e eletricidade nos assentamentos, as gestões de **Reynaldo de Barros (1979-1981)** e de **Mario Covas (1983-1985)** efetuaram medidas de urbanização de favelas e regularização fundiária dos assentamentos. Integrando a pauta do MDRU desde os anos 1960, estas ações municipais respondiam às reivindicações da população, que lutava por obter o direito de permanência e, ao mesmo tempo, contornar o problema legal da implantação da infraestrutura nos assentamentos (SILVA, 1994; BUENO, 2000).

A gestão de **Mário Covas** representou uma mudança de paradigma no tratamento – mas não na escala - dado às favelas, intensificando as ações urbanísticas e apreciando diferentes demandas dos moradores, incluindo a elaboração de projeto de Lei para a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (D'ALESSANDRO, 1999; BUENO, 2000). Em 1984, a prefeitura elaborou um Plano Habitacional no qual diferenciou a forma de intervenção habitacional para as famílias com renda até 3 salários mínimos das demais, uma vez que as primeiras não tinham possibilidade de acesso às alternativas habitacionais convencionais públicas ou privadas. Foram estabelecidas ações de urbanização de assentamentos precários e melhorias habitacionais, além

de um programa de lotes urbanizados destinados às famílias com renda acima de 3 salários mínimos, removidas de ocupações de risco. Tais ações eram experimentais, em assentamentos com menos de 90 domicílios, ao passo que assentamentos maiores e mais densos, com situações urbanísticas mais complexas, não foram alvo de política específica (BUENO, 2000).

Os programas de urbanização de favelas e regularização fundiária estavam estruturados principalmente em três linhas de ação: (i) Urbanização de Favelas: Profavela (1979), programa municipal de melhoria urbana e de dotação de infraestrutura; Proluz e Proágua (1979/87), programa estadual de instalação e ligação de rede de luz e água; (ii) Urbanização e Regularização de Loteamentos Clandestinos: Properiferia, programa de dotação de infraestrutura e melhorias urbanas no âmbito da Emurb; (iii) Programa de provisão de habitação, moradias-embrião, lotes urbanizados, financiamento para a autoconstrução individual ou coletiva e produção e comercialização de habitação social no âmbito da Cohab.

A execução destes não teve muita expressão se confrontados com a dimensão da problemática habitacional do município. É importante destacar que o tempo da gestão não foi suficiente para consolidar os programas e, menos ainda, para principiar uma mudança no quadro da precariedade urbana. No entanto, houve tempo suficiente para experimentar uma forma de intervenção em favelas inédita até então. Um legado significativo desta época foi a criação de uma estrutura institucional de gestão da política habitacional, incluindo a relação com as concessionárias de serviços públicos (D'ALESSANDRO; 1999).

Esta estrutura manteve-se na gestão seguinte, de **Jânio Quadros (1985-1988)**, que se notabilizou por um discurso descolado da prática. De orientação conservadora, o prefeito arquivou o Projeto de Lei do CDRU e intensificou as ações de remoção de favelas, atendendo a interesses de empreiteiras, empreendedores imobiliários e de seu próprio eleitorado, que via com preocupação o aumento de favelas na cidade. A população removida era transferida para conjuntos habitacionais periféricos e manifestações contrárias foram frequentemente reprimidas com força policial (SILVA, 1994). Contudo, ao contrário do discurso, as remoções concentravam-se em áreas nobres, pois a magnitude do número de famílias faveladas impossibilitava a remoção generalizada de assentamentos (BUENO,2000). A estrutura técnica municipal não foi desmontada e os programas municipais iniciados por Barros e Covas tiveram continuidade (D'ALESSANDRO, 1999).

É deste período a aprovação da Lei de Operações Interligadas (Lei n.º 10.209 de 10/12/1986), também conhecida como Lei do Desfavelamento, que

dispõe sobre a construção de habitação de interesse social para moradores de áreas subnormais, concedendo incentivos aos promotores imobiliários que produzissem moradias para favelados em troca de ampliação do direito de construir – o mecanismo era a troca do aumento do potencial construtivo de terrenos pela construção de habitações populares por meio da parceria entre iniciativa privada e poder público. Esta lei virou um ótimo negócio para os construtores, permitindo a remoção de favelas instaladas em áreas de interesse do mercado, dando-lhes nova e "nobre" destinação. Os interesses do setor privado passaram claramente a orientar a ação do poder público municipal. A ação em favelas paulistanas passa a ser prioritariamente as de remoção, especialmente as localizadas em áreas nobres (ZUQUIM, 2012).

A proposta não avançou em termos de produção habitacional em escala para permitir as urbanizações de favelas da cidade, mas foi utilizada pelas gestões Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta para remoção de moradores em áreas de risco e afetados por obras públicas (BUENO, 2000). O dispositivo, no entanto, foi posteriormente proibido pelo Ministério Público, que o considerou inconstitucional (NOBRE, 2004).

O ponto de virada com relação à política de urbanização de favelas na cidade de São Paulo deu-se na gestão da prefeita **Luiza Erundina (1989-1991)**. Neste momento, foi implantado o Programa de Habitação de Interesse Social, embasado na experiência dos movimentos sociais e suas propostas alternativas, quebrando os ciclos das políticas assistencialistas e clientelista até então vigentes. A gestão inovou na diversidade de ações, na escala das intervenções, no volume de recursos alocados, na adoção de concursos para desenvolvimento de tipologias habitacionais e na estrutura administrativa para responder ao programa (SILVA, 1994; BUENO, 2000).

A política de urbanização de favelas, integrante do programa de Habitação de Interesse Social, continha ações de regularização física e fundiária das áreas, utilizando instrumentos jurídicos como o CDRU, concedido após a desafetação[23] das áreas públicas ocupadas. Conforme Silva (1994), apoiou-se em quatro subprogramas: 1) Obras de grande porte realizadas por empreiteira, cujas diretrizes foram desenvolvidas na Superintendência de Habitação Popular; 2) Convênio FUNAPS – Urbanização (URBANACOM) para associações organizadas de moradores de favelas realizarem, em regime de mutirão, obras de infraestrutura; 3) Convênio FUNAPS – Favelas de construção de unidades habitacionais em regime de mutirão de apoio aos processos de urbanização; 4) Obras de melhoria de pequeno porte, em regime de mutirão. Todos esses programas contaram com o alto grau de

23. Entende-se por desafetação o ato no qual o estado transforma a destinação de uso do bem público, ou seja, o bem público é subtraído da dominialidade estatal para incorporar-se ao dominio privado do Estado ou do particular.

envolvimento da população, que participava de todas as etapas do processo de urbanização junto aos técnicos municipais (SILVA, 1994).

Nesse período, mais de 100 favelas foram urbanizadas, parte delas parcialmente. Já a regularização fundiária não teve tantos avanços, pois a proposta de Concessão de Direito Real de Uso da Terra ficou em discussão entre os poderes Executivo, Legislativo e a Associação de moradores, e não chegou a ser realizada.

A descentralização foi condição para o alcance das metas do programa habitacional implantado, dotando a Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) de 14 escritórios regionais com profissionais de engenharia, arquitetura e serviço social. Fóruns regionais de habitação foram estabelecidos para receber a demanda da área e estreitar o diálogo com as comunidades. Houve um esforço de normatização das ações, fundamentando tecnicamente a concepção e a apresentação de projetos. Destaca-se a sistematização do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, responsável pela integração das ações municipais com a concessionária de serviços de saneamento, a SABESP, que resultou no Programa Guarapiranga. É desta gestão a primeira tentativa de licitar obras de urbanização em larga escala, com cinco diferentes contratos por região da cidade, envolvendo um grande número de profissionais da iniciativa privada. Foram feitos concursos para áreas de provisão habitacional, em conjuntos menores e melhor inseridos nas cidades que os da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). (D'ALESSANDRO, 1999; BUENO, 2000).

Marques e Saraiva (2006), em sua avaliação da política habitacional paulistana até 2004, consideram a gestão de Luiza Erundina um marco, que se caracterizou por: (1) produção relativamente intensa nas áreas de favelas, loteamentos e construção de unidades novas representando o momento de maior produção na cidade; (2) alteração da tradicional política de construção de unidades habitacionais comercializadas em grandes conjuntos para soluções alternativas, direcionadas aos problemas habitacionais específicos da cidade; (3) criação de estruturas gerenciais para implementação destas políticas, como o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEU-FAVELAS).

A política municipal de urbanização de assentamentos precários sofreu um revés com **Paulo Maluf (1992-1996)**. Houve retomada da centralização política, interrompendo o diálogo com as comunidades; obras de pequeno porte, como os mutirões em áreas desapropriadas durante o governo anterior, foram paralisadas, deixando muitas famílias em alojamentos provisórios à espera

de atendimento. Abandonadas, áreas como Vila Nilo (Zona Norte) ou Dois de Maio (Zona Leste) tornaram-se favelas e só foram urbanizadas após 2000.

As únicas ações mantidas foram as de grande porte, as que tinham recursos internacionais ou que envolviam parcerias com o governo do Estado. Esta gestão e a seguinte, de **Celso Pitta (1997-2000)**, foram marcadas por ações de despejo e reintegração de posse de áreas públicas ocupadas movidas pela prefeitura contra os ocupantes. Nestas duas gestões as intervenções em assentamentos precários retrocederam e ocorreu a mudança na orientação das políticas e programas de habitação social e intervenção em assentamentos precários.

Iniciado por Luiza Erundina, o Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (*PROVER*) – foi rebatizado como *Cingapura*, e consistiu na construção de conjuntos habitacionais para provisão de moradias necessárias à urbanização de favelas, em áreas a elas contíguas, utilizando recursos do Orçamento Municipal (82% das obras), do setor privado, graças às Operações Interligadas da Lei de Desfavelamento, e do BID. A ideia inicial era viabilizar a urbanização de grandes favelas que exigiriam a remoção de considerável número de moradias para implantação das redes de infraestrutura (BUENO, 2000).

Seu objetivo inicial, no entanto, perdeu-se, quando a gestão optou por usar o programa como peça de marketing, ao implantar edifícios nos locais de maior visibilidade, situados estrategicamente em avenidas da cidade para esconder o restante das quadras da favela. Outra grave alteração no princípio do programa foi a sua utilização para abrigar moradores removidos de outras áreas da cidade, devido à construção de obras viárias sobre favelas em áreas nobres, (FIX, 2001). Muitos moradores passaram anos nos alojamentos provisórios antes de serem atendidos, e mais alguns destes alojamentos provisórios foram ponto de partida para a formação de novas favelas.

Com isso, apenas alguns setores das favelas foram verticalizados, enquanto o restante permanecia sem intervenção urbanística alguma (MARQUES; SARAIVA, 2006). A tipologia dos edifícios edificados não era definida em função das necessidades de cada área e, por isso, foram necessárias grandes movimentações de terra para sua implantação. Os edifícios implantados atenderam a uma parcela insignificante de moradores, enquanto o restante, inclusive setores onde havia moradias em risco ou em completa precariedade habitacional, não foi urbanizado. O programa não efetuou a regularização fundiária das áreas onde estavam as unidades, que permaneceram irregulares, impedindo que os moradores tivessem escritura definitiva

de seus apartamentos. Além de serem compulsoriamente despejados, os moradores que quisessem permanecer na favela tinham que financiar unidades habitacionais sem sequer possuir previsão de regularização da propriedade fundiária (MARQUES; SARAIVA, 2006).

As duas gestões no total construíram no total, pelo PROVER, 13.295 unidades habitacionais e deixaram 4.439 em andamento. No Programa Guarapiranga, 74 favelas foram urbanizadas e outras 12 tinham intervenções em andamento, atingindo 8.550 famílias. Foram construídas 528 novas unidades habitacionais para os moradores removidos destas áreas (MARQUES; SARAIVA, 2006). Do ponto de vista quantitativo, a política pode ser considerada ineficaz, já que criou uma estrutura administrativa para produzir 30 mil unidades em favelas, mas não atingiu nem metade deste número. Os conjuntos do programa possuíam diversas irregularidades jurídicas e físicas, colocando moradores em risco e impedindo a regularização dos empreendimentos (CORREA 2002a; CORREA 2002b).

Após estas experiências, a gestão de **Marta Suplicy (2001-2004)** tentou retomar os fundamentos de Luiza Erundina, acrescentando dois novos programas habitacionais aos contratos vigentes das gestões anteriores: o *Morar Perto* e o *Bairro Legal*. O *Morar Perto* visava produzir habitações próximas às centralidades regionais, incorporando a demanda do movimento de moradia que, desde o final da década anterior, já reivindicava habitação melhor localizada (INSTITUTO POLIS, 2010).

O *Bairro Legal* propunha a requalificação urbana em áreas territorialmente definidas em regiões onde predominassem a precariedade habitacional e urbana. Incluía ações de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos, reforma e regularização de conjuntos habitacionais, provisão habitacional, implantação de equipamentos públicos e comunitários. Outro objetivo do programa era integrar as diversas ações habitacionais em curso na cidade e, ao mesmo tempo, permitir uma atuação em larga escala a partir da licitação de projetos e obras, sem perder, com isso o espaço para a participação popular (SAMORA, 2010).

De forma inédita cria-se uma política para a questão do risco urbano ambiental articulada aos programas de urbanização e demais políticas setoriais, especialmente à Habitação Social. Em paralelo são retomados os programas de mutirões autogeridos e de regularização de loteamentos no âmbito dos programas implementados na gestão Erundina. Neste contexto os setores que atuavam em assentamentos precários e mutirões se rearticulam, retomando os espaços para a participação popular. Neste sentido, destaca-

se a realização da 1ª Conferência Municipal de Habitação com a indicação de áreas prioritárias para intervenção em regularização urbanística e fundiária e a criação e nomeação da representação de movimentos populares, conjuntamente com a sociedade civil e poder público municipal, no Conselho Municipal de Habitação (ZUQUIM, 2012)

Tratava-se de um momento inédito para as cidades brasileiras devido à promulgação do Estatuto das Cidades em 2001, que norteou a execução e aprovação de Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002). O novo zoneamento estipulado pelo plano instituiu a figura das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que torna as regiões precárias da cidade prioritárias para intervenção e estabelece um marco legal para a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários.

Num contexto adverso marcado por falta de recursos e enxuta estrutura administrativa, desmontada nas gestões anteriores, este período da política municipal de favelas teve fraco desempenho, produzindo, efetivamente, poucas unidades habitacionais e licitando, sem concluir, poucas obras (MARQUES; SARAIVA, 2006). Destaca-se, contudo, a regularização fundiária de 160 áreas públicas ocupadas, que resistiram às ações de despejo iniciadas pelos prefeitos anteriores. O empenho em criar um marco legal que acentuasse a ênfase a uma política habitacional mais justa merece ser destacado, pois lançou as bases para o enraizamento de ações, dificultando seu desmonte pelas gestões seguintes, como provou-se posteriormente. Finalmente, a prefeitura promoveu subsídios para que as faixas de renda mais carentes conseguissem acessar alternativas habitacionais, como o PAR no centro.

A política habitacional das gestões **José Serra (2005-2006**) e **Gilberto Kassab (2006-2008)** pode ser considerada ambígua. Se por um lado alguns projetos foram mantidos, principalmente os que estavam com obras licitadas ou as ações de regularização fundiária, outras ações foram paralisadas, como o programa Morar no Centro. Houve continuidade da política de regularização fundiária em algumas áreas, ao mesmo tempo em que foram retomadas ações de despejo em algumas favelas da cidade, principalmente aquelas situadas em locais onde estavam previstas obras viárias, como o Rodoanel e a ampliação da Marginal Tietê.

A cidade se beneficiou da conjuntura favorável quanto à política habitacional federal a partir de 2003, após a criação do Ministério das Cidades e sua Política Nacional de Habitação, que articulou as ações de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado, resultando no programa Minha Casa Minha Vida em 2009.

Houve aumento significativo dos recursos para a habitação social e urbanização de favelas nas três esferas de governo, incluindo o PAC. Merece destaque o concurso Renova São Paulo, que teve como resultado a contratação de projetos para 22 perímetros de ação integrada contendo assentamentos precários, áreas livres para provisão e conjuntos habitacionais (SAMORA, 2011). Algumas obras receberam prêmios nacionais e internacionais, valorizadas pela arquitetura dos empreendimentos habitacionais no interior das favelas.

Para atender às exigências federais, em 2009 a prefeitura elaborou um Plano Municipal de Habitação, no qual estabeleceu metas e calculou os recursos necessários para a urbanização e regularização de todos os assentamentos precários da cidade (SÃO PAULO, 2010).

O discurso expresso na nova política instituída pelo Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (2009/2024) é o da garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social – função social da cidade e da propriedade -, à sustentabilidade ambiental como direito à cidade, à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos.

O PMH anuncia as seguintes diretrizes: (i) intervenção integrada entre os diversos programas habitacionais de SEHAB e as intervenções urbanísticas da prefeitura de São Paulo por sub-bacia hidrográfica (parques lineares, obras de saneamento ambiental); (ii) priorização da intervenção segundo critérios técnicos para identificar as sub-bacias prioritárias[24] – a unidade de planejamento passa a ser a bacia hidrográfica; (iii) integração das ações públicas nos campos habitacional, ambiental, social e urbanístico por meio de novos arranjos institucionais articulados entre os níveis de governo, especialmente o governo do estado, com ênfase na integração de planejamento e execução de obras com planos, programas e projetos regionais e setoriais.

Para sua implementação são criados o Sistema de Informações para a Habitação Social (Habisp), o sistema de priorização de intervenções e de indicadores de monitoramento e o sistema de avaliação dos programas habitacionais, no campo da cooperação técnica com a Aliança das Cidades (SÃO PAULO, 2010). Os recursos previstos para a implementação do plano são de dotação própria, da parceira com o estado de São Paulo (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU) e governo Federal (OGU – PAC) e, complementarmente, por empréstimos internacionais (BID e BIRD).

O Plano é promulgado com a meta de atender aproximadamente 800 mil famílias, ou seja, quase a totalidade das favelas e loteamentos existentes em São Paulo, e promover aproximadamente 130 mil reassentamentos. No

24. A seleção das áreas para a intervenções são definidas pelo sistema de priorização, com base nos seguintes critérios técnicos: (i) Incidência de assentamentos precários na superfície total da sub-bacia hidrográfica; (ii) Grau de infraestrutura implantada nos assentamentos da sub-bacia hidrográfica; (iii) Incidência de áreas de risco; (iv) Índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS) e (v) Indicadores de saúde (SÃO PAULO, 2010).

diagnóstico do Plano Municipal de Habitação[25] os assentamentos precários representam quase 30% da população do município, distribuídos da seguinte forma: (i) 1637 favelas com 381.151 domicílios, das quais 247 em APM (Area de Proteção Ambiental), com 54.886 domicílios, correspondendo a 14,21% da população e 8% do território, totalizando 1.539.271 habitantes; (ii) 1.118 loteamentos irregulares com 383.044 domicílios, dos quais 325 em APM com 100.031 domicílios, correspondendo a 16,46% da população, totalizando 1.783.562 habitantes (SÃO PAULO, 2010).

É importante destacar que a execução do Programa de Urbanização de Favelas até o mês de junho de 2012, segundo informações disponibilizadas na Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo[26], atendeu 85.000 famílias e o Programa de Urbanização de Favelas e Loteamentos em áreas de Mananciais 60.000 famílias, ou seja, o programa foi executado em 18%. Já em relação à produção de habitação para reassentamento das famílias afetadas pela obra de infraestrutura ou área de risco a Agenda 2012 não disponibiliza nenhuma informação (SÃO PAULO, 2012). Mesmo sem contar com dados oficiais sobre a construção de moradias para reassentamento, vale a pena fazer um rápido exercício com o objetivo de verificar se a relação entre remoção e provisão fecha a conta.

O PMH prevê aproximadamente 130 mil unidades habitacionais para reassentamentos. Se a provisão de moradias fosse realizada no mesmo ritmo das obras de urbanização (18%), deveriam ter sido construídas aproximadamente 23 mil unidades habitacionais. Segundo informações levantadas em entrevistas realizadas com técnicos da Secretaria de Habitação e nos meios de comunicação, até o momento, foram construídas 10 mil unidades habitacionais, ou seja, 7,5% de execução do programa. Resultado: a conta não fecha, o discurso da garantia dos direitos à moradia digna e à justiça social ficou gravado apenas no papel (ZUQUIM, 2012)

Os exemplos a seguir resumem o modelo de urbanização de favelas adotado neste período.

Licitada pelo programa Bairro Legal, a favela Vila Nova Jaguaré sofreu mudanças na concepção do projeto de urbanização para diminuir o número de remoções, alterando o tipo habitacional por outro, exigindo uma grande obra de contenção para sua viabilização (MAUTNER; ZUQUIM, 2013). As alterações projetuais dificultaram a integração da favela ao bairro, impediram a regularização fundiária de todos os lotes, diminuíram o número de áreas públicas implantadas e pioraram os parâmetros da qualidade da infraestrutura, ao adotar soluções de esgotamento sanitário condominial,

25. "Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo – São Paulo, 2008", encomendada ao Seade para o PNH (2009/2024), no âmbito do projeto de cooperação técnica entre a Aliança de Cidades e a SEHAB (SÃO PAULO, 2010).

26. A Agenda 2012 - Programa de Metas para a Cidade de São Paulo disponibiliza informações sobre as metas e as realizações do plano de governo; integra o Sistema Municipal de Planejamento, Plano Diretor Estratégico, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Plano Plurianual.

por exemplo. Há uma clara diferença no tratamento dado às novas áreas de provisão, com projetos de arquitetos renomados e premiados, e aos demais domicílios, situados nas vielas, onde a intervenção foi pouco efetiva (ZUQUIM, 2012).

Outro problema da política habitacional neste período é a voltada para o atendimento habitacional[27]. O atendimento dado aos moradores removidos abusa de verba de atendimento habitacional, que era prevista para ser usada apenas em casos emergenciais. Ilustra este modelo a já citada Vila Nova Jaguaré, mas também a favela Jardim Edite no perímetro da Operação Urbana Águas Espraiadas no qual, das 787 famílias presentes no assentamento, 374 foram atendidas com verba de atendimento habitacional (SAMORA, 2010).

A gestão municipal, de **Fernando Haddad (2013-2016)**, deu continuidade aos projetos habitacionais em andamento e tinha como meta produzir 55 mil moradias, por meio da desapropriação de terrenos e da retomada do programa de moradias no centro em parceria com os governos Estadual e Federal, além de promover a regularização de 200 mil domicílios (PIZA, 2012).

Numa avaliação efetuada no início da gestão, durante a revisão do Plano Diretor Estratégico (SÃO PAULO, 2013), a gestão divulgou que do universo de domicílios em favelas 41.333 (10,7%) tinha urbanização concluída, 69.279 (17,9%) estavam com urbanização (projeto ou obra) em andamento e 275.886 (71,4%) não tinha ação prevista, enquanto que uma minoria estava em processo de regularização fundiária concluída ou em curso, e nenhum lote destas intervenções estava regularizado.

Haddad deixou clara sua intenção em adequar a política habitacional às regras do MCMV, programa criticado por arquitetos e urbanistas (FERREIRA, 2012; CARDOSO et al, 2011) e conhecido por possuir tipos habitacionais massificados e localizados em áreas distantes da mancha urbana, modelo de difícil implantação nas favelas. Os projetos herdados do concurso Renova São Paulo, por exemplo, sofreram alterações para adequarem-se às regras da CEF Econômica Federal, gestora do MCMV.

Com a crise econômica, acentuada em meados de 2014, os repasses de recursos do Governo Federal ficaram comprometidos refletindo em atrasos nas obras em andamento e no financiamento de novas unidades habitacionais. Os programas Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Favelas e Mananciais tiveram seu ritmo reduzido. Em junho de 2016 foi lançada proposta de discussão do Plano Municipal de Habitação (PMH) orientadas por três linhas programáticas: (i) Serviço de Moradia Social (ii) Provisão de Moradia e (iii)

27. PORTARIA SEHAB G N.º 138 (2006) Estabelece alternativas de atendimento habitacional, fixa valores limites dos auxílios e regulamenta a utilização nas seguintes situações: a) por necessidade de realização de obras públicas; b) nos casos de remoção por determinação judicial; c) nos casos de remoção de moradores das áreas objeto de intervenção de Sehab - Habi; d) nos casos de remoção de moradores em área de risco onde houver intervenção pelo Poder Público para eliminação do mesmo. Valores: Compra de Moradia até R$ 8.000 (U$ 363), Apoio Habitacional até R$ 5.000 (U$ 227), Bolsa aluguel R$ 400 (U$ 181) até a família receber moradia definitiva e Albergues (em 2006 U$ 1 corresponde a R$ 2,2).

Intervenção Integrada em Assentamentos Precários. O plano trouxe uma série de inovações ao propor ultrapassar as respostas dadas até então e criar o programa de locação social, além do acesso pela propriedade privada, com ações articuladas ao Plano Diretor (2015), mas como este plano ainda não foi implementado é cedo para avaliar seu alcance.

Este recorrido pela política de urbanização de assentamentos precários e de habitação social em São Paulo reafirma uma das características marcantes das cidades brasileiras: a alternância de poder local, que, em geral, descontinua as ações e políticas urbanas e habitacionais. Com isso, processos urbanos ora avançam com um governo progressista ora retrocedem com um governo conservador, e os programas de urbanização de favelas ficam reféns da gestão político-partidária (ver Fig. 7).

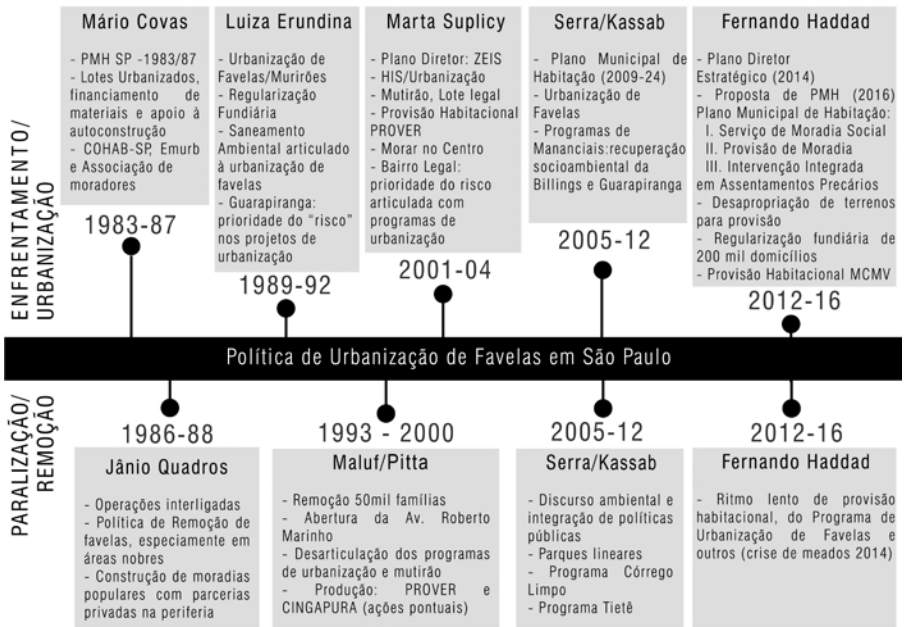


Fig. 7 – Linha do tempo da política de urbanização de favelas em São Paulo. Fonte: Zuquim (2016).

Neste sentido, considerando que a implementação dos programas de urbanização de favelas necessita de continuidade das ações públicas ao longo do tempo e de boa articulação política entre os entes federativos (Nacional, Estadual e Municipal), a alternância das gestões municipais decorre na ruptura e/ou descontinuidade de programas e projetos em andamento e, mais, no permanente movimento de avanço e retrocessos da intervenção urbanística em assentamentos precários.

Por fim, os programas de urbanização de favelas estão perpetuando velhas e recriando novas formas de precariedade urbana características das cidades brasileiras. A garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social, à sustentabilidade ambiental como direito à cidade e à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos expressos e inscritos no programa ficaram no discurso, marcando claro descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas, revelando uma relação ambígua e desconexa entre eles.



PARTE II

TRANSFORMACIÓN URBANA



SANTO DOMINGO SAVIO | MEDELLÍN

VILA NOVA JAGUARÉ E SAPÉ | SÃO PAULO

Formación histórica y Proyecto Urbano Integral: tensiones por la inclusión social

ALBERTO LEÓN GUTIÉRREZ TAMAYO, LUIS ALBERTO HINCAPIÉ BALLESTEROS

El acercamiento a la realidad particular del barrio Santo Domingo Savio, localizado en la comuna 1 de la zona Nororiental de Medellín, se realiza, en primera instancia, resaltando sus generalidades "antes" de la implementación del Proyecto Urbano Integral de la zona Nororiental (PUI-Nor); al efecto, se reseña su localización geográfica en contexto, se describen sus características espaciales, su proceso histórico de poblamiento y consolidación, haciendo énfasis en aspectos físico-urbanísticos y ambientales y socioeconómicos. Luego, producto de la implementación del PUI-Nor se señala el "durante" del proceso de intervención en Santo Domingo Savio, visibilizando antecedentes, área de influencia, marco institucional, alcances, acciones, componentes. La pretensión es caracterizar la realidad urbana de este barrio, previa y durante la intervención PUI-Nor, y las acciones más relevantes del proyecto orientadas a atender la problemática urbana.

El PUI-Nor, una de las cinco intervenciones llevadas a cabo en el marco de la política urbana local, fue el proyecto piloto que posibilitó la implementación del llamado "urbanismo social", de la metodología de intervención participativa y de los nuevos procesos de gestión interinstitucional, evidenciando cambios durante su implementación, específicamente en el barrio Santo Domingo Savio. Particularmente intervino el eje estructurante del Metrocable con la línea K, con incidencia en vivienda, saneamiento básico, riesgo geológico, espacio público, movilidad urbana, seguridad y convivencia, en el barrio objeto de este estudio y además en Granizal, Popular, La Francia y Andalucía, ubicados en las comunas 1 y 2 de Medellín, Colombia.

Generalidades del barrio Santo Domingo Savio: historia de su consolidación

Es un barrio popular conformado en 1964 y localizado en la comuna 1 de la zona Nororiental de Medellín (Fig. 8). "Filo de hambre" o "Marquetalia" son algunos de los nombres con los que era reconocido: el primero en honor a

las condiciones geográficas del cerro tutelar en el que está asentado y a la pobreza de los primeros habitantes; el segundo, debido a la ausencia estatal y a las condiciones de violencia que caracterizaban el sector (GONZÁLEZ, 2011). En sus orígenes fue un asentamiento de invasión, que progresivamente se consolidó por la acción de sus habitantes y de sus organizaciones de base, de la iglesia católica, del gobierno, de organizaciones no gubernamentales y de la universidad. Aún hoy, la consolidación no ha sido plena y a lo largo de su historia, tanto el barrio como la comuna y la zona se han destacado por sus precarias condiciones fisicourbanísticas y socioeconómicas.

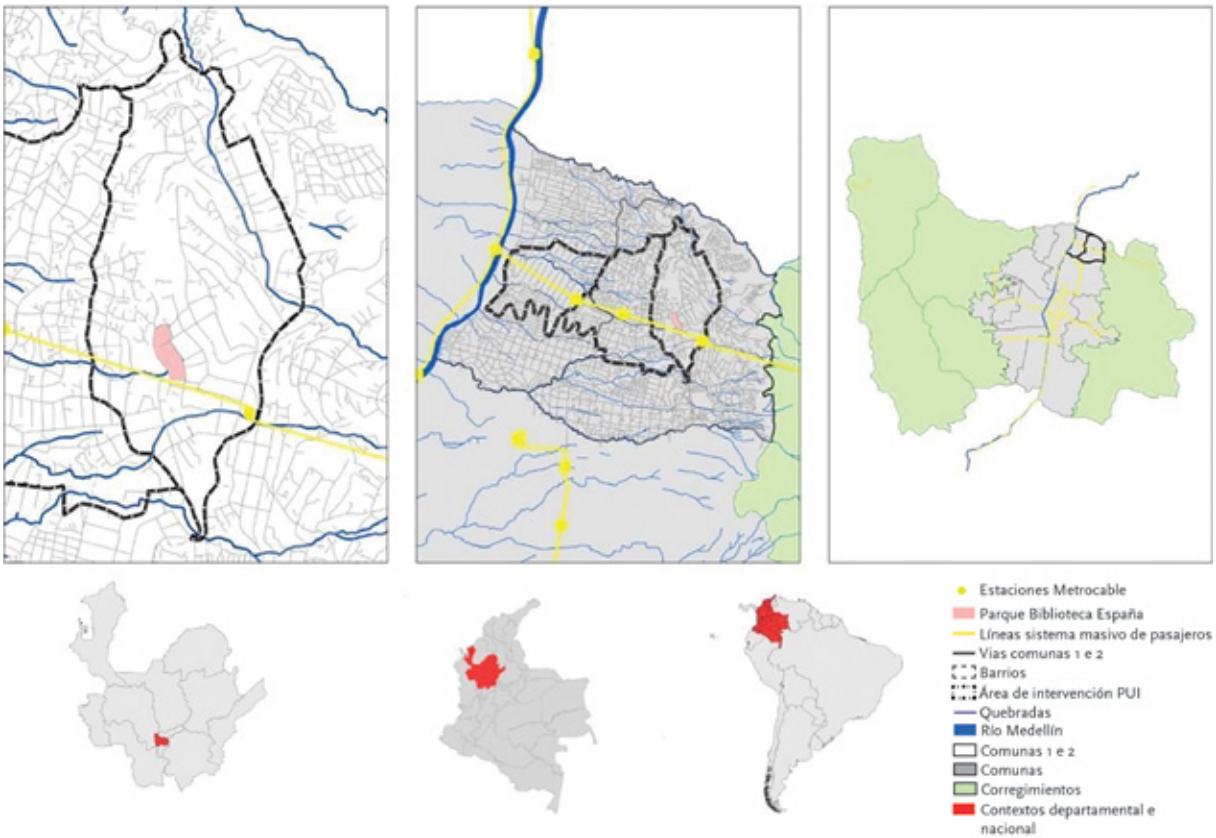


Fig. 8 – Localización del barrio Santo Domingo Savio de Medellín. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié, con base en datos de Metroinformación (2014).

La conformación de Santo Domingo Savio está estrechamente ligada al conflicto armado colombiano, con manifestaciones específicas en Medellín y su zona Nororiental. Por ello, se alude a los conflictos ligados a los procesos de invasión, a las luchas por su reconocimiento como barrio, a la confluencia de las milicias urbanas y del narcotráfico en disputa por el control territorial, a la llegada del paramilitarismo y a su posterior reinserción a la vida civil. Así, emerge el conflicto como principal característica histórica que, sumada a la pobreza, la informalidad y la precariedad urbanística, se constituyen en los principales problemas a atender.

El surgimiento de Santo Domingo Savio acontece en una década en la que Medellín recibía una gran presión migratoria causada por la violencia nacional de los partidos políticos liberal y conservador. Medellín aumentó seis veces su tamaño poblacional entre 1905 y 1951, pasando de 59.815 a 358.189 personas; luego, pasó a tener 690.710 habitantes en 1964, es decir, en trece años acumuló casi la misma cantidad de población que le tomó medio siglo, duplicando la cifra de 1951: al inicio de la segunda mitad del siglo XX el crecimiento poblacional causado por la migración del campo generó una demanda de vivienda imposible de satisfacer (CORVIDE, 1995). Ver Fig. 9.

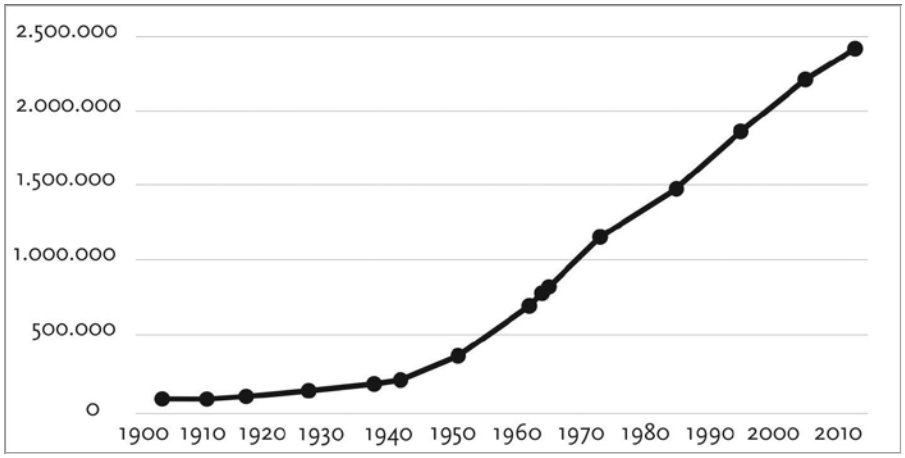


Fig. 9 – Crecimiento poblacional de Medellín 1930-2010. Fuente: elaborado por Liliana María Sánchez con datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, *Anuario estadístico de Antioquia* (1942, 1951, 1961, 1965, 1985); Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín.

Una de las secuelas del aumento poblacional fue el surgimiento de asentamientos populares como Santo Domingo Savio, construidos por personas que no podían acceder a vivienda por encontrarse excluidos del sistema financiero, su baja capacidad de renta y la poca oferta gubernamental; por tanto, su única opción era invadir terrenos o comprar lotes a vendedores "piratas". Así "[...] comienzan a aparecer en las áreas más inaccesibles y en los suelos más periféricos asentamientos de origen informal bajo la modalidad de urbanizaciones piratas y de barrios de invasión" (ECHEVERRI; ORSINI, 2010, p. 133). Entre 1960 y 1970 "[...] se recrudece la ocupación clandestina de lotes con la nueva modalidad de invasión: barrios Popular N.° 1 y Popular N.° 2, Santo Domingo, San Pablo, Las Esmeraldas y se densifican los otros barrios por la construcción en segundo y tercer [*sic*] pisos" (DAP; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 1978, p. 89).

Los barrios de invasión no fueron los primeros en conformarse en la zona Nororiental. Antes se habían construido barrios por loteamientos de parti-

culares o de sociedades anónimas con ausencia de regulaciones y en condiciones deficitarias de servicios, espacio público y movilidad; otros fueron construidos por el gobierno local, aunque no por ello con mejores condiciones en sus orígenes. En la década del cuarenta, los dueños de fincas loteaban sus terrenos con la perspectiva de valorización; también era común que promoviesen urbanizaciones piratas o que se apropiasen de porciones de terreno cuya propiedad no estaba definida. Luego, durante los años cincuenta y sesenta, surgieron las sociedades anónimas cuyas normas y estándares para implementar en asentamientos no observaban, ni respetaban los planes reguladores del urbanismo.

La característica que distinguía los barrios construidos por loteamiento pirata o por la municipalidad de los constituidos mediante procesos de invasión, era la titularidad del lote y la vivienda. Mientras los dos primeros tipos podían demostrar su propiedad amparados en un documento que la soportaba, los habitantes de asentamientos como Santo Domingo Savio solo podían hacerlo por el hecho de ocupar un lote que en principio se encontraba vacío. En los procesos de invasión, se construían rápidamente, casi de un día para otro, los ranchos que ocupaban de inmediato las familias, y a ello proseguía la siembra de plantas, jardín o pan coger, pretendiendo con ello demostrar la posesión de la tierra (QUESADA, 2014).

Las particularidades de cada forma de ocupación y apropiación de la tierra en la zona Nororiental de Medellín —loteo particular, construcción institucional o invasión— expresan la manera como su conformación siguió patrones de concentración progresiva de población con menores condiciones socioeconómicas que, sin posibilidad de construir sus viviendas según los estándares legales, dieron lugar a la precariedad fisicourbanística que la caracteriza. En el origen de Santo Domingo Savio entraron en conflicto quienes presumían la titularidad del lote invadido, el gobierno y los particulares en defensa de la propiedad invadida. De allí que en sus orígenes el conflicto ya hiciera presencia como producto de los intentos de desalojo ordenados por la administración municipal y promovidos por los particulares, propietarios o tenedores; como respuesta obvia, emergió la defensa organizada por la permanencia que hacían los pobladores.

Las primeras organizaciones sociales gestadas en la jurisdicción del barrio Santo Domingo Savio definen, como su principal objetivo, la defensa de la ocupación, junto a las actividades individuales y colectivas que permitieran la dotación del espacio habitado, la generación de actividades comunitarias, la definición de senderos y vías, los lugares de encuentro, la ubicación de los equipamientos comunitarios básicos y, en general, la construcción colectiva

del barrio. Mediante convites, mingas, bazares, bailes, festivales, rifas y ventas se obtenían los recursos que no podían suplirse con la mano de obra para las construcciones necesarias que prestarían los servicios básicos en los asentamientos; para este tipo de actividades se conformaban centros cívicos, que simultáneamente eran un instrumento de defensa, autogobierno y promoción social (SALAZAR, 1996; PROMOTORA INMOBILIARIA DE MEDELLÍN, 2000). La autoconstrucción de los barrios generaba altos niveles de cohesión comunitaria (DAP; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 1978). "Con los comités impulsábamos el barrio y nos tocaba hacer de todo, desde poner la cara para pelear con la policía hasta ayudar a construir la escuela, el centro de salud, la iglesia y oír quejas de todo tipo [...]" (SALAZAR, 1996, p. 17).

La iglesia era uno de los referentes sociales y culturales más importantes, significaba un hito en la fundación del barrio pues los moradores se sentían más seguros sobre su propiedad de los terrenos invadidos una vez construida la parroquia. Sacerdotes como Vicente Mejía, Gabriel Díaz e Iván Moreno incentivaban con su prédica las invasiones en barrios como Popular y Santo Domingo Savio. El párroco, además, servía como figura para mediar con los delincuentes e intermediaba con los agentes del gobierno que pretendían expulsar la población de los asentamientos; a su vez, acompañaban el proceso de producción del hábitat como parte activa del mismo en la provisión de los servicios de acueducto, transporte, educación, salud, vías y recreación. Sin embargo, estas acciones frente a los procesos de invasión no provenían de la iglesia católica como un todo, sino de una corriente que tomaba distancia de las tradiciones eclesiásticas. Se trataba de sacerdotes provenientes de la Teología de la Liberación que dejaron en la zona una marca de la "iglesia popular" y contribuyeron en gran parte con la participación y las organizaciones de los grupos sociales y culturales en las comunas de la zona (CORVIDE, 1995; DAP; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 1978; EDU, 2005; PROMOTORA INMOBILIARIA DE MEDELLÍN, 2000; SALAZAR, 1996; VIVIESCAS; BOLÍVAR; GÓMEZ, 1980).

Desde el origen de los asentamientos se observaba la precariedad. No solo porque la vivienda debía ser construida con los materiales al alcance de las familias que invadían, sino porque su prioridad sobre las otras necesidades conllevó al déficit en espacio público, servicios públicos domiciliarios, movilidad y transporte, provocando condiciones de riesgo para las familias que ocupaban lugares de alta pendiente y los retiros de quebradas, obviamente, no aptos para ubicación de viviendas. La vivienda constituía la primera necesidad a resolver; para ello, la prioridad era asegurar el lote debido a la constante amenaza de desalojo por parte de la administración municipal o por la posibilidad de que alguien más lo ocupase. Una vez asegurada la permanen-

cia, los esfuerzos se orientaban a mejorar las condiciones con la provisión de servicios y espacio público, aunque con las limitantes del proceso autoconstructivo. El espacio público no tenía la misma prioridad que la vivienda en el proceso de invasión; salvo en el caso de que algunos líderes reservaran una faja del terreno para hacer una cancha, construir la iglesia o algún parque para los niños, todo lugar que quedara desocupado, era invadido.

De allí que en asentamientos como Santo Domingo Savio "los espacios libres [...] no son frecuentes y si los hay denotan improvisación al quedar relegados a zonas consideradas como sobrantes y en sitios poco apropiados [...] que la comunidad posteriormente se encargará de identificar como recreativos" (VIVIESCAS; BOLÍVAR; GÓMEZ, 1980, p. 36). El poco espacio público reservado hasta antes del PUI-Nor resultó de la intervención urbana promovida por el sacerdote que contribuyó con la invasión: "[...] los servicios de acueducto, transporte, educación, salud, infraestructura vial, recreación [...] son obra de sacerdotes que han acompañado constantemente el proceso de producción del hábitat como parte activa del mismo" (CORVIDE, 1995, p. 9).

Además de la acción institucional, que simultáneamente promovía desalojos, instalaba servicios públicos para la normalización de barrios como Santo Domingo Savio y ofertaba soluciones de vivienda; en el proceso de formación del barrio intervinieron instituciones de orden nacional con la construcción de equipamientos públicos y el desarrollo de programas sociales.

La presencia gubernamental se incrementa progresivamente a partir de los años ochenta, implementándose nuevas medidas para el mejoramiento urbanístico de los asentamientos mediante programas sociales ejecutados por entidades gubernamentales de carácter nacional y municipal; desde entonces ya se planteaba el proyecto de tratamiento de la ladera nororiental de Medellín (QUINTERO; POSADA, 1985). Para los años noventa continúa la tendencia hacia el mejoramiento con la presencia del Sena, la Consejería Presidencial para Medellín, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las secretarías de Desarrollo Comunitario, Bienestar Social, Obras Públicas, Metrosalud, las Comisarías de Bienestar Familiar y los Hogares Infantiles (HIDALGO; RESTREPO, 2001; PROMOTORA INMOBILIARIA DE MEDELLÍN, 2000); Corvide realizaba procesos de regularización urbanística y jurídica, mientras que la Promotora Inmobiliaria de Medellín adelantaba estudios para un plan de reordenamiento urbano en la zona. No obstante, la existencia de estos programas gubernamentales era insuficiente, abriendo la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar engrosaran la oferta de programas y proyectos de carácter urbanístico y social.

Durante los años ochenta y noventa el conflicto armado resurgió nuevamente marcando la historia de Medellín, la zona Nororiental y a SANTO DOMINGO SAVIO. Esta vez no se trataba de la lucha de los moradores por la permanencia y el mejoramiento de sus condiciones de vida, sino de actores armados con protagonismo en el escenario nacional: las guerrillas y el narcotráfico. Ambos, a su turno, imprimieron en la población códigos para resolver los problemas por medio de la violencia: los unos con el pretexto de ser antiestatales y los otros por su "[...] sistema arcaico de valoración de la vida y de la muerte, que se juegan todo en nombre del honor" (SALAZAR, 1996, p. 136).

Los estudios adelantados por Salazar (1996) dan cuenta de la influencia de las bandas criminales, las milicias y el narcotráfico sobre los pobladores de la zona Nororiental; los jóvenes, veían en tales organizaciones armadas una respuesta tanto para la seguridad como para el empleo y el reconocimiento. Se presentaban confrontaciones y negociaciones por el control de los barrios y terminaban por confundirse en la práctica. Las milicias surgieron en 1989 como una mezcla entre bandas criminales, guerrillas y autodefensas, siendo usadas por las fuerzas guerrilleras para hacer presencia en la ciudad, y con acogida entre los pobladores por las carencias de seguridad que se vivían en los sectores populares, a las que en principio las milicias dieron una respuesta efectiva de regulación y control.

La presencia de estos grupos armados afectó el tejido social con la muerte de líderes comunitarios, la intimidación a la población y la cooptación de algunas organizaciones que los apoyaban. Sin embargo, de este mismo tejido social provendría una respuesta a las múltiples violencias que afectaban de manera generalizada la zona Nororiental. Hubo una amplia manifestación de organizaciones cívicas, comunitarias y de otras tipologías promovidas por el Gobierno. A principios de los años noventa se realizaron procesos de negociación con los grupos milicianos conformados en la ciudad: Milicias Populares del Pueblo, Milicia Seis de Noviembre, Milicia Siete de Noviembre, Milicias Independientes del Valle de Aburrá. Resultado de este proceso fue la dejación de las armas, la inversión del Gobierno en los barrios donde operaban las milicias y la conformación de cooperativas de vigilancia y seguridad (URIBE, 2005).

Hidalgo y Restrepo (2001, p. 109) mencionan cómo durante los años noventa afloraron en la Nororiental el movimiento cívico comunitario, la Coordinadora de Barrios, el Comité Dinamizador Juvenil, la Corporación Con-vivamos, la Coordinación Zonal de Mujeres, la Mesa de Trabajo por la Paz y la Convivencia, el Comité de Integración Zonal Nororiental, los Núcleos de Vida Ciudadana y el proceso de Planeación Alternativa Zonal. En sus palabras, estos procesos habilitaron "[...] en los ochenta, [...] espacios para el encuentro

y la coordinación con grupos de barrios vecinos con los que se comparte problemas comunes, asumiendo por esta vía una proyección de zona"; y además movilizaron recursos que favorecieron el reconocimiento de la zona Norte en la ciudad, posicionando discursos, dinámicas sociales y políticas que generaron cambios de actitud en entidades públicas y privadas.

Para Medellín los primeros cinco años de los noventa contribuyeron con una importante experiencia de participación que proporcionó capacidad de deliberación y formación pública en la ciudadanía; según Naranjo (2002, p. 177): "Los valores, principios, derechos fundamentales y la Constitución Política de 1991, se convirtieron en referentes simbólicos para volver a pensar la política". Se experimentaron prácticas novedosas de planeación de abajo hacia arriba, mediante los planes de desarrollo zonal y la formulación del Sistema Municipal de Planeación; la "institucionalidad adquiere un nuevo perfil de gestores de desarrollo y habilita espacios para la participación comunitaria" (HIDALGO; RESTREPO, 2001, p. 110); se reconoció la existencia de otros actores que también intervienen en la política urbana, tales como el inmobiliario y de la construcción, los urbanizadores piratas, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y los grupos populares (NARANJO; PERALTA; HURTADO, 2002). Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los noventa y comienzos del siglo XXI, se observó un retroceso en los procesos de participación ocasionado por el debilitamiento intencional del tejido social, la incapacidad de la institucionalidad para asumir las propuestas surgidas desde la sociedad civil, el descontento de líderes y su resistencia a ser manipulados en los asuntos políticos (ECHEVERRÍA, 2002; RESTREPO, 2002). En medio de la intervención parcial y fragmentada de la institucionalidad pública, entre la presencia de grupos armados al margen de la ley y la lucha de las organizaciones sociales por la consolidación de sus barrios, la zona Nororiental ya había sido ocupada hasta sus límites y se mostraba como la de mayor concentración de problemáticas sociales, culturales, medioambientales, urbanísticas y de vivienda que reclamaban ser atendidas. Según Planeación Metropolitana, a mediados de los noventa, en Santo Domingo Savio había 2.650 viviendas, de las cuales el 10,2 % correspondían al estrato 1 y las restantes al estrato 2; para la misma época, el área del barrio se calculaba en 56,8 hectáreas con una densidad de 46,63 viviendas por hectárea y se estimaba una población de 19.025 habitantes, lo que arrojaba una densidad de 176 habitantes por hectárea (CORVIDE, 1995).

Para antes del PUI-Nor, la comuna 1 contaba con 223,8 hectáreas, densidad de 390 habitantes por hectárea y su población estimada en 100.673 habitantes (6% de la población total de Medellín); a la vez, toda la Nororiental concentraba el 47% del total de población medellinense, con un total estimado

de 800.000 habitantes en sus cuatro comunas; albergaba aproximadamente el 25% más pobre de Medellín, con 10.061 viviendas en predios de Corvide, sin legalizar urbanística ni jurídicamente, lo que equivalía al 3% del total de viviendas de la ciudad (ÁLVAREZ, 1998; CORVIDE, 1995).

Al histórico de pobreza, precariedad, informalidad, múltiples violencias y exclusión en que se constituyó Santo Domingo Savio y los otros barrios de la zona Nororiental, se suma un nuevo actor a comienzos de la primera década del 2000: los desmovilizados provenientes de grupos paramilitares. Durante este periodo se adelantó la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia y se estableció el proceso de intervención social dirigido a apoyar su reintegración por medio del Programa de Paz y Reconciliación que se implementó en el período de gobierno del alcalde Sergio Fajardo (2004-2007). Por cuenta del proceso de reinserción a la vida civil, llegaron a instalarse en Medellín cerca de 4.000 excombatientes acompañados de sus familiares.

En este contexto se implementa el PUI-Nor, en atención a la precariedad constituida a lo largo del proceso de conformación de la zona, especialmente acentuada en barrios originalmente de invasión como Santo Domingo Savio. Al momento de la intervención, el barrio se localizaba en un área marginal, sobre las laderas del cerro bautizado con su mismo nombre; la inclinación del terreno y la manera como se adelantó la ocupación hicieron que la mayoría de su área se catalogara en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, adoptado en 1999, como de alto riesgo geológico. Al tratarse de invasiones, la titularidad de los predios ocupados y las viviendas construidas no estaba definida para gran parte de la población asentada, lo que a su vez dificultaba la intervención gubernamental para construir vivienda nueva o mejorar las existentes. Aun así, el barrio estaba provisto de servicios públicos domiciliarios en las zonas más estables a las que se podía llevar la infraestructura necesaria. La ocupación llenó los espacios libres, salvo vías y espacios para equipamientos comunitarios.

Desde su origen, Santo Domingo Savio ha registrado índices socioeconómicos bajos, visibles en las características de sus habitantes, familias, grupos y organizaciones sociales, así como en sus niveles de ingreso per cápita, empleo y desempleo, informalidad en el mercado y la casi nula presencia de industria, comercio y actividades económicas. La comuna 1 de Medellín, a la cual pertenece este barrio, en tendencia, se encuentra estratificada en niveles 1 y 2; bajos índices de escolaridad, salubridad y empleo, mientras que al tiempo se incrementan los de analfabetismo, drogadicción, violencias, deterioro ambiental y urbanístico. Para 2004, poseía los más bajos Índices de Desarrollo Humano

(IDH): 73.42 y de Índice de Calidad de Vida (ICV): 73.47, de Medellín. Como se reseñó, ha vivido múltiples episodios de violencias, exclusiones y abandono gubernamental. Aun así, sus habitantes han constituido organizaciones sociales que, junto a otros agentes de la sociedad civil, promueven la autogestión y la autoconstrucción, luchado por la defensa de su permanencia en el barrio y por su consolidación. Esta realidad fisicourbanística y socioeconómica, fue intervenida por el PUI-Nor, tal y como se expone a continuación.

El Proyecto Urbano Integral de la zona Nororiental 2004-2011: ejes de la intervención

El PUI-Nor se constituyó en el primer proyecto de intervención urbana en asentamientos precarios realizado en Medellín bajo la concepción de la política de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB). Fue formulado e implementado para veinte barrios de las comunas 1 y 2, zona Nororiental y articulado a otros proyectos estratégicos allí previstos (Fig. 10): el Parque Biblioteca España, el Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo), los colegios de calidad Antonio Derka e Institución Educativa La Candelaria. Los proyectos de generación de espacios públicos en el norte incluyeron la intervención en el cerro Santo Domingo Savio, varias acciones para la generación de equilibrio urbano y, entre otros, los de recuperación de la calidad ambiental contemplados en el POT de Medellín. La intervención promovida por el PUI-Nor fue subsiguiente a la construcción del Metrocable, línea K. Todas estas acciones, en su conjunto, consolidaron un modelo de ocupación territorial entre la longitudinal del río Medellín y la conformación del borde de protección ambiental y urbanística al oriente de la ciudad, en límites con el corregimiento de Santa Elena; su área de influencia impactó directamente a los habitantes de los barrios La Francia, Andalucía, Granizal, Santo Domingo Savio 1, y partes de los barrios Villa Niza, Villa del Socorro, Moscú 2, Popular, Santo Domingo Savio 2, La Esperanza 2 y La Avanzada.

En síntesis, el PUI-Nor no previó ni programó acciones directas en Santo Domingo Savio alusivas a la consolidación habitacional mediante la de construcción de vivienda nueva, ni a acciones de mitigación de riesgo geológico, ni provisión de servicios públicos domiciliarios; si bien intervino en estos temas, fue solo en cuanto se ligó su accionar a las obras públicas llevadas a cabo. Al contrario, estuvo centrado en espacio público, movilidad y conectividad vial, junto a la promoción de la participación y la organización social, a la seguridad y la convivencia.

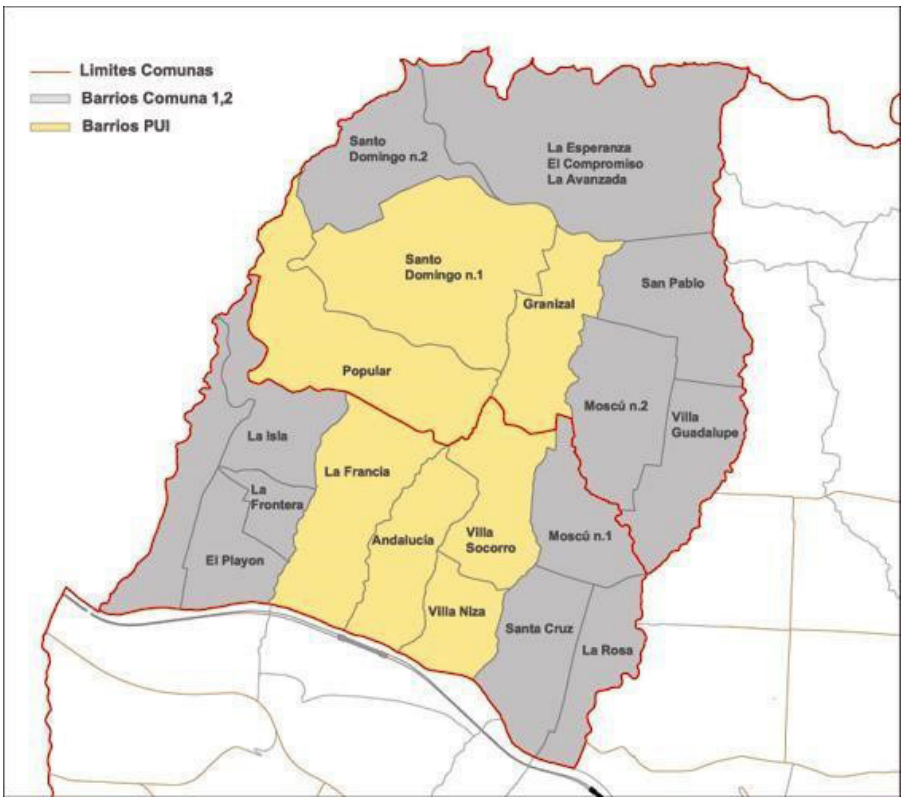


Fig. 10 – Mapa del área de intervención del PUI-Nor. Fuente: EDU (2006).

Cuatro grandes problemas prevalecían para entonces en la zona Nororiental en general y en particular, a las comunas 1 y 2, a saber: altos niveles de pobreza, inapropiadas intervenciones gubernamentales, déficit de espacio público y discontinuidad en la movilidad peatonal y, déficit de vivienda, deterioro y agotamiento del medio ambiente (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). Desde su origen en 2004, el proyecto se planificó como iniciativa de la Alcaldía de Medellín liderada por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU); inició su ejecución en marzo de 2005 y, aunque tuvo acciones hasta 2011, formalmente finalizó en julio de 2007 (EDU, 2007).

El PUI-Nor articuló componentes físico, social e interinstitucional con el objetivo de atender problemas dentro del área de influencia definida. Para ello, integró estrategias de desarrollo local dirigidas a elevar la calidad de vida y concentró "todos sus recursos en un solo territorio, con el ánimo de focalizar los esfuerzos y lograr un resultado que se reflejara en el desarrollo y transformación integral de las comunidades, en lo social y en lo físico" (HERNÁNDEZ, 2006). Su diseño tuvo en cuenta modelar intervenciones urbanas repli-

cables en otros sectores de Medellín, con características similares; asimismo, metodológicamente, contempló la participación comunitaria como estrategia para legitimar, apropiar y convalidar las acciones implementadas[28]. Llevar a buen término el PUI-Nor fue una función de la Empresa de Desarrollo Urbano, ente municipal, administrativo y autónomo que hizo la gerencia del proyecto, orientó el diseño y la planeación, dirigió la organización, la administración de recursos e información, así como la ejecución de las obras, las contrataciones requeridas para realizarlas, el seguimiento y la evaluación del programa (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006, 2007).

28. Ver: http://www.edu.gov.co (consultada en octubre de 2015).

Los componentes institucional y social del PUI-Nor tuvieron, en general para todo el área de influencia, dos propósitos, de un lado, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mediante la capacitación de líderes, la realización de actividades informativas, el monitoreo y la evaluación del proyecto, y la conformación de comités comunitarios; de otro lado, la promoción de intervenciones adecuadas por parte de las entidades gubernamentales a partir de la conformación de un comité directivo municipal, la formación de mesas de trabajo con entidades públicas para lograr acuerdos, junto a la gestión para la participación de entidades nacionales y agentes de la cooperación internacional. En lo institucional, también se generaron instancias, momentos y tipos de coordinaciones entre diversas instituciones provenientes de diversos sectores de la sociedad, tanto en el orden de lo público, como de lo privado, no gubernamental y comunitario, entre los cuales se movilizaron y dinamizaron relaciones de poder, de incidencia y presencia institucional en la zona, fortaleciéndose la red de cooperación e interrelación existente. En lo social se enfatizó en el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, sociales, cívicas y de base, así como en el plan de comunicaciones públicas que posibilitó la circulación efectiva de información. El Comité Comunitario de Santo Domingo, integrado por las diversos voceros cívicos, comunitarios y sociales; los talleres de imaginarios junto a los debates técnico-comunitarios, los acuerdos y las tensiones propias de este tipo de intervenciones urbanas, se constituyeron en la mayor expresión del fortalecimiento y posicionamiento de la base social organizada que dio matices y tintes diversos al proceso participativo en la toma de decisiones, la programación y la implementación del PUI-Nor en Santo Domingo Savio.

Por su parte, desde el componente físico del PUI-Nor, en general para la mayor parte de su área de influencia, se trazaron cuatro propósitos: adecuación de espacios públicos mediante el mejoramiento de calles, la construcción de parques, plazoletas y puentes, con la finalidad de fomentar la continuidad en la movilidad a partir de puentes peatonales y vehiculares; la adaptación de nuevos equipamientos colectivos como la construcción de terminales de

buses, estaciones de policía, parque biblioteca y centros de desarrollo empresarial, todos ellos, a manera de escenarios para el encuentro ciudadano.

Promoción de programas habitacionales mediante la regularización, la legalización, el mejoramiento y la construcción de edificios de vivienda mixta, vivienda de borde, vivienda en interior de manzana abierta y el plan terrazas, dirigidos a reducir el déficit habitacional; y, a la vez, mitigación del deterioro ambiental mediante estrategias de reforestación, adecuación de áreas para la educación ambiental, renovación de fauna y flora, construcción de sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales, obras de control a la erosión, manejo de residuos sólidos, recuperación de corrientes de agua, reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo geológico, así como la promoción de campañas preventivas, de conservación y control de las cuencas de quebradas. Estas acciones, en conjunto, posibilitaron que el PUI-Nor generara cambios en su área de influencia, así como en particular, en la jurisdicción de Santo Domingo Savio.

Específicamente, entre 2001-2003, se realizó una propuesta urbanística de regularización y legalización de la zona Nororiental de Medellín, puntualmente en los barrios Granizal, Moscú 2, Popular, Playón de los Comuneros, La Isla, San Pablo, Santo Domingo Savio y Santa Inés, asentamiento Balcones del Jardín. Varias propuestas emergieron asociadas a las familias asentadas en los retiros de las quebradas y zonas de alto riesgo no recuperable: desde la construcción de bloques de vivienda, la redensificación de zonas centrales hasta la reubicación en otras zonas de la ciudad. Aunque particularmente de este proceso emergió como necesidad prioritaria atender la construcción de vivienda en Santo Domingo Savio, hasta el momento no se ha hecho realidad, sin embrago, en barrios como Andalucía y La Francia el PUI-Nor construyó consolidaciones habitacionales, así mismo en el barrio Juan Bobo y en La Herrera (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN; POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID, 2002).

En el marco de ese Plan Maestro tuvo lugar una obra en Santo Domingo Savio que si bien no fue pensada para impactar de forma directa la vivienda la implicó directamente, se trató de la construcción del Parque Biblioteca España que significó el despliegue de acciones desde la administración municipal para negociación y adquisición de los predios necesarios en la ejecución del proyecto — en total 123 viviendas serian relocalizadas —. Debido a la carencia de un proyecto habitacional en el sector, la alternativa que se dio desde la institucionalidad a las personas que debieron dejar sus casas, fue la adquisición de vivienda usada que cumpliera con criterios de seguridad y legalidad.

El Plan Maestro del PUI-Nor se basó en la identificación de proyectos en varias etapas: definición de tipologías, diagnósticos comunitarios y técnicos bases para la planeación y la formulación de acciones. En la tipología de proyectos se consideraron los mejoramientos del espacio público, la movilidad y los equipamientos, la consolidación habitacional y la recuperación del medio ambiente, específicamente en los barrios Andalucía, La Francia y Popular. Los diagnósticos comunitarios y técnicos demandaron diversas estrategias participativas, de diálogo y concertación.

El diagnóstico comunitario posibilitó la identificación de problemáticas y oportunidades evidenciadas directamente por la población beneficiaria, conjuntamente con la posibilidad de formular y definir proyectos generados a partir del diagnóstico mismo. Demandó recorrer tres etapas diferenciadas: la identificación de problemáticas y oportunidades; la formulación y la definición de criterios de diseño; y la validación de los proyectos propuestos. Todo ello fue confrontado con el diagnóstico técnico, basado en la clasificación de las problemáticas identificadas y su lectura desde el POT como instrumento del desarrollo urbano.

Los tres componentes aludidos respondieron conjuntamente al cumplimiento de los objetivos específicos, general y, ante todo, el objetivo atribuido al PUI-Nor: "Elevar las condiciones de vida de los habitantes del área de intervención mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral que acerquen la administración municipal con las comunidades" (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2007, 2008; DNP, ALCALDÍA DE MEDELLÍN, EDU, 2008; EDU, 2007; HERNÁNDEZ, 2008).

Acciones realizadas por el Proyecto Urbano Integral de la zona Nororiental en el barrio Santo Domingo Savio

Para el caso de Santo Domingo Savio, el énfasis estuvo centrado en espacio público, vías y conectividadentre barrios (DNP *et al*, 2008; EDU, 2007). En relación con el mejoramiento de vías y senderos, la intervención fue orientada por el Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2004-2007, especialmente lo alusivo al reconocimiento de la calle como lugar de encuentro e intercambio de las relaciones sociales e interpersonales, además de espacio público y eje de la movilidad vehicular. El propósito central fue convertir la calle en espacio seguro, agradable y equilibrado espacialmente, a partir de la redefinición de la vía pública como lugar que alberga tanto al vehículo como al peatón, lo cual incidió en el diseño de franjas vehiculares y peatonales en

equilibrio que posibilitaran ambos usos y apropiaciones. Las intervenciones más relevantes llevadas a cabo se citan a continuación.

El mejoramiento del sistema vial en la calle 106 se constituyó en la intervención que restableció el espacio de movilidad peatonal en los alrededores de la denominada "centralidad zonal de Santo Domingo Savio"; su anillo vial, en torno al parque de los niños, quedó de tipología vecinal y uso peatonal, dándole continuidad a la calle 106 hacia el parque de El Mirador. Por su parte, la calle Puerto Rico quedó vecinal, de tipo peatonal, permitiendo el crecimiento del sector comercial, mayor movilidad y apropiación desde la estación. Adicionalmente, se consideraron los mejoramientos de calles que completaron la readecuación vial del sector articulando las conexiones preexistentes; en algunos casos, buscando la continuidad de las intervenciones realizadas por la municipalidad con anterioridad al PUI-Nor en la cresta del cerro y su recuperación ambiental; junto a ello, conectando, como se reseña más adelante, Santo Domingo Savio con Granizal.

En relación con las intervenciones en materia de conectividad interbarrial, se buscó potenciar y mejorar las condiciones de senderos, escalinatas y puentes existentes y utilizados por la población para desplazarse entre barrios; la estrategia fue intervenir los senderos mayormente utilizados, articulándolos con sistemas de puentes que permitieran mejorar la conexión peatonal limitada por la presencia de quebradas. Al respecto se destacan: la adecuación del sistema de escaleras y senderos ubicados en las paredes oriental y occidental del cerro y en la centralidad de Santo Domingo Savio 1, con el propósito de proveer un sistema de accesibilidad adecuado a los habitantes de las viviendas allí ubicadas, consolidar la comunicación peatonal mejorando el sistema de callejones y escaleras que penetran y cortan transversalmente las manzanas para reducir su longitud: Adicionalmente, se planeó un puente peatonal para comunicar el barrio Granizal con la media ladera del cerro, el cual fue construido, pero su deterioro posterior obligó al abandono.

La construcción de parques y plazoletas públicas fue articulada con el mejoramiento de vías y la interconectividad barrial; se aprovecharon los espacios residuales, lotes con baja densidad y los que aún estaban libres y sin destinación definida. Estas acciones derivaron de la estrategia participativa: talleres de imaginarios. El sistema de espacio público pensado para articularse al eje peatonal de la calle 106, el cual demandó la ubicación de varios parques, con diferentes destinaciones de uso, entre la estación Santo Domingo del Metrocable y el mirador de la carrera 33 B. Uno de estos parques, destinado a la recreación pasiva, quedó ubicado al frente a la estación y fue denominado Parque La Candelaria, precisamente donde quedó ubicado el Cedezo; otro

construido fue el Parque de los Niños junto al Parque El Mirador, completando el recorrido a lo largo de la calle 106. En total, fueron 1.450 m² de espacio público recreativo nuevo (EDU; DAP, 2005). Se construyó el parque lineal de la quebrada La Herrera, desde el Parque El Mirador hasta la carrera 37 (primera fase), que podría continuar hasta el barrio Andalucía posibilitando la intercomunicación peatonal entre las comunas 1 y 2, en sentido oriente-occidente. Otro hito relevante es el Parque Granizal, ubicado entre los dos ramales de la quebrada La Rosa, articulador de los escenarios deportivos, con espacios educativos, recreativos y culturales.

Con la construcción y el mejoramiento de equipamientos colectivos el área de influencia del PUI-Nor en Santo Domingo Savio, también resultó beneficiada, especialmente respecto a la ampliación de los servicios comunitarios, bien por adecuación de los equipamientos preexistentes, bien por la construcción de nuevos equipamientos. Entre los primeros se destaca el mejoramiento de la placa polideportiva, junto a la adecuación de la unidad deportiva del barrio Granizal; la redistribución funcional y la ampliación del centro de salud, el mejoramiento del colegio La Candelaria, junto a la readecuación interior de la sede de la Junta de Acción Comunal. Entre las segundas, están como las de mayor relevancia, la construcción del Parque Biblioteca España, el Cedezo, el restaurante escolar y la terminal de buses.

El parque biblioteca fue diseñado para uso zonal y de ciudad, respondiendo a la evidente carencia de este tipo de equipamientos colectivos y al propósito de la administración municipal del período 2004-2007; su localización obedeció a criterios consagrados en el POT vigente, garantizando visibilidad de la intervención y convirtiendo este edificio en referente urbano para toda la población. El Cedezo tuvo por objetivo brindar oportunidades de capacitación y aprendizaje para la formación de los habitantes, interesados en la creación de pequeñas empresas; se constituyó también en un equipamiento de cobertura zonal, localizándose en inmediaciones al Parque de La Candelaria, fortaleciendo la concentración de equipamientos de escala zonal en la centralidad. Por su parte, el restaurante escolar complementó la dotación de nuevos equipamientos en el área de Santo Domingo Savio, junto a la construcción de la terminal de buses en la carrera 32 que atendió el alto nivel de congestión vehicular provocado por la falta de estacionamiento para el transporte público.

Respecto a la consolidación de viviendas y su entorno, particularmente en lo referido al saneamiento básico y el riesgo geológico, las acciones del PUI-nor en el barrio fueron residuales y motivadas, en esencia, por la necesidad de la obra pública programada. Al respecto es también importante expresar que estas acciones tuvieron la vinculación directa de otras entidades públicas,

coordinadas por la EDU — secretarías de Desarrollo Social, Obras Públicas y Medio Ambiente de Medellín; Empresas Públicas de Medellín (EPM); Fondo de Vivienda de Medellín – ISVIMED; Empresa de Vivienda de Antioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, junto al Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente —; los recursos demandaron la administración de subsidios y presupuestos municipales, departamentales y nacionales.

Según la metodología del proceso, la intervención en vivienda definió los siguientes programas: consolidación habitacional en los ecosistemas urbanos, construcción de vivienda en terraza, construcción de edificios mixtos y mejoramiento de vivienda. Respecto a la consolidación habitacional en los ecosistemas urbanos, en Santo Domingo Savio se definió como área de atención, por la construcción del parque biblioteca, la parte oriental del cerro; delimitada por las carreras 30 y 37 entre las calles 105 y 110. De acuerdo con la topografía, el cerro fue analizado de igual manera que las cuencas de las quebradas: el cauce se asemejó a la cresta, la media y alta ladera se delimitó por las calles en su parte baja, en los límites con los barrios Popular y Santo Domingo Savio 2; estas fueron las primeras construcciones compradas con base en los avalúos (EDU; DAP, 2005).

Por su parte, la construcción de vivienda en altura fue guiada como estrategia por el denominado Plan Terraza como parte del mejoramiento de vivienda en los sectores más consolidados del área de influencia del PUI-Nor, incluyéndose para el efecto, la centralidad de Santo Domingo Savio. Para su ejecución la EDU actuó como enlace entre las cajas de compensación familiar y la banca comercial, con las familias beneficiarias que física y económicamente pudieron asumir esta solución de vivienda. La autoconstrucción no solo será una estrategia social que estimule la familia al ser esta acompañada técnica y socialmente, sino que genera posibilidades de empleo dada la capacitación que aportan entidades como el Sena. Los beneficios se reflejan para las familias como un nuevo ingreso por alquiler de la ampliación de la vivienda o por venta para apalancar procesos de reubicación en otro sitio.

Respecto a la construcción de edificios mixtos la estrategia tuvo incidencia alta también en el entorno del Parque El Mirador, especialmente por los nuevos usos de la vivienda cercana al espacio público generado, los equipamientos colectivos construidos y la dinamización del comercio. También se aprecian dinámicas relevantes al respecto debido a la cercanía con los equipamientos recreativos, deportivos y culturales generados en la zona, permitiendo el fortalecimiento del área de influencia con nuevos desarrollos urbanísticos y de vivienda. Para el mejoramiento de vivienda, la EDU actuó como enlace planificando esquemas operativos subsidiados, asociados a intervenciones en

viviendas cuyas familias eran afiliadas a cajas de compensación y/o poseían lotes y viviendas que podían ser construidos, ampliados o mejorados.

La experiencia del PUI-Nor dejó logros relevantes para la ciudad (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006; DNP et al., 2008; HERNÁNDEZ, 2008). Entre ellos se destacan la apropiación de la metodología de intervención reflejada en los beneficios del proyecto dado que fue evidente la transformación positiva de la zona de intervención desde los componentes fisicoespacial, social, cultural, ambiental y económico, contribuyendo significativamente al mejoramiento del índice de desarrollo humano y al incremento de la calidad de vida de sus habitantes.

El cotidiano: mirada de los pobladores

ALBERTO LEÓN GUTIÉRREZ TAMAYO, LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO

Los habitantes de Santo Domingo Savio afirman que la implementación del Proyecto Urbano Integral (PUI-Nor) generó cambios en su cotidianidad en materia de vivienda y entorno, espacio y equipamiento público, saneamiento básico y riesgo geológico, participación y organización social (Fig. 11). En su narrativa se pone como eje principal la dinámica histórica del barrio antes del proyecto, a partir de la cual se da cuenta de realidades emergentes, avances, persistencias y tensiones.

En lo relacionado con **vivienda y entorno**, se refiere cómo los bajos e inestables ingresos no le permite a las familias generar ahorros, ni obtener créditos con entidades financieras para acceder a la compra de vivienda. De esta manera la autoconstrucción — proceso que puede extenderse hasta por diez años — se convirtió en la práctica tradicional más usada, permitiéndoles contar con techo dónde habitar y sobrevivir. En la práctica y la experiencia autoconstructiva se valoran positivamente el ahorro de costos, el trabajo colaborativo entre vecinos, la unión de esfuerzos de diferentes actores sociales e institucionales, los convites comunitarios y los saberes populares. No obstante, se reconoce que la permanencia de la alta precariedad, el creciente hacinamiento, la localización de las viviendas en zonas de alto riesgo geológico, la pobreza generalizada y la inadecuada técnica empleada en la construcción de las viviendas, inciden directamente en la disminución de los estándares de calidad de vida en la población.

Aducen los pobladores que intervinieron en el taller comunitario de Santo Domingo Savio, llevado a cabo en agosto de 2015 que, si bien el desplazamiento poblacional a causa del conflicto armado es característico en el barrio, la construcción de obras como el Cedezo, la estación de Policía, el Parque Biblioteca España y el centro de salud, entre otras, también generaron desplazamiento de familias que habitaron el barrio por más de cuarenta años. Aunque ese proceso es visto de manera positiva por el hecho de que hubo familias que dejaron de habitar en zona de alto riesgo y ahora disfrutan de un nuevo hábitat, también se menciona cómo muchas de las familias removidas y otras nuevas que llegan

al barrio, se localizaron en la parte alta de la ladera del cerro Santo Domingo, generando nuevas zonas de invasión y otras precariedades habitacionales.

Esta realidad hace que después de la intervención del PUI-Nor continúe la problemática urbana, especialmente en el área localizada por fuera del perímetro de la intervención. La percepción popular es que muchos de los sectores de este barrio y de otros continúan en el olvido gubernamental ya que los beneficios del progreso no llegan hasta ellos (Fig. 12). En términos positivos, se observa la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, desde antes de la intervención por el programa denominado Habilitación de Viviendas en Asentamientos Precarios, de Empresas Públicas de Medellín (EPM), y posterior a la intervención del PUI-Nor, la conexión de gas domiciliario por red, mediante iniciativa gubernamental.



Fig. 11 – Socialización colectiva de resultados. Fuente: archivo fotográfico grupo Medio Ambiente y Sociedad (2015).

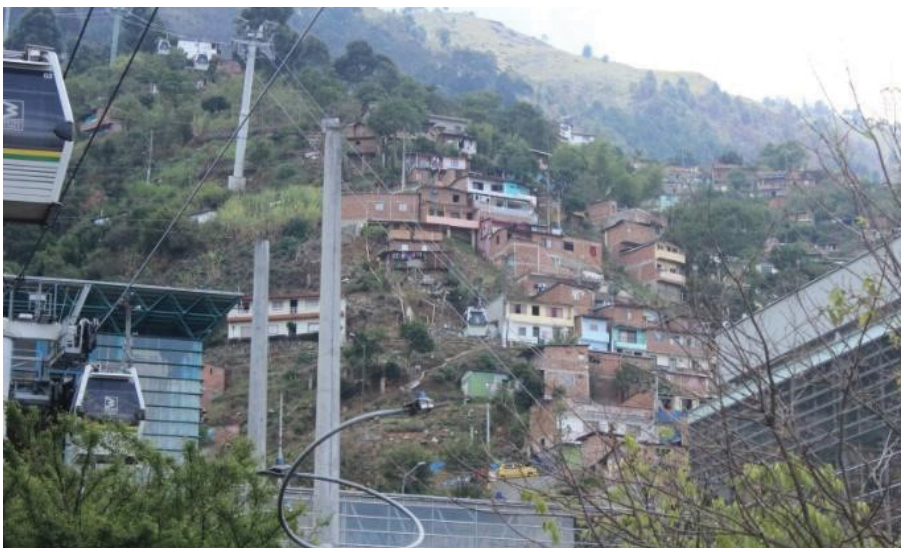


Fig. 12 – Barrios en la parte alta del barrio Santo Domingo Savio por fuera del PUI-Nor. Foto: Archivo Fotográfico Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad (2016).



Fig. 13 – Punto de disposición de residuos sólidos en la vía pública del barrio Santo Domingo Savio. Fuente: archivo fotográfico Grupo MASO (2016).



Fig. 14 – Panorámica del barrio Santo Domingo Savio después del PUI-Nor. Fuente: archivo fotográfico Empresa de Desarrollo Urbano (2011).

La generación, la disposición y la recolección de basuras tanto domiciliaria como comercial es, y continúa siendo, uno de los mayores problemas presentados en el barrio Santo Domingo Savio. Los participantes lo mencionan como un asunto cultural que siempre ha existido; aducen como causa actual el aumento de población y comercio, la falta de educación y conciencia ambiental de la población, y de planeación de las Empresas Varias de Medellín (EVM), entidad gubernamental responsable de la recolección, el transporte y

la disposición de los residuos sólidos[29] (Fig. 13). Junto a ello, la insuficiencia de desagües y colectores para aguas lluvias y en consecuencia el taponamiento de los pocos existentes; la persistencia y el incremento de focos de contaminación por manejo indebido e inadecuada disposición de residuos sólidos.

Al respecto, poco se hizo por parte del PUI-Nor para atender esta problemática, debido a que no fue eje de la intervención prevista. La recolección de basuras por parte de EVM tampoco fue mejorada y aún hoy el problema no solo persiste, sino que, en tendencia, empeora con el tiempo (Fig. 13). El PUI-Nor tampoco incidió, por no encontrarse entre sus ejes de intervención, en el mejoramiento del riesgo geológico generalizado en gran parte de la jurisdicción de Santo Domingo Savio; solo contribuyó a la estabilización de taludes y la realización de obras de protección en inmediaciones de los espacios y equipamientos públicos construidos, las cuales de alguna manera, junto a la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y gas por red, por parte de EPM, han contribuido al mejoramiento urbanístico del barrio.

A este aspecto positivo, que acontece en la jurisdicción consolidada del barrio Santo Domingo Savio, se suman otros mejoramientos realizados por la Alcaldíade Medellín en algunas viviendas, o por sus habitantes, con recursos propios, en zonas periféricas. La conexión de viviendas a servicios públicos domiciliarios, el aumento del nivel de consolidación en zonas cercanas a la estación Santo Domingo del Metrocable, el proceso de regularización de viviendas y la valorización inmobiliaria son entendidas y asumidas como beneficios significativos para quienes permanecieron en el barrio.

La verticalización o el crecimiento en altura de la vivienda asoma como transformación reciente. Esta es visible en la centralidad alrededor de la estación Santo Domingo del Metrocable, mientras en sectores más apartados de su jurisdicción se percibe en menor medida. Los usos dentro de la vivienda son destinados, bien para el funcionamiento de microcomercio (tiendas) o para arriendo. Aunque hubo consenso entre los participantes respecto a que la construcción en altura denota cambios positivos para su cotidiano, también alertan sobre la gravedad que representan estas nuevas construcciones al llevarse a cabo en terrenos inestables o de alto riesgo geológico no recuperable, aumentando la amenaza y la vulnerabilidad y, por tanto, el peligro inminente para la vida para sus habitantes.

Respecto a la construcción de **espacio y equipamiento público** (Fig. 14), se pudieron verificar más incidencias positivas que negativas en el cotidiano de los habitantes de Santo Domingo Savio, atribuidos a la intervención PUI-Nor.

29. Como curiosidad que da cuenta de la magnitud de este asunto, en criterio de los participantes, tanto en el antes, como en el después de la intervención PUI-Nor, los pictogramas que representaron los aspectos negativos asociados con la generación, el manejo, la disposición y la recolección de basuras en Santo Domingo Savio (color rosado), se agotaron, teniendo que acudir a elaborar varios de ellos a mano para ilustrar y espacializar esta problemática.

Antes dela intervención, los pocos equipamientos públicos existentes como la iglesia y la cancha, fueron construidos por medio de convites comunitarios. Con el pasar del tiempo, se vincularon instituciones gubernamentales, entre ellas el Instituto de Recreación y Deporte de Medellín (Inder), con la adecuación y la construcción residual del parque infantil y la placa polideportiva.

El PUI-Nor construyó espacios y equipamientos públicos como el parque biblioteca España, el CEDEZO, el parque El Mirador, la casa de justicia, la placa polideportiva y recreativa de Granizal. Además, contribuyó con el mejoramiento de las instalaciones de la Institución Educativa La Candelaria y del centro de salud. La construcción de esos espacios rompió con apropiaciones asociadas a la violencia, predominantes antes de la intervención: enfrentamientos entre bandas criminales, asesinatos, cobranza por el uso del espacio público — especialmente en las placas polideportivas. En la actualidad se registran nuevas apropiaciones que diversifican la actividad de niños, jóvenes, adultos y tercera edad.

Se destaca la relación ambivalente con el parque biblioteca España, visible en el reconocimiento del derecho a usarlo y apropiarlo como equipamiento público que beneficia positivamente a la población y, a la vez, que genera tensiones y disputas con organizaciones tradicionales de la zona por las prácticas de rechazo y violencia generadas en torno a la construcción de la obra, particularmente lo referido a su alto costo en comparación con otras necesidades por atender, a la concentración de espacios y equipamientos en un solo lugar frente a la existencia de muchos barrios de la comuna 1 que continúan en el olvido por el gobierno municipal.

Con relación a la movilidad urbana y al transporte, el beneficio más importante fue la integración del barrio Santo Domingo Savio con la comuna 1, con la zona Nororiental y, en general, con la ciudad. La ausencia y el mal estado de las vías y la poca disponibilidad de vehículos de servicio público colectivo fueron los aspectos más destacados antes dela intervención. Con la construcción de nuevas vías, el mejoramiento de las existentes, la construcción y la adecuación de andenes, el aumento de rutas y de buses para el transporte público masivo se mejoró ostensiblemente la movilidad urbana.

Los participantes reconocen la construcción del Metrocable (Fig. 15) — anterior al PUI-Nor — como la intervención de mayor incidencia en su movilidad, con beneficios como poderse vincular directa y ágilmente con la ciudad y los sectores próximos al barrio, así como el ahorro de tiempo en los desplazamientos. En la actualidad, es bien valorada su capacidad de carga asociada a las demandas de la población, la frecuencia en el recorrido y su uso masivo, con lo cual se denota familiaridad y sentido de pertenencia.

Antes del Metrocable refieren una movilidad urbana restringida, no solo por la falta de transporte público, sino más aún por las fronteras invisibles[30] establecidas por actores al margen de la ley. El control ilegal de la jurisdicción del barrio y la confrontación armada impedían la libre movilización entre sus sectores y equipamientos; hoy en día todo cambió, tanto los sectores antes inaccesibles y la totalidad de la jurisdicción del barrio, así como la de los barrios aledaños, son de libre circulación. En palabras de los participantes, no hay ningún lugar peligroso.

La consolidación de la centralidad del barrio, a partir de la construcción de espacios y equipamientos públicos, dinamizó la actividad comercial (Fig. 16) que, antes de la intervención, se asociaba a la existencia de cooperativas de origen barrial, cívico o comunitario. Uno de los principales cambios fue el énfasis comercial y la presencia de entidades bancarias, hecho que posee una valoración positiva porque llevan al barrio servicios que antes debían realizarse en otras partes de la zona o de la ciudad, implicando el desplazamiento de los habitantes. Igualmente, ocurre con el Cedezo, por el impulso a iniciativas de emprendimiento popular, economía solidaria y empresas comunitarias rentables. En la actualidad, las cooperativas de reciclaje y las dinámicas comerciales (ahora diversificadas y concentradas principalmente alrededor de la terminal y el Cedezo) se catalogan como las principales fuentes de ingresos y nuevos puestos de trabajo en el barrio.

30. Fronteras invisibles es un término que se acuñó en Medellín para señalar los límites entre uno y otro lugar dominado por una y otra banda ilegal, criminales o grupos alzados en armas de izquierda o derecha. Si una persona o grupo de personas sobrepasa el límite del lugar que le corresponde por su lugar de residencia, sin previo aviso, puede ser víctima del grupo que ejerza el control en el otro lugar en que se encuentra.



Fig. 15 – Metrocable línea K, localizado en la zona Nororiental de Medellín. Fuente: archivo fotográfico Empresa de Desarrollo Urbano (2009).

Además de las transformaciones en la economía del barrio se observan cambios en la prestación de los servicios de salud y educación. Antes y después de la intervención solo existía un puesto de salud, el cual fue mejorado en su infraestructura, mas no así en su atención y cobertura, ya que solo atienden urgencias. Intervenciones en el nuevo colegio de calidad Antonio Derka y el mejoramiento dela Institución Educativa La Candelaria incrementaron la prestación del servicio educativo básico, secundario y medio, así como el

aumento de programas de educación para adultos que se presta ahora y que antes de la intervención no existían.



Fig. 16 – Calle Puerto Rico, parte constitutiva del barrio Santo Domingo Savio. Fuente: archivo fotográfico Grupo MASO (2016).



Fig. 17 – Socialización colectiva componente participación y organización social. Fuente: archivo fotográfico Grupo MASO (2016).

En síntesis, la dinámica del barrio se transformó positivamente con el PUI-Nor por la presencia de la institucionalidad pública que genera sentimiento de seguridad y control gubernamental; por las nuevas actividades comerciales que dinamizan la economía local, aunque al mismo tiempo congestionan y entor-

pecen la movilidad urbana. Se percibe la llegada de nuevos pobladores estimulados por la dinámica inmobiliaria del sector. En términos negativos, destacan la concentración de los beneficios de la urbanización solo en las inmediaciones del Metrocable, el cambio de usos en la centralidad al pasar de residencial a comercial; el desalojo de familias que residían en los sectores donde fueron remodelados los espacios públicos y construidos los equipamientos comunitarios.

Uno de los cambios más referenciados por la población se asocia a la imagen del barrio, de violento a tranquilo, y el consecuente reconocimiento mundial y la atracción de turistas. Aunque el turismo es visto como actividad que dinamiza la economía del barrio, otras miradas aducen que pareciera como si la intervención hubiera sido realizada para activar el turismo, dada la concentración de las obras en la centralidad urbana, lugar comúnmente frecuentado por los visitantes.

En **participación y organización social**, los participantes evidencian cambios después de la intervención (Fig. 17). Se tiene la percepción de que la disminución de la violencia incidió positivamente en el fortalecimiento de la participación y la organización social. Antes del PUI-Nor la organización de base social estaba restringida por el accionar de agentes armados, la organización se debilitaba frente a la permanente amenaza y asesinato de líderes comunitarios.

La posibilidad de tener nuevos espacios para reunirse y la presencia de la institucionalidad pública y privada en el barrio, mediante la prestación de servicios en los diferentes equipamientos construidos, son entendidas como beneficios sociales. Cada uno de esos espacios alberga diversos grupos sociales que se movilizan por la reivindicación de los derechos humanos. Así se han activado nuevos procesos sociales que trabajan por la memoria y la reparación de víctimas, el deporte, el arte (música, teatro, poesía, lectura) y la cultura.

La posibilidad de tener múltiples espacios para el encuentro y la reunión de los grupos sociales, cívicos y comunitarios es asociada con impactos positivos en la organización social: diversificación en términos de cantidad, variedad, estabilidad y permanencia, consolidación y formalización, todo lo que permite recibir más apoyos de entidades gubernamentales, privadas y ONG. Esa valoración social de los equipamientos construidos conlleva a que se reconozca su funcionamiento, se incremente la participación en las actividades programadas y se incremente el sentido de pertenencia, uso, apropiación y cuidado.

Con el pasar del tiempo, las múltiples intervenciones de entidades públicas y privadas en el barrio Santo Domingo Savio han contribuido con la satisfacción de múltiples y diversas necesidades, pasando a un segundo plano su

reivindicación. Particularmente, después del PUI-Nor, se manifiestan diferencias en las motivaciones, las permanencias y los incrementos de la lucha social. Antes, la organización social reivindicaba con vehemencia el derecho alas servicios públicos domiciliarios — como el agua —, la vivienda digna, el espacio público, el reconocimiento de la población desplazada, el cese de la violencia. Sobresalía el trabajo comunitario entorno a la satisfacción de esas necesidades debido a que, por ser área invadida y no recuperable, el gobierno no las atendía; además, esas actividades de integración social dinamizaban la vida en comunidad, fortalecían y creaban lazos de identidad y solidaridad.

Hoy, las necesidades sociales han cambiado, y la forma de movilización también. Ha perdido liderazgo en la lucha social del barrio un actor fundamental: el párroco de la iglesia católica. Los participantes refieren cómo en la actualidad esta institución religiosa no tiene mucho que ver con las dinámicas del barrio. Existen múltiples organizaciones sociales barriales, de comuna y zona que representan los intereses de la población; de esta manera, se trabaja colectivamente, apoyándose con especial énfasis en estrategias de vinculación en red. La protesta como forma de movilización social por excelencia, se diversifica hacia otros referentes de lucha social que se expresan públicamente en novedosas formas de expresión cultural, particularmente, representando mediante música, teatro, danza, poesía y grafitis, entre otras, lo que se pretende reivindicar. De esta manera, toma protagonismo la manifestación simbólica, liderada por población y grupos juveniles.

Tres cambios son referidos por los participantes respecto a la presencia de la institucionalidad gubernamental y tradicional en el barrio Santo Domingo Savio. El primero es que, aunque continúan vigentes formas de organización social convencional como las juntas de acción comunal (JAC) y las juntas administradoras locales (JAL), con directa incidencia de lo político-institucional, han emergido otros grupos sociales autónomos que establecen nuevos formatos de comunicación, especialmente, con la Alcaldía de Medellín. El segundo refiere cómo la presencia dela institucionalidad gubernamental en el barrio, de alguna manera, ha incidido en el trabajo comunitario y la comunicación entre los moradores. Antes de la intervención todo se resolvía de manera conjunta, los problemas eran tratados en reuniones vecinales donde se determinaban las mejores soluciones; de esa manera, el trabajo conjunto y la comunicación directa eran indispensables; en la actualidad, la solución de los problemas pasa primero por la intervención gubernamental, sin la necesaria mediación del trabajo colectivo y la comunicación vecinal. El tercer cambio observado es el control territorial por parte de la fuerza pública gubernamental, lo cual genera un clima de tranquilidad y seguridad generalizado en la jurisdicción del barrio.

Del proceso participativo vivido con los habitantes de Santo Domingo Savio que participaron en el taller surge, en síntesis, la evidencia de una realidad en la que se sobreponen nuevas dinámicas derivadas de las apropiaciones de los espacios públicos construidos. Son manifiestas la apertura y la visibilidad del barrio; la presencia de turistas y de diversas entidades que representan la institucionalidad pública; el estacionamiento de vehículos en calles, calzadas y espacios públicos renovados y construidos; el incremento de viviendas en altura sin control urbanístico; la legalización de predios; y además, el surgimiento de nuevas viviendas en condiciones precarias localizadas en zonas de alto riesgo no recuperable; la persistencia y el incremento de focos de contaminación por inadecuada destinación de residuos sólidos; la reorientación de las motivaciones, los incentivos y las expresiones de la lucha social. Aunque en la discusión sostenida en los diferentes componentes emergieron aspectos positivos y negativos de la intervención, el balance de los participantes es que el PUI-Nor trajo beneficios que mejoran, sin duda, su condición y calidad de vida.

La vivienda: ¿derecho o mercancía?

JUAN DIEGO LOPERA PÉREZ, DIANA PATRICIA AVENDAÑO GONZÁLEZ

Varias cuestiones surgen del recorrido por la política habitacional colombiana. Una de ellas es la contradicción que se deriva de entender la vivienda como derecho constitucional para que las familias de bajos recursos tengan acceso a una vivienda digna, y, simultáneamente, como servicio-mercancía dinamizadora de la economía del país a través del sector de la construcción. Esta contradicción marca la implementación de las intervenciones habitacionales incididas por las coyunturas propias delos sistemas financieros, por las políticas de subsidios nacionales, departamentales, municipales y por las diferentes acciones de contingencia frente a los desastres naturales que históricamente han caracterizado la construcción de la ciudad popular.

Consecuentemente, las soluciones para enfrentar el déficit habitacional buscan en esencia el financiamiento de la demanda y el incremento de la producción a costa de la calidad de la vivienda; de esta manera, se priorizan los costos omitiéndose criterios de calidad, se deja de lado la planeación de largo aliento, las estrategias de prevención, la reducción de la ocupación informal y la integralidad de las intervenciones. Así, se observa cómo intervenciones urbanas que pretenden disminuir la precariedad habitacional tienen efectos contrarios en la práctica.

Producto de esta contradicción, la construcción de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) debe enfrentar falta de correspondencia entre las expectativas de ganancia del sector inmobiliario, los costos de construcción y venta reglamentados por el gobierno y la capacidad adquisitiva de las familias de baja renta. El resultado, apenas obvio, es que se deposita menor preocupación a la calidad de la vivienda y mayor atención a los costos y a la generación de mayores utilidades para el sector inmobiliario, lo que va en detrimento de la población de escasos recursos que habita en condiciones de precariedad.

A pesar de la amplia legislación en materia de vivienda, continúa incrementándose su déficit cuantitativo y cualitativo. En palabras de Torres (2009, p. 89)

falta una política integral que abarque aspectos como la calidad de la vivienda, el marco legal, las formas de implantación, las normas mínimas, la tecnología, los aspectos culturales, la seguridad y el confort, entre otros. Estas condiciones y los limitados alcances jurídicos dejan ver que cuando la norma va en contravía de las posibilidades de un colectivo, es desbordada por la realidad y, en consecuencia, la población incurre en su violación.

Ahora bien, nos preguntamos cómo esa contradicción asoma en el ámbito local y cómo las premisas descentralizadoras de la Constitución Política de Colombia de 1991 operan en el caso de la vivienda. Particularmente, en Medellín se han implementado leyes en aspectos tributarios, compensaciones sociales, subsidios en servicios públicos que otorgan a la municipalidad mayor responsabilidad sobre la vivienda de interés social y de interés prioritario con el propósito de equilibrar las fuerzas del mercado inmobiliario y de promover el acceso de una parte de la población que no puede acceder a vivienda desde las dinámicas generadas por el mercado inmobiliario. El Plan Estratégico de Vivienda Municipal contempla las acciones de mejoramiento integral de barrios, así como los diferentes proyectos de vivienda en la ciudad, y reconoce la incidencia de las problemáticas de la región en la dinámica municipal y la generación de articulaciones con otras políticas públicas o entidades territoriales. Esto ha implicado la incorporación de la perspectiva regional en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La vivienda en el Proyecto Urbano Integral

Si bien existían diagnósticos institucionales y sociales que con anterioridad al PUI-Nor identificaban la necesidad de construir viviendas en Santo Domingo Savio por su alto déficit habitacional, la decisión política de las alcaldías 2004-2007 y 2008-2011, fue la consolidación de la centralidad de barrio, mediante la construcción y el mejoramiento del espacio público como elemento estructurante del sistema urbano, ambiental y social. Las obras adelantadas reivindican el derecho a la educación orientado por el Plan de Desarrollo Municipal (2004-2007) y aprovechan la oportunidad de intervenir el eje del Metrocable de la zona Nororiental.

Aunque no fueron priorizados los proyectos habitacionales que incluían intervención en vivienda, saneamiento y riesgo geológico en Santo Domingo Savio, en el barrio Andalucía fue proyectada e implementada la consolidación habitacional Juan Bobo (2005-2008), experiencia piloto con posibilidad de réplica en el barrio La Francia con la consolidación habitacional La Herrera (2008-2013). Dichas intervenciones implicaron una alta inversión

por el tratamiento del área localizada en zona de alto riesgo recuperable y de alta pendiente, lo que permitió responder a una problemática social *in situ*, que contribuyó a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda mediante el desarrollo de unidades habitacionales vinculadas al asentamiento consolidado existente.

La consolidación habitacional Juan Bobo intervino un área de 6.935 m2 donde se localizaban 305 viviendas con 396 familias para un total de 1.273 habitantes (185 viviendas en Andalucía, 72 en Villa Niza y 48 en Villa del Socorro). En términos cualitativos las viviendas estaban construidas mayoritariamente en palafitos con un espacio único con la función de cocina, habitación y salón, con la unidad sanitaria independiente. En términos de transformaciones se intervinieron 5054 m^2 con 120 apartamentos nuevos, 4025 m^2 con 116 mejoramientos de vivienda, 236 viviendas legalizadas, 196 m^2 con nuevos equipamientos comunitarios. En La Herrera se construyeron 126 apartamentos para ser habitados por las personas que antes de la intervención vivían al lado de la quebrada, y se realizaron 85 mejoramientos de viviendas (EDU, 2008).

Ambas consolidaciones habitacionales, cada una con marcadas diferencias en el proceso de participación de los habitantes durante la intervención y de apropiación del espacio construido, posibilitaron la recuperación de ecosistemas urbanos invadidos por asentamientos humanos y el reasentamiento de población en sitio como la alternativa más viable para conservar los lazos de solidaridad y los vínculos con el espacio habitado. Valorando este avance en Andalucía y La Francia, se cuestiona la falta de reconocimiento de la vivienda como necesidad social, así como la falta de continuidad de la política habitacional del PUI-Nor en el barrio Santo Domingo Savio en las alcaldías siguientes.

Desde 2002 se han llevado a cabo programas de regularización que han propuesto realizar proyectos de vivienda nueva en el cerro Santo Domingo, incluso el PUI-Nor contempló estos lugares para replicar el modelo implementado en las quebradas Juan Bobo y La Herrera (Fig. 18). No obstante, a la fecha no se han implementado estas propuestas y lo que se conoce sobre mejoramiento fue la provisión de pintura para arreglar las fachadas de las viviendas localizadas alrededor de la centralidad. La realización de estudios geotécnicos del cerro Santo Domingo identifica la existencia de lugares reducidos donde se pueden implementar intervenciones en vivienda. En la Fig. 18 se observa que, de hacerse estas, la prioridad estaría sobre la parte alta y baja del cerro y la parte baja, denotando una intención por dejar la media ladera sin viviendas.

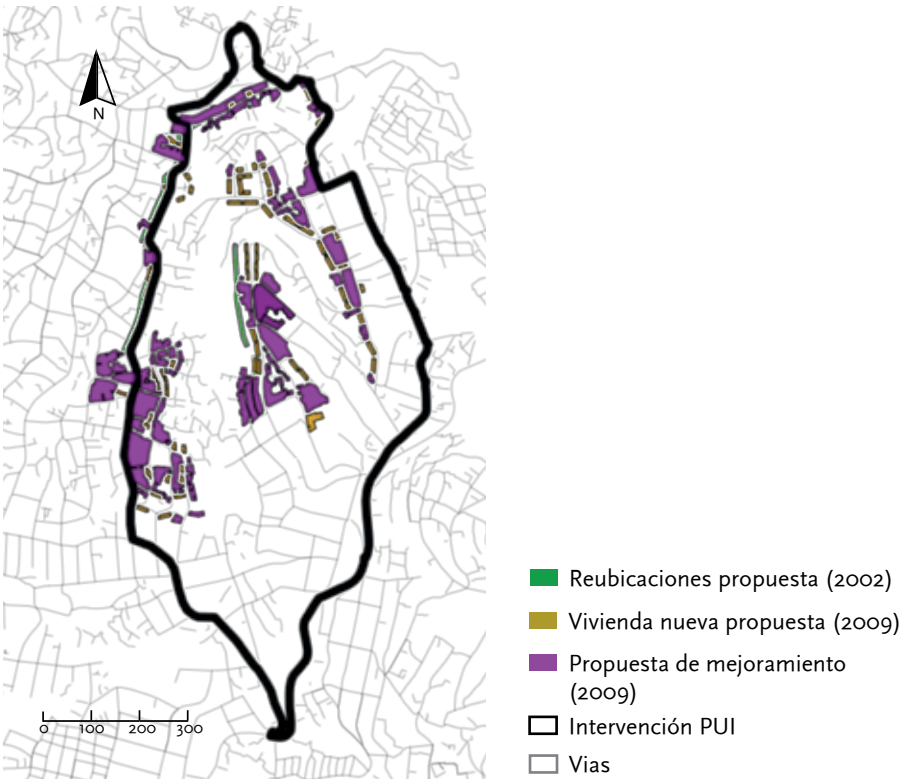


Fig. 18 – Intervenciones en vivienda propuestas en 2002 y 2009 para el área de estudio, antes y después del PUI respectivamente. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros en 2016 con información de la Alcaldía de Medellín y del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (2002); Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín (2010).

Las intervenciones en vivienda no se han adelantado por discontinuidad y falta de voluntad política. En 2002, antes del PUI-Nor, la mayor parte de los predios de la zona Nororiental era de propiedad del gobierno municipal (Corvide), aunque también aparecen otro tipo de propietarios de grandes porciones de terreno (Fig. 19). Desde años atrás, el municipio de Medellín había adquirido predios invadidos para adelantar programas de regularización urbanística (que permitieran el reconocimiento de urbanismo y edificaciones), reasentamiento de las viviendas localizadas en áreas de riesgo; titulación (de las viviendas que no se encontraban en zona de riesgo); y legalización de las construcciones. Estos programas municipales se han convertido en política pública local a través del POT y del Plan Estratégico Habitacional. El hecho de que el gobierno local fuese el propietario mayoritario de la tierra fue visto como posibilidad para la implementación de la intervención. Aunque no se dispone de información cartográfica sobre la titulación de predios, en entrevista a funcionarios públicos se conoció que fue necesario realizar un proceso de legalización con las familias antes de adquirir los lotes para llevar a cabo la construcción de obras públicas.

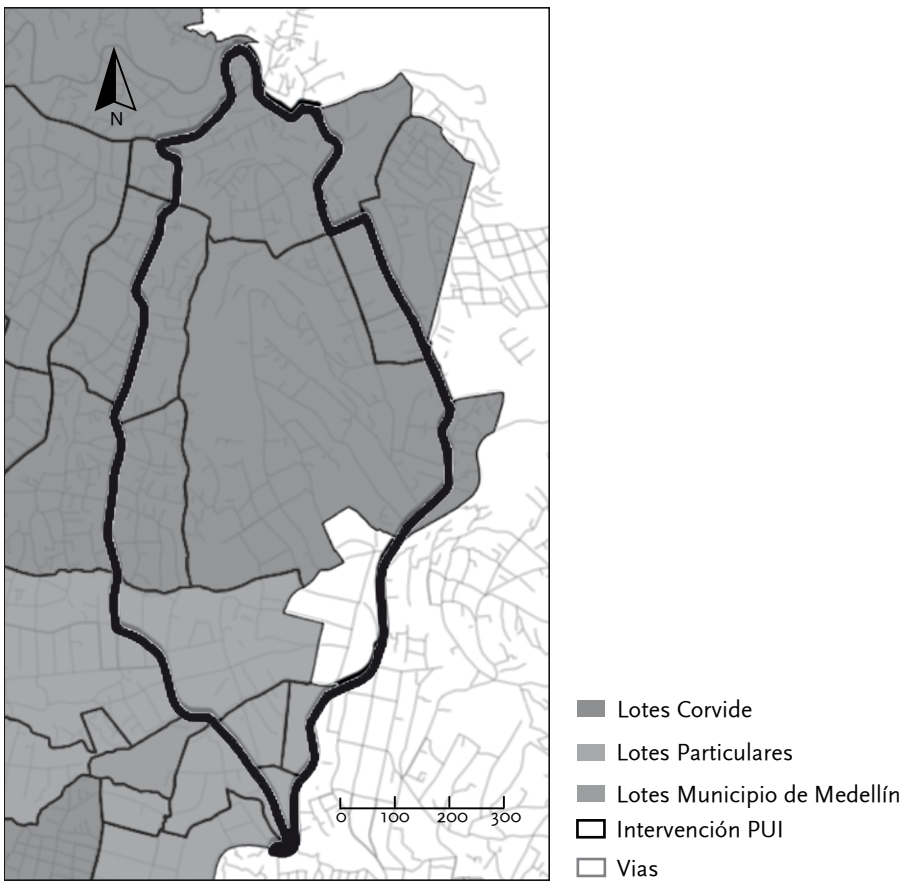


Fig. 19 – Tenencia de la tierra en Santo Domingo Savio en 2002. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros en 2016 con información del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y la Alcaldía de Medellín (2002).

En este barrio tuvo lugar la construcción de una obra pública que, si bien no fue pensada para impactar de forma directa la vivienda, tuvo serias implicaciones en el tema habitacional. Se trató de la construcción del Parque Biblioteca España que generó el despliegue de acciones gubernamentales para la adquisición de los predios necesarios para la ejecución del proyecto. Dada la experiencia adquirida por la empresa Metro de Medellín en avalúos comerciales durante la construcción del Metrocable (2001-2003) en la misma zona, se realizó un acuerdo para que esta entidad promoviera el componente social en el tema de la adquisición de predios, mientras que la EDU, con su equipo técnico, realizaba el proceso de negociación. Para ello, las familias debían demostrar la posesión del predio y una antigüedad de mínimo cinco años. Debido a la carencia de un proyecto habitacional en el sector, la alternativa ofrecida por la alcaldía a las familias removidas fue la adquisición de vivienda usada que cumpliera con criterios de seguridad y legalidad, dentro o fuera del barrio. De este modo, en este proceso no se articuló la remoción de familias a la producción de vivienda en el mismo barrio.

En términos del proceso de sensibilización y negociación de las viviendas localizadas en el lote donde se construyó el Parque Biblioteca España, se encuentran posiciones encontradas entre funcionarios de la alcaldía y habitantes.

De acuerdo con entrevistas a los servidores públicos, las estrategias privilegiadas para la negociación de las viviendas fueron: la creación de canales de información y sensibilización sobre la intervención, las compensaciones sociales por desplazamiento equivalentes al 15% del valor de la propiedad, la realización de avalúos comerciales y técnicos sobre los valores de las propiedades, así como de avalúos sociales para otorgar subsidios a las familias afectadas durante el proceso y posibilitar la compra de vivienda usada en correspondencia con la creación del programa para reasentamiento de vivienda por obra pública. En el marco de este programa, para los gestores de la alcaldía la construcción de este equipamiento se convertía en la oportunidad para que las familias localizadas en el lote de la construcción, que vivían en condiciones precarias, pudieran solucionar el problema de habitar en zona de alto riesgo, ser poseedores y no propietarios, reemplazar su vivienda precaria por una vivienda digna y garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Este accionar marca una diferencia en Medellín con el resto del país. En las demás ciudades, los programas de vivienda están encaminados predominantemente a la atención del déficit cuantitativo con una marcada participación del sector inmobiliario y constructor, desconociendo que los proyectos de infraestructura, si bien mejoran las condiciones de los asentamientos, también generan desplazamientos para quienes deben vender sus inmuebles para la construcción de la obra pública.

Según un manifiesto comunitario sobre el proceso de construcción del Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio, los funcionarios de la Empresa de Desarrollo Urbano informaron a algunos propietarios que sus casas serían demolidas para levantar dicha obra, razón por la cual tendrían que comenzar un proceso de compra-venta. La primera inconformidad de la población fue reconocer que la construcción millonaria de la biblioteca sería en la misma área, declarada en alto riesgo recuperable, en la cual se encontraban localizadas algunas casas con familias que tendrían que desalojar sus lugares de hábitat por más de cuarenta años.

El proceso de compraventa también presentó dificultades. Algunas de las familias que recibieron la notificación para la compra de la propiedad por parte de la Alcaldía, vieron en esta situación la oportunidad de conseguir algo mejor en otro lugar, mientras que para otros propietarios fueron injustos los ava-

lúos oficinales[31]. Frente a sus peticiones a la alcaldía para aclarar el asunto recibieron respuestas inapropiadas: malos tratos y amenazas de expropiación.

La comunicación entre moradores y alcaldía estuvo cruzada por reuniones colectivas, comunicaciones escritas con derechos de petición y protestas sociales: en respuesta a lo que los habitantes describen como violación de derechos, cuatro habitantes se amarraron con cadenas en uno de los postes del parque de los niños, entre el 28 de junio y el 1 de julio de 2006, y levantaron una huelga de hambre. La protesta fue terminada cuando representantes del gobierno escucharon a las familias y se conformó una veeduría comunitaria para la construcción del Parque Biblioteca, así como una mesa de negociación que posibilitó el diálogo entre funcionarios públicos y representantes de las familias para tomar decisiones respecto al valor de la venta de los predios (EL MUNDO, 11 de marzo 2006; CONCEJO DE MEDELLÍN, Actas 227 y 385 de 2006).

Si bien la decisión política de transformar la ciudad popular por la vía del espacio público dio la posibilidad de inclusión, igualdad social, construcción de ciudadanía, encuentro y reunión, permitió la generación de confianza, de lazos sociales, y de nuevas dinámicas territoriales que, como veremos, mejoran la calidad de vida de sus habitantes, también se vio afectado durante el proceso del PUI-Nor por: a) la inconformidad en el proceso de sensibilización y negociación por el valor de las viviendas; b) la denuncia de malos tratos de funcionarios públicos; c) el desplazamiento de los habitantes de 123 predios requeridos para la construcción de obra pública; d) la existencia de espacios vacíos que adquirieron esa condición por el desplazamiento de familias que antes lo habitaban y en los cuales no se construyó ninguna obra; e) las críticas levantadas por el hecho de que el mejoramiento de vivienda solo se realizara en las zonas más cercanas a la centralidad consolidada y por la grande inversión realizada en la biblioteca habiendo otras necesidades urgentes por resolver; y f) la discontinuidad de la política urbana en asentamientos precarios.

Otro asunto que generó transformaciones en la vivienda lo constituyen los tratamientos del suelo para la zona Nororiental proyectados para los años 1999, 2006 y 2014 por el POT de Medellín (1999). Durante esta temporalidad la Alcaldía realizó estudios que determinaron las características del área de Santo Domingo Savio y orientaron la toma de decisiones en términos de las posibles intervenciones a ser implementadas de acuerdo con las características del suelo y de la población.

El área de Santo Domingo Savio intervenida por el PUI-Nor ha estado afectada por cuatro tratamientos definidos en los planes de ordenamiento territorial[32], que varían en el tiempo (Fig. 20). En 1999, el primer POT indicaba que

31. Realizados por La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, por avaluadores particulares o por avaluadores del Municipio de Medellín.

32. El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (1999) define varios tratamientos del suelo según el nivel de precariedad asociado a la consolidación de la vivienda, del espacio público, del saneamiento ambiental, de la infraestructura y de los servicios públicos domiciliarios. Existen diferentes tipos de tratamiento a seguir, a continuación se describen los observados en la zona Nororiental: Redesarrollo (zonas en transformación potencial y localización estratégica), Consolidación (zonas con tendencia a un desarrollo definido y estable, pudiendo tener niveles: 1 (mejores condiciones urbanísticas), 2 (desarrollo medio), y 3 (menores condiciones urbanísticas reflejadas en déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público, equipamiento y vías principalmente); Mejoramiento integral (aplicado a zonas de desarrollo incompleto e inadecuado).

la centralidad barrial donde hoy se encuentra la estación de Metrocable debería tener un tratamiento de Redesarrollo, es decir, abordada como zona en transformación potencial por su localización estratégica; mientras el resto del barrio estaba definido como Consolidación nivel 3, indicando un estado de menor consolidación. Para empezar a consolidar la centralidad se conectaría a Santo Domingo Savio con un sistema de transporte masivo (en el momento no se había definido el modo de transporte ni la tecnología).

En la actualización del POT (2006) se redefinieron dichos tratamientos. Los avances en los estudios geotécnicos de los proyectos de regularización urbanística evidenciaron condiciones precarias asociadas a la calidad del suelo, a construcciones inadecuadas y a la falta o baja calidad de la infraestructura de servicios públicos. Por lo anterior, el tratamiento de Mejoramiento integral de barrios aumentó, lo cual llevó al reconocimiento de las precariedades del asentamiento, y de los desafíos referidos a la implementación de intervenciones urbanas. La centralidad barrial mejoró y se convirtió en un tratamiento de Consolidación nivel 2, mientras que el resto del área se queda en Consolidación nivel 3. Ya el ajuste del POT de 2014 mantiene estos mismos tres tratamientos, pero el área de Consolidación nivel 2 ahora se extiende hasta donde fueron construidas las obras del PUI-Nor; el resto del barrio continúa catalogado en su mayoría para Mejoramiento integral, y en menor medida para Consolidación nivel 2.

A la luz de los tratamientos definidos por los diferentes POT se puede concluir que la centralidad de Santo Domingo Savio ha presentado una mejora considerable al pasar de un tratamiento crítico en 1999 a uno de mejores condiciones en 2014. En el resto del barrio predomina un desarrollo incompleto e inadecuado y solo una pequeña parte en Consolidación nivel 2.

La consolidación del barrio por la vía del espacio público tuvo incidencias directas en la dinámica habitacional al generar, de un lado, una nueva imagen de la ciudad y de los barrios periféricos, y de otro, la dinamización del mercado inmobiliario. Algunas evidencias: procesos de verticalización y densificación, generación de unidades de comercio local de carácter familiar, mejoría de fachadas, uso de materiales definitivos para la construcción de vivienda en los sectores cercanos al Metrocable, activación de procesos de legalización por iniciativa de los habitantes como estrategia dinamizadora de la venta, compra y alquiler de inmuebles. El resultado de dicha consolidación es el aumento del costo de la vivienda en Santo Domingo Savio.

Las Fig. 21 e Fig. 22 registran cambios en los predios entre 2007 y 2014. En la representación realizada por manzanas se identifica si la centralidad donde se

concentró la intervención tuvo un comportamiento distintivo respecto al resto del barrio. Al respecto se aprecia que es mayor el número de manzanas donde ha aumentado el número de predios. Este aumento no se limita a la centralidad y se distribuye casi por toda la zona. Las manzanas donde disminuye el número de predios se encuentran principalmente localizadas en la ladera del cerro, por lo que se presumen reubicaciones de población en esos sectores. Un comportamiento inusitado se presenta en la manzana del Parque Biblioteca España, donde la cartografía muestra un aumento de 23 nuevos predios entre 2007 y 2014. En sus alrededores aumenta el número de predios exceptuando la manzana donde se encuentra la Iglesia de Santo Domingo, que permanece igual, y las manzanas donde fueron construidos los parques El Mirador y de los Niños.

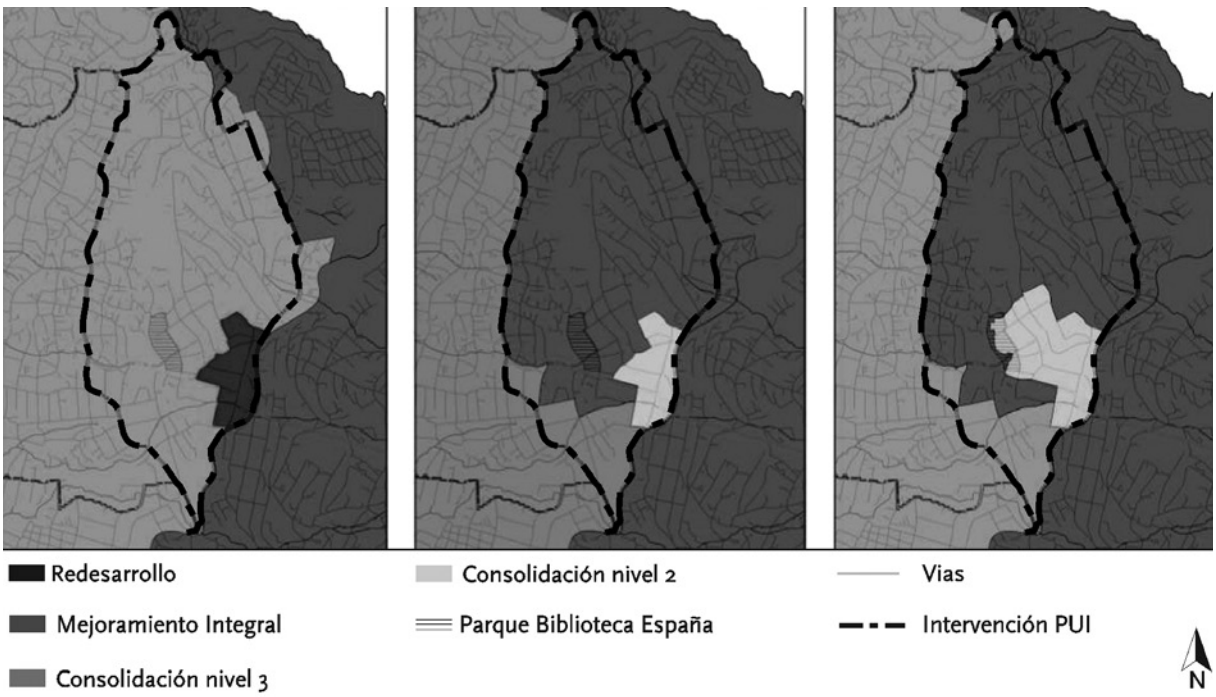


Fig. 20 – Tratamientos urbanos definidos por los planes de ordenamiento territorial 1999 (izquierda), 2006 (centro) y 2014 (derecha) en el área de intervención. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros en 2016 con información de la Alcaldía de Medellín (1999, 2006, 2014).

La evidencia, que en principio parece contradictoria, sobre sectores en los que disminuyeron predios, pero aumentó el número de pisos construidos, encuentra una posible explicación en el proceso de regularización posterior a las reubicaciones y las intervenciones en el espacio público que pudo haber generado una redensificación de predios aptos para la construcción. Es decir, se generaron posibles vacíos para espacios públicos o áreas libres, e inmediatamente esto detonó procesos de densificación en altura por la resignificación que adquiere el sitio.

Por otro lado, las acciones de control urbano y ambiental estuvieron articuladas a la generación de posibilidades para la permanencia de la población en la

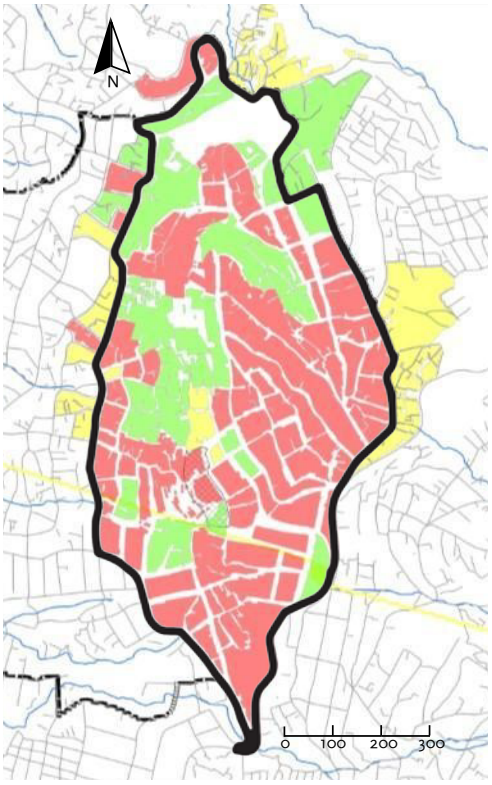


Fig. 21 – Variación en el número de predios por manzana entre 2007 y 2014 en Santo Domingo Savio. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros en 2016 con datos de la Alcaldía de Medellín, Catastro Municipal (2007; 2014)

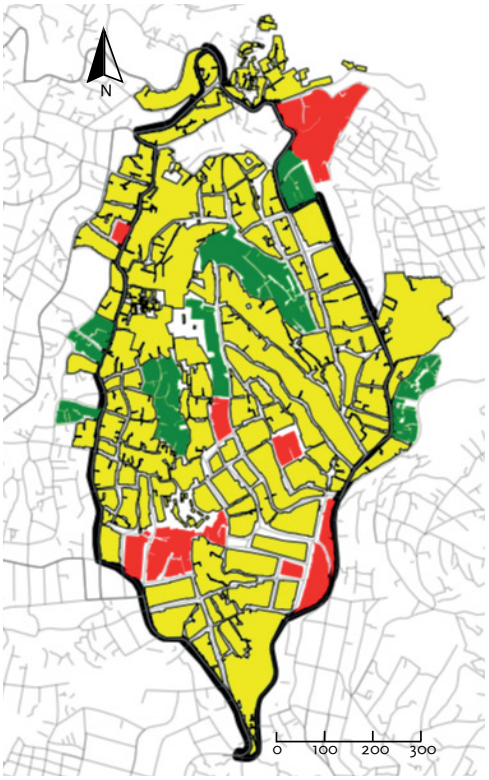


Fig. 22 – Variación de la moda del número de pisos por manzana entre 2007 y 2014 en Santo Domingo Savio. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros en 2016 con datos de la Alcaldía de Medellín (2007, 2014)

zona y para evitar la invasión del espacio libre. Con esta orientación se trabajó en tres dimensiones: a) la creación de instrumentos para evitar la expulsión de la población por la construcción de obra pública; b) la implementación de procesos pedagógicos con los habitantes para avanzar en la sana convivencia y la apropiación del barrio con conexiones de movilidad y espacios públicos; c) la introducción de garantías de continuidad barrial para evitar la generación de guetos. Dicha continuidad ocurrió mediante conexiones peatonales, mejoramiento de entornos, diseño del espacio público y vías.

Para garantizar la permanencia de los pobladores en el barrio (que por la intervención elevaron su estratificación socioeconómica pasando del estrato cero al tres, mientras que sus condiciones socioeconómicas permanecían en iguales circunstancias) la alcaldía estableció como estrategia el subsidio de la tarifa de los servicios domiciliarios, cobrando el equivalente al estrato uno, correspondiente a la capacidad de pago de la población. Este proceso de homologación de estratos se dio en casos particulares de acuerdo con las condiciones de cada familia, en un periodo de cinco a diez años con posibilidad de ser prorrogado por decisión del Concejo Municipal.

Otra estrategia fue la actualización del estatuto tributario (impuesto predial[33] e impuesto de industria y comercio[34]) con tarifas diferenciales para atenuar el impacto económico en la población recién integrada a la legalidad evitando su expulsión, simultáneamente se pusieron en marcha proyectos educativos y productivos en la zona, estos últimos fueron apoyados por el Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo) desde iniciativas de economía familiar.

El proceso de densificación del barrio ve en la intervención y en las dinámicas económicas y poblacionales generadas la posibilidad para proyectarse en términos constructivos, teniendo como resultado nuevas edificaciones. De igual forma, la zona se vuelve más atractiva para continuar el legado histórico de la apropiación deliberada para solucionar problemas de vivienda, dada la incapacidad gubernamental para implementar soluciones efectivas a la problemática y ejercer control sobre la informalidad y la ilegalidad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, las nuevas edificaciones no se han generado en las vías principales o en espacio público intervenido, más bien se ha dado continuidad a las construcciones en zonas de difícil acceso o bien espacios vacíos y calles irregulares producto del mismo proceso histórico de ocupación.

Frente al crecimiento de asentamientos precarios en las zonas más empinadas del cerro de Santo Domingo Savio, de acuerdo con los habitantes, algunas familias llegan atraídas por las trasformaciones actuales, otras, en cambio, viviendo en el sector, han tenido que desplazarse por el aumento de

33. Según la normatividad colombiana, la actualización catastral debe ser realizada cada cinco años respondiendo a la valorización de la propiedad que, en el caso de Santo Domingo Savio, aumentó con la mejora del entorno.

34. Impuesto sobre las actividades económicas y de servicios mercantiles, que se vieron incrementadas por las intervenciones.

los costos de vida (destacan las tarifas de servicios públicos domiciliarios y el pago de alquiler de inmuebles). Una de las estrategias recientes para posibilitar el acceso a los servicios públicos domiciliarios es la tarjeta prepaga implementada por Empresas Públicas de Medellín (EPM), sin embargo, esta misma estrategia es vista por organizaciones como la Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín, como una forma de privatización y privación delos derechos fundamentales.

El movimiento poblacional en el barrio es continuo por la permanente llegada de desplazados en busca de mejores condiciones de vida o de población de otros barrios de la ciudad o de regiones que avistan mayor progreso; permanecen en la centralidad consolidada quienes tienen la posibilidad de asumir los costos del progreso tangible en un lugar privilegiado por los bienes y los servicios de los que hoy dispone; aquellos que no pueden asumirlos se desplazan a las afueras del barrio para habitar espacios no consolidados, precarios. Las brechas socioeconómicas se agudizan en medio de un mercado que abre el barrio a nuevas dinámicas de ciudad, de país e incluso internacionales por la vía del turismo.

Viejas y nuevas apropiaciones del espacio público[35]

LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO, LUIS ALBERTO HINCAPIÉ BALLESTEROS

Después de la Constitución Política de Colombia de 1991 se generaron cambios significativos en la legislación nacional y local sobre el espacio público, siendo la primera década de los 2000 la de mayor producción normativa y de apertura a nuevos discursos y prácticas. Aunque particularmente en Medellín se registran avances de la política urbana en espacio público en los barrios populares desde la década de los noventa, solo recientemente se presenta un cambio significativo en su concepción e implementación, al pasar de obra física y espacio residual a eje estructurante del sistema urbano, de la integración social y de la construcción de ciudadanía. En consecuencia, se observa mayor destinación de recursos financieros y capacidades institucionales para su construcción y mejoramiento.

De esa manera, se espera que con las intervenciones urbanas en espacios y equipamientos públicos en el barrio Santo Domingo Savio, destinados a la práctica de recreación, cultura y deporte (plaza, parques, bibliotecas); a la oferta de servicios públicos de educación y salud (colegios de calidad, guarderías y centros de salud); a la generación de empleo mediante la dinamización del comercio local (Centro de Desarrollo Empresarial Zonal, Cedezo); a la construcción de vías y a la disponibilidad de un sistema de transporte masivo para la movilidad urbana (líneas buses alimentadoras del Metro); se rompa el ciclo de apropiación privada de lo público, implantado históricamente por múltiples agentes, entre otros, los del conflicto armado.

No obstante, esos desafíos enfrentan dificultades en los barrios populares toda vez que las condiciones en que se formaron imprimen restricciones a la construcción, el mejoramiento y la apropiación del espacio público por el agotamiento del suelo disponible para construir (desde la década del noventa), su localización en áreas de alto riesgo y la presencia de nuevos agentes y prácticas que continúan privatizándolo.

El análisis de las transformaciones del espacio público derivadas del PUI-Nor en Santo Domingo Savio tiene como finalidad identificar los principales

35. La información aquí registrada deriva de varias fuentes: cartografía oficial de la Alcaldía de Medellín, en entrevistas a funcionarios públicos y habitantes y recorridos en campo, tambien se traen contribuciones de la investigación doctoral en desarrollo *Transformações da cidade popular contemporânea. Um olhar desde o cotidiano da participação e da política urbana. Medellín, uma cidade construída a várias mãos?*, financiada por el Programa Estudantes Convênio de Pós-graduação – PEC-PG Capes/CNPq, y del artículo O espaço público nas intervenções urbanas em assentamentos populares de Medellín-Colômbia transformações no cotidiano da população, publicado em IV Enanparq Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Porto Alegre, 25 a 29 de julio de 2016.

cambios en el cotidiano de la población. Para ello se recurrió a información cartográfica, talleres con moradores, entrevistas y recorridos por los espacios públicos. A continuación, se presentan, inicialmente, las obras construidas y su impacto en el aumento de la calidad y la cantidad de espacio público y en la movilidad urbana; posteriormente, se presentan los usos y las apropiaciones que diferentes agentes realizan de los espacios construidos. De esta aproximación deriva un nuevo cuadro de avances y limitaciones que actualiza la garantía del derecho a la ciudad.

Cambios en el espacio público, un asunto de cantidad y cualidad

Los cambios en el espacio público muestran, en primera medida, su aumento entre los años 2002 y 2014. El incremento, evidenciado en la construcción de nuevos espacios y equipamientos localizados alrededor de la estación Santo Domingo del Metrocable, línea K, estaba previsto desde la formulación del PUI-Nor con la finalidad de consolidar la centralidad del barrio. El aumento del área de espacio público construida representa un incremento de diez veces la cantidad existente en 2002, pasando de 0,21 hectáreas a 1,98, sin contar las vías y los andenes[36] (Fig. 23).

36. Solo se incluyen las capas de espacio público existente en los planes de ordenamiento territorial de Medellín de 1999 y 2014.

Este comportamiento contrasta con la disminución de áreas libres en el barrio frente a las áreas ocupadas (Fig. 24). Para conocer la relación de llenos y vacíos se sumó el área de todos los predios con construcciones de un piso o más y, a continuación, se restó este valor del área total del polígono de intervención PUI-Nor en Santo Domingo. De esta forma, se obtuvo que la diferencia de las áreas libres entre 2007 y 2014 es de 7.773 m^2, lo que representa disminución en los espacios vacíos del 1%, e igual, aumento en el área construida. Es decir, hay una tendencia progresiva a ocupar los espacios libres.

Según los cálculos, el 65% del área en 2007 y el 63% en 2014, corresponden a espacios vacíos, contando las vías, los andenes y las plazas, lo que supondría una gran cantidad de espacio público para el disfrute de sus habitantes. Sin embargo, las condiciones del terreno impiden el acceso a la mayoría de estas zonas por las pendientes de la montaña y el riesgo geológico en que se localizan. Además, no todas las áreas libres de la Fig. 24 pueden presumirse como espacio público, pues también hay patios interiores de casas y lotes no construidos.

La conclusión que emerge es que el espacio público aumentó considerablemente en el asentamiento, pero continúa siendo insuficiente frente a los indicadores y las metas previstos en el Plan Especial de Espacio Público de Mede-

llín. La meta en esta materia para Medellín al 2020 es de 6m² por habitante, siendo en la actualidad de 4m². En 2006, en la zona Nororiental el índice de espacio público alcanzó 1,7m² por habitante sin grandes variaciones hasta la actualidad. Todavía más insuficiente si se asume que el aumento de construcciones presume la llegada de más población.

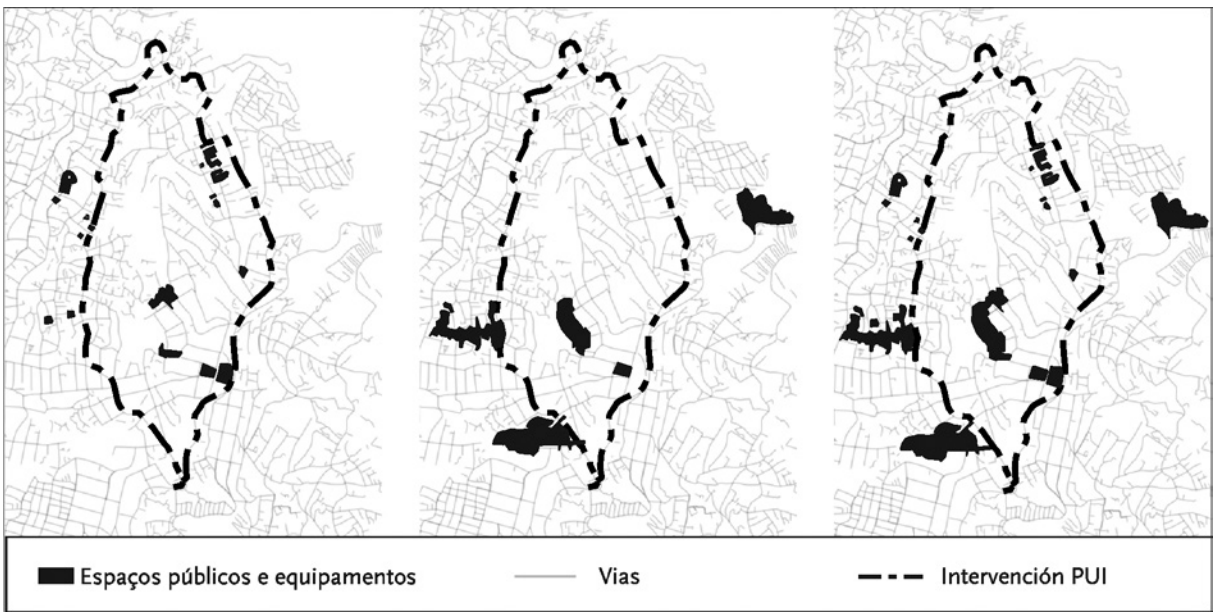


Fig. 23 – Espacio público y equipamiento antes del PUI-Nor (izquierda), construido por la intervención (centro) y después del PUI-Nor (derecha) en Santo Domingo Savio 1. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros con información del Concejo de Medellín (1999, 2014), Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y Alcaldía de Medellín (2002), EDU (2005) y Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín (2009)

La Fig. 25 muestra cómo antes de la intervención la centralidad del barrio era conformada apenas por la iglesia, el puesto de salud, la escuela y el Parque de la Candelaria. Con la construcción de nuevos equipamientos y espacios públicos localizados en la línea K del sistema Metrocable (Parque Biblioteca España, Parque de los Niños, Parque El Mirador, Institución Educativa La Candelaria, Centro de Desarrollo Empresarial Zonal, calle Puerto Rico, casa de justicia, centro de salud), la centralidad de Santo Domingo Savio paso a tener cobertura zonal y de ciudad.

Emergen nuevas dinámicas urbanas: concentración de bienes y servicios en un solo sector, verticalización de los procesos constructivos de vivienda, mejoramiento de fachadas, venta y alquiler de viviendas, recolección de residuos sólidos en puntos específicos, dinamización del comercio formal e informal, presencia de turistas, de policía y de la institucionalidad para la prestación de los servicios activos en los equipamientos construidos. Los demás sectores del barrio se diferencian de la centralidad consolidada por la estrechez de las vías, la falta de andenes para peatones, la construcción ilegal de viviendas, los espacios vacíos, las viviendas con fachadas modestas.

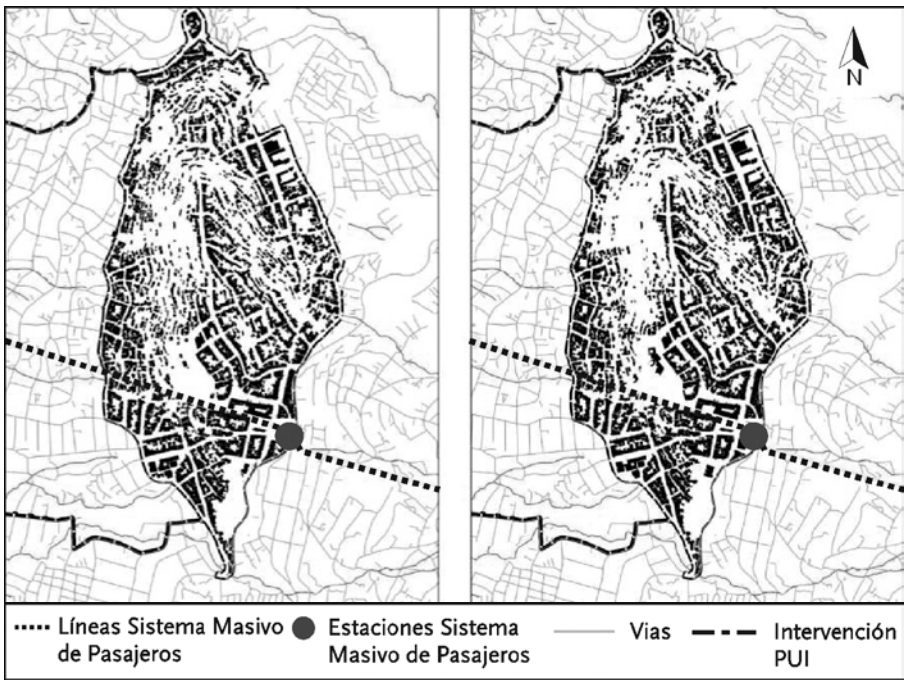


Fig. 24 – Plano de llenos y vacíos 2007 (izquierda) y 2014 (derecha). Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros con información del Departamento Administrativo de Planeación, 2015. Cartografía de Catastro Municipal 2007

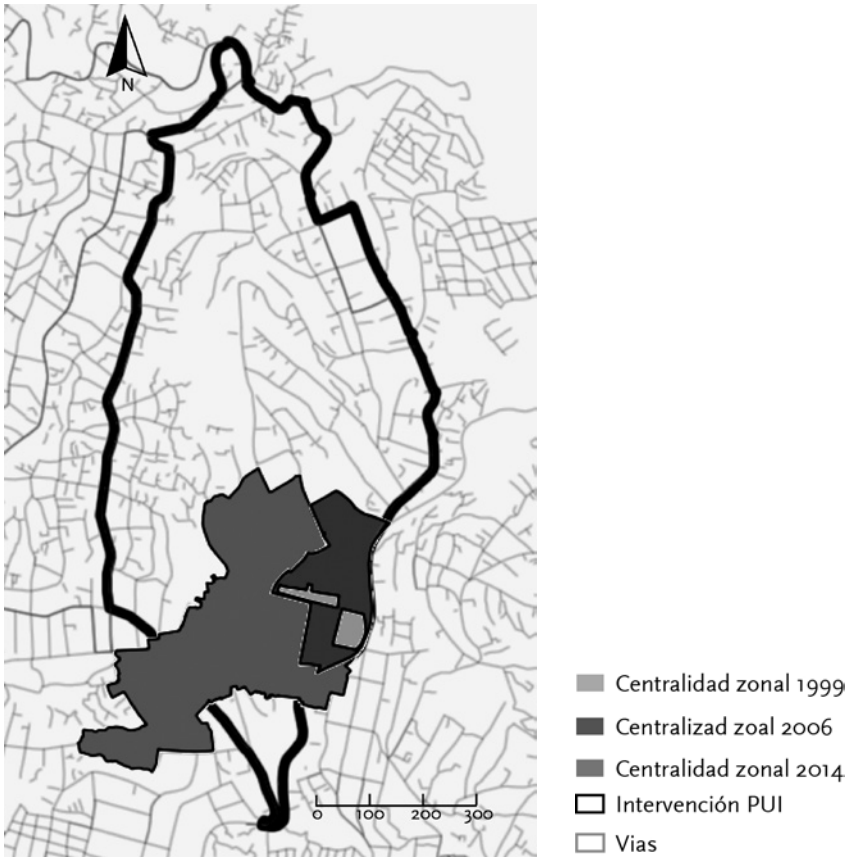
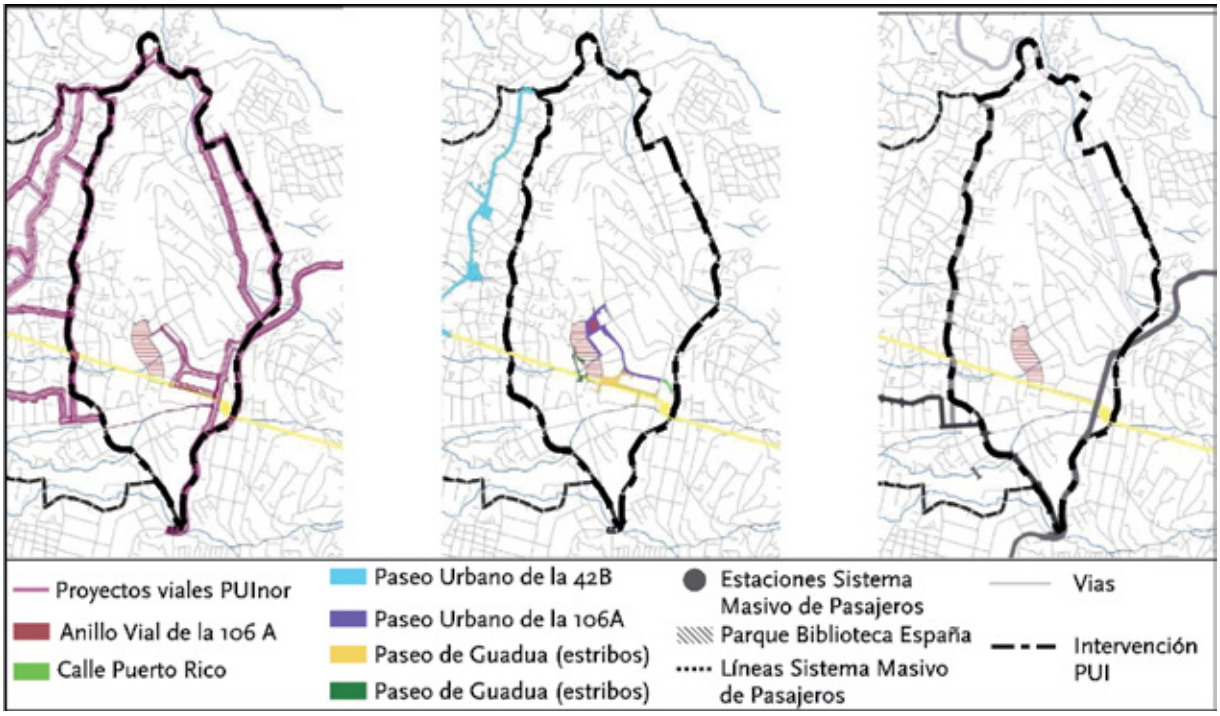
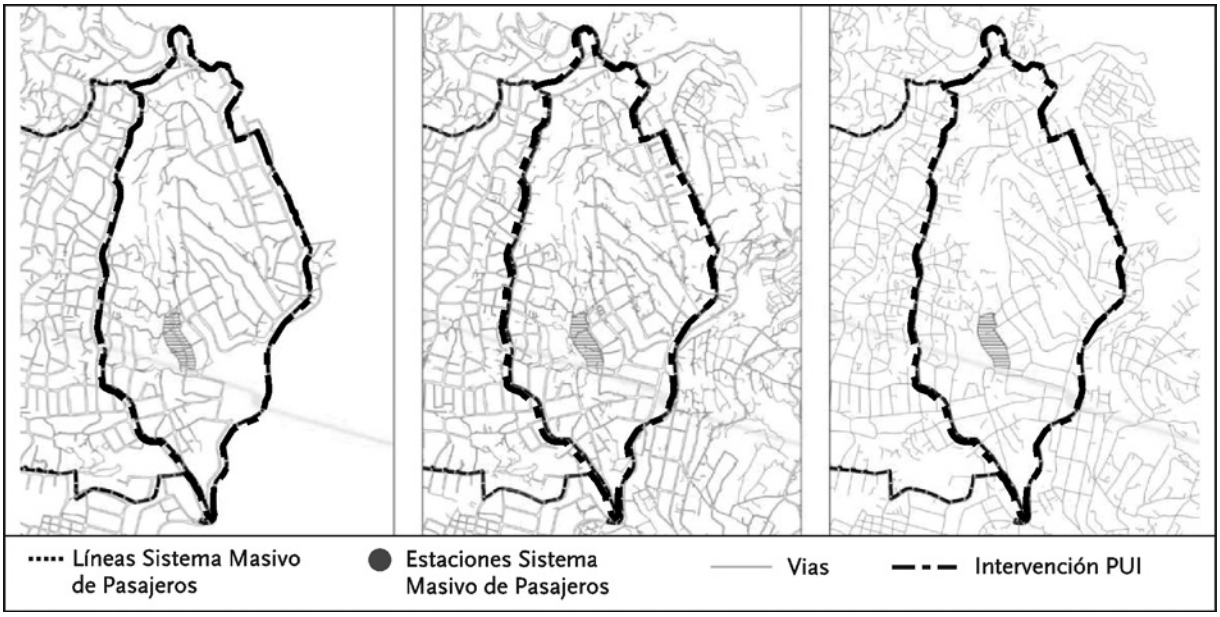


Fig. 25 – Crecimiento de centralidad barrial a zonal. Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros con información del Concejo de Medellín (2006; 2014). Cartografía Plan de Ordenamiento Territorial suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación.





De esta forma, el PUI-Nor, mediante su intervención en Santo Domingo Savio, contribuyó con el sistema de centralidades urbanas desde el ámbito barrial, considerado por el Plan de Ordenamiento Territorial como nodo en el que convergen las principales actividades urbanas: salud, educación, re-

creación, cultura, bienestar social y seguridad, patrimonio y mezcla de usos del suelo. En la configuración de centralidades el espacio y los equipamientos públicos se constituyeron en eje estructurante.

En términos de **movilidad urbana** se mejoró el anillo vial de la calle 106 y las carreras 32A y 32B, en general, el barrio no tuvo grandes cambios. La mayor transformación fue efectuada por el Metrocable, intervención realizada entre 2001-2004. En la Fig. 26 se puede observar que el PUI-Nor no creó ninguna vía nueva debido a que las condiciones de alta pendiente en que se localiza la zona lo imposibilitaron; que se mejoraron las vías existentes, modificando su sentido en algunos casos. La mejora en vías se concentró alrededor de los equipamientos que consolidaron la centralidad del barrio mediante la construcción de andenes, el adoquinamiento de vías —adaptándolas para el tráfico de vehículos en circulación que comparten la calzada con los peatones—. Se observa también, como impacto positivo, la disponibilidad de nuevas rutas de buses articuladas al sistema Metro.

La única vía de acceso al barrio, diferente a la ubicada donde se localiza el Metrocable, continúa siendo la antigua vía a Guarne — municipio del Oriente antioqueño —, que pasa junto a la estación y sirve de paso para las rutas de transporte público que posibilitan el desplazamiento de la población hasta otros barrios de la zona Nororiental. Al observar el área de intervención del PUI-Nor en la Fig. 26, se percibe cómo esta vía sirvió de límite para la ejecución del proyecto, no siendo intervenida en forma alguna pues no cuenta con andenes en algunas de sus secciones.

Las vías en el barrio continúan siendo las mismas desde 1999 pues, aunque en la cartografía oficial de 2014 dejen de dibujarse las calles, los callejones, los caminos y las escalas, los recorridos en campo permitieron corroborar que todavía existen (Fig. 27).

La movilidad entre barrios continúa realizándose a través de caminos, callejones y escalas inclinadas (construidas tiempo atrás mediante trabajo comunitario), especialmente ubicadas en la parte más escarpada del cerro Santo Domingo. Según los habitantes, los cambios en la movilidad no se deben tanto a la provisión de caminos o de vías para transitar (aunque reconocen su importancia) sino a poder efectivamente transitar de un lugar a otro. Antes de la intervención existían fronteras invisibles por la presencia de grupos al margen de la ley que controlaban el territorio; de ese modo, para la población era prácticamente imposible movilizarse de un barrio a otro.

Los habitantes atestiguan que, con las intervenciones recientes en la zona, incluidas el Metrocable y las obras del PUI-Nor, es posible movilizarse con

Na página anterior:

Fig. 26 – Comparativo entre lo proyectado (izquierda), lo realizado (centro) y lo no realizado (derecha) en materia de movilidad en el área de intervención PUI-Nor Santo Domingo Savio 1. Fuente: elaboró Luis Alberto Hincapié Ballesteros con información de la EDU (2005) y Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín (2009).

Fig. 27 – Vías en el área de intervención PUI-Nor Santo Domingo Savio 1 en 2002 (izquierda), 2005 (centro) y 2014 (derecha). Fuente: elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros con información de la Alcaldía de Medellín y del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (2002), EDU (2005) y Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín.

tranquilidad entre los barrios. No obstante, también aseguran que todavía hay restricciones en la movilización entre barrios, especialmente para quienes viven en la parte más alta de la comuna 1 y quieren acceder a la centralidad.

El aumento de la calidad y la cantidad del espacio público mediante el mejoramiento de vías y la construcción de equipamientos, brindó a los habitantes la posibilidad de tener, acceder y disfrutar de bienes y servicios que antes no disponían. Las trasformaciones en movilidad urbana se observan en el libre y fluido desplazamiento, acceso y conexión a escala barrial, sectorial y con la ciudad; que, además, de visibilizar el barrio posibilita que los moradores inviertan menos tiempo en sus trayectos cotidianos. Esta transformación califica como un avance en inclusión social desde el cual puede decirse que la intervención integró el barrio a la estructura urbana.

De otro lado, los nuevos equipamientos dinamizan el encuentro ciudadano mediante programas en educación, salud, cultura, deporte y economía, fortaleciendo procesos comunitarios, entre ellos, los participativos. Antes de la intervención los grupos sociales enfrentaban como uno de sus problemas la falta de espacios para poder reunirse. De esa forma, la calle, la casa de cualquier integrante o hasta la panadería del barrio, servían como lugares de reunión. Con la intervención, las organizaciones sociales disponen de múltiples espacios para su encuentro, contribuyendo a su estabilidad y permanencia.

Producto de estas novedades emerge como interés de la población juvenil la conformación de grupos culturales, de naturaleza artística y musical, que fortalecen procesos de desarrollo social. Con ellos sus integrantes buscan manifestar, a partir de la danza, el teatro, el circo, los malabares, el *skate*, el respeto por los derechos humanos y el rechazo a cualquier forma de violencia. Debido a la activa dinámica económica del barrio, surgen también grupos que promueven la capacitación para el empleo.

Una transformación a destacar es la asociada a la apropiación de los lugares donde se construyeron las diferentes obras. Antes de la intervención, los lugares donde están construidos el Parque Biblioteca, la casa de justicia, la estación del Metrocable de Santo Domingo Savio, la calle Puerto Rico estaban asociados a prácticas de violencia, eran, por ello, inseguros y peligrosos para la población. Ahora son espacios que prestan servicios diversos a la comunidad, que resignifican positivamente su vida cotidiana. En el sentir de los habitantes se expresa cómo, de alguna manera, la intervención contribuyó con una mayor consciencia individual y social frente al valor de la vida y de lo material, frente al cuidado de los espacios públicos, aun en medio del abandono actual.

Estas transformaciones generan un cambio en el imaginario de la población que habita el barrio, así como de las personas externas, haciendo que el barrio pase de territorio olvidado, estigmatizado, pobre, excluido, violento, a lugar turístico, tranquilo y atractivo de la ciudad.

Tensiones y contradicciones generadas de las apropiaciones de los espacios públicos

Hasta aquí se han reseñado algunas de las transformaciones de Santo Domingo Savio derivadas de la apropiación de los espacios públicos construidos; no obstante, derivan dinámicas urbanas con incidencia en el cotidiano de la población, que genera algunas contradicciones y disputas. Las más destacadas son el control territorial realizado simultáneamente por actores al margen de la ley y la Policía; la predominancia del comercio formal e informal sobre el espacio público, la apropiación del espacio público generado por la centralidad urbana, la remoción de familias por construcción de obra pública; la discontinuidad del accionar gubernamental.

Uno de los cambios del cotidiano de la población derivado de la apropiación de los espacios públicos lo constituye el hecho de que el barrio haya pasado del control territorial históricamente ejercido por los grupos al margen de la ley al control ejercido por la institucionalidad, visible en la presencia de policía y de funcionarios públicos que atienden los equipamientos construidos. En la actualidad se continúa revelando la antigua disputa por el control del territorio, pero ahora con el uso de nuevas formas de apropiación del espacio público. Tanto los agentes al margen de la ley como la policía ejercen control diferenciado sobre el territorio y la población, mediante acciones similares que generan sensaciones de protección, seguridad y convivencia.

El poder ilegal, además de dominar el negocio de las drogas, monopoliza la distribución y la venta y regula el precio de algunos productos básicos de consumo diario; sirve como red de apoyo y solidaridad para solucionar conflictos cotidianos; cobra a los comerciantes por su seguridad y a los propietarios de vehículos por el estacionamiento de automotores.

La presencia y la práctica de los agentes ilegales es legitimada por los habitantes en nombre de la salvaguarda de su tranquilidad, protección de la vida y del cuidado de los bienes privados, y a pesar del Estado contribuir a insertar a la ciudad los barrios populares, no restringió la actuación histórica de estos grupos. Curiosamente, sin proponérselo y empleando diversas estrategias, entre legales e ilegales, la acción institucional visible y las fuerzas ocultas, en coexistencia, generan barrios limpios,

tranquilos, pacíficos, seguros, con posibilidad de recorrerlos libremente, dejando atrás la muerte tan común hasta hace poco tiempo. Esta importante transformación afectó la imagen de la ciudad, y del barrio, que pasó de la más violenta del mundo en 1993 a ciudad modelo, de servicios y moderna, alcanzando niveles de competitividad económica, atracción comercial y turística, con sustentabilidad ambiental y predominio del interés colectivo y de la inclusión social.

Con las negociaciones establecidas entre los diferentes agentes del conflicto, emergió como posibilidad para los habitantes poder transitar libremente por el sector a cualquier hora. Pero, al igual que sucede con la localización concentrada de los espacios y los equipamientos construidos en la centralidad del barrio; la sensación de tranquilidad, seguridad y la posibilidad de movilidad entre un barrio y otro, queda restringida a este mismo sector.

La proliferación de actividades económicas formales e informales es otro de los cambios referidos al uso y la apropiación del espacio público (Fig. 29).

Antes en Santo Domingo Savio el comercio predominante era constituido por tiendas de barrio, hoy no solo se ha diversificado hacia una gran variedad de unidades productivas, sino que además se concentra en los alrededores de la centralidad consolidada. Se trata principalmente de puestos de comida rápida, restaurantes y almacenes de ropa sobre la calle Puerto Rico y la vía a Guarne; a ellos se ha sumado la oferta de peluquerías, barberías, puntos de reciclaje, discotecas en la carrera 32A, la presencia de entidades bancarias como Bancamía y la oferta de servicios financieros. Su inexistencia antes de la intervención requería el desplazamiento de la población hasta el centro de Medellín.

La oferta de guía turística es ejercida libremente por menores de edad que abordan a los turistas para contarles la historia del barrio a cambio de algunas monedas, promoviéndose y sin control acciones de mendicidad infantil (Fig. 28).

Las calles, los parques y las plazas alrededor de la centralidad han cobrado un uso primordialmente comercial, cuya máxima expresión es la calle Puerto Rico donde recientemente se construyó el Bulevar del Santo (Fig. 28). Esta calle ha sido referente histórico para la población; aunque no cambió el uso del suelo ya que siempre se ha considerado comercial, sí se ha modificado su apropiación. Antes de la intervención — década del setenta —, a decir de los habitantes, era usada como camino para el paso de animales de carga, y con posibilidad de ser caminada amenamente, con mínima actividad comercial, y estaba rodeada de árboles; entre finales de los ochenta y hasta el 2000, se convirtió en un lugar peligroso, poco transitado por los habitantes: de lugar público pasó a ser un sendero privado dominado por agentes del conflicto ar-

mado; en la actualidad, es la calle comercial más activa del barrio, por donde transitan personas y motos, a pesar de ser peatonal.

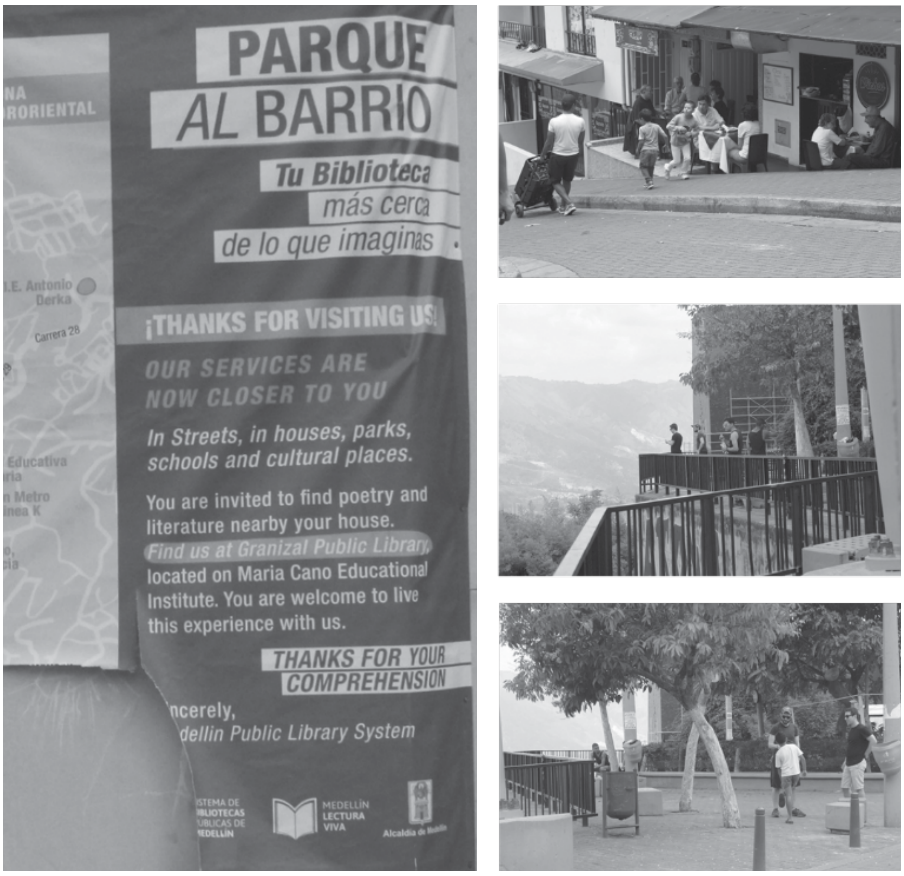


Fig. 28 – Turismo en Santo Domingo Savio. Fuente: Archivo fotográfico Grupo Medio Ambiente y Sociedad (2016).

El Bulevar del Santo, cuyo edificio de cuatro pisos asemeja la estructura de los centros comerciales en otras zonas de Medellín, tiene dos pisos destinados a un local de frutas y verduras y un supermercado, uno más para locales comerciales y otro en construcción con una zona de comidas que tiene vista hacia la estación del Metrocable (Fig. 29). Su construcción implicó la salida de familias que fueron obligadas unas y aprovecharon la oportunidad otras, para vender sus viviendas por estar localizadas en una parte estratégica: en frente de la estación del Metrocable.

Se señala que la atracción turística derivada del Metrocable como sistema de movilidad metropolitano (que permite además la transferencia en la estación de Santo Domingo Savio al parque Arví, en el corregimiento de Santa Elena), y la arquitectura monumental e icónica de los equipamientos localizados en el barrio, incidió en que la centralidad de Santo Domingo Savio ultrapasase

las dinámicas de barrio y hasta las zonales. De esta manera, se tornó en una centralidad de ciudad apropiada no solo por sus habitantes sino también por los turistas. En esa realidad, se manifiestan nuevos fenómenos de escala zonal y de ciudad en el barrio, que inciden en la trasformación del imaginario y en la apropiación del espacio público.

Además, para beneficio económico, se observa cómo los diferentes espacios construidos posibilitan la oferta de bienes y servicios que benefician tanto a habitantes del barrio como de sectores vecinos. Si bien la centralidad barrial logró concentrar en un mismo sector diferentes bienes y servicios, su oferta es escasa mientras que la demanda ejercida por los habitantes del barrio, por personas de otros sectores y turistas, continúa en aumento. De esta manera se ejerce una sobrepresión en recursos naturales, bienes y servicios.

Si bien se observa un alto nivel de aprovechamiento para la realización de múltiples actividades en los espacios públicos construidos, su disfrute se ve limitado a la presencia de personas que consumen drogas. Además, la predominancia de comercio formal e informal; los automotores estacionados en calzadas, calles, parques; y la presencia de basuras dan cuenta de la destrucción y el deterioro del espacio.

La sensación de disfrute, acceso y movilidad en espacio público es una de las principales transformaciones asociadas al PUI-Nor. El equipamiento con mayor impacto en el cotidiano de la población ha sido el Parque Biblioteca España, no solo por el gran tamaño de su área y la oferta institucional de programas sociales, sino también por las remociones de familias durante el proceso de construcción de la obra. Como barrio popular construido a mediados de la década del sesenta, Santo Domingo Savio copó casi todos los terrenos disponibles para la construcción de viviendas de sus moradores. Producto de la invasión, el espacio público fue reducido a las vías intervenidas con el PUI-Nor, al Parque de la Candelaria y a las zonas en que la pendiente era tal que no se podía construir y por ende tampoco acceder a su disfrute. En consecuencia, la construcción del Parque de los Niños, el Parque El Mirador y el Parque Biblioteca España significó una contradicción sobre los beneficiarios de la intervención: se mejoró la dotación de espacio público con la construcción de equipamientos, pero se violentó el derecho a morar de quienes fueron desalojados para construir las obras. Una consecuencia, que hoy ya se observa en las entrevistas realizadas a los habitantes, es la perpetuación de desconfianzas hacia la entidad gubernamental por la predominancia de los intereses gubernamentales por encima de las necesidades sociales prioritarias de los habitantes y la discontinuidad de su accionar.



Fig. 29 – A la izquierda Bulevar del Santo, en frente de la estación Santo Domingo del Metrocable, línea K. A la derecha Calle Puerto Rico, localizada en Santo Domingo Savio. Fuente: Archivo fotográfico Grupo Medio Ambiente y Sociedad (2016).

Una de las principales dificultades que emerge en la actualidad es la falta de mantenimiento y sostenibilidad de los espacios públicos. En entrevista a un funcionario de la Empresa de Desenvolvimiento Urbano, encargada del proyecto, se conoció que en la etapa final de la intervención no se realizó un adecuado proceso de salida de los barrios por parte del equipo de profesionales. La estrategia encargada de promover un adecuado uso y apropiación de los espacios públicos, denominada Pactos Ciudadanos, se realizó rápidamente como última etapa de la intervención, dejando en manos de la población su cuidado, usos y apropiación, sin vinculación con las entidades gubernamentales competentes para ello.

En este sentido, hubo fallas en la sostenibilidad y la apropiación de los espacios públicos, agravados por la discontinuidad de la acción gubernamental después de la intervención. Esto es observable en obras no terminadas y en el abandono institucional de obras construidas que llevan a su deterioro y destrucción. Ejemplo de eso lo constituyen la mayoría de las obras que generaron atracción turística, como el Parque Biblioteca España, que en la actualidad se encuentra en readecuación constructiva y el puente de guaduas que tuvo que ser demolido por fallas técnicas un poco después de su inauguración.

Una nueva realidad emerge en los barrios populares producto de la vinculación de dinámicas de la ciudad formal. Se trata de áreas consolidadas por la intervención y, a poca distancia, la reproducción de otras que continúan siendo informales, pobres, precarias, de calles estrechas, con invasiones localizadas en zonas en alto riesgo y sin conexión a servicios públicos domiciliarios



Fig. 30 – Panorámica de un sector no intervenido por el PUI-Nor. Fuente: archivo fotográfico Grupo Medio Ambiente y Sociedad, 2016.

(Fig. 30). La centralidad de Santo Domingo Savio se consolida como territorio de excepción por la concentración de espacios públicos, bienes y servicios: aquello que aparece a primera vista como grande inversión para la garantía de derechos termina por ser parcial y centralizado, por relocalizar y reproducir los antiguos conflictos y la precariedad urbana en la periferia de la periferia.

Ese proceso encareció la vida en la centralidad y alrededor de ella generando un cambio en el perfil de la población que llega a instalarse en el barrio. De ese modo, continúan llegando personas desplazadas al barrio pero ya no se asientan en la centralidad sino en los bordes de las quebradas o en el morro de Santo Domingo, sin vivienda, servicios básicos domiciliarios o empleo, constituyendo barrios pobres que hoy son la evidencia de una nueva precariedad urbana, la periferia dentro de la periferia, que se impone como "territorio olvidado por el gobierno" y es construido y habitado en la actualidad no solo por familias que emigran de sus lugares de origen por violencia sino también por personas del mismo barrio que han decidido salir del área de intervención del Proyecto Urbano Integral por diferentes razones, como desplazamiento por construcción de obra pública, procesos de especulación o imposibilidad de pagar las nuevos impuestos.

Valorización inmobiliaria: costos de vivir en la ciudad formal

DAVID ALFONSO ÁLZATE YEPES, ANA CATALINA VANEGAS SERNA

La premisa a desarrollar es que el proceso de valorización inmobiliaria de Santo Domingo Savio es resultado del conjunto de transformaciones territoriales derivadas del PUI-Nor en vivienda, saneamiento básico, riesgo geológico y espacio público. Para la mejor comprensión de este proceso se aborda, en un primer momento, la dinámica del mercado inmobiliario y del valor del suelo en asentamientos precarios, destacando el papel ejercido por agentes dominantes como es el caso de los grupos armados al margen de la ley y del Estado de derecho. En un segundo momento, se plantea la incidencia de la valorización inmobiliaria en los asentamientos populares, manifiesta en el aumento del valor del suelo, en la especulación inmobiliaria y en el cambio de las condiciones socioeconómicas de la población. Se revela cómo estas trasformaciones generan desplazamiento voluntario e involuntario de habitantes originarios del barrio. En frente de esa nueva realidad, generada por la integración del barrio popular a la ciudad formal, el poder público establece instrumentos democráticos que intentan reconocer el derecho a la ciudad de los moradores de barrios tradicionalmente excluidos.

El suelo urbano-urbanizable y la estructura del mercado del suelo en áreas de desarrollo informal

La vivienda es reconocida como un bien indispensable para la existencia y el bienestar de los individuos, debido a que esta y su entorno inmediato — hábitat —, constituyen el soporte físico de las actividades humanas. En este sentido, Colombia destaca la importancia de la vivienda y la incorpora como un derecho constitucional, como lo expresa el artículo 51 de la Constitución Política:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

No obstante este precepto constitucional y a que la vivienda es una necesidad básica según la jerarquía de necesidades humanas propuesta por Abraham Maslow (1943)[37], los hechos demuestran que el derecho a la vivienda digna sigue siendo un anhelo y un sueño inalcanzable para algunos. Las razones que explican esta realidad se encuentran principalmente en la forma como funciona el sistema económico imperante en la mayoría de países y la manera como se estructuran los mercados.

37. También conocida como la pirámide de Maslow.

El sistema económico de capital — o de libre mercado — que opera a través del intercambio de bienes y mercancías que se destinan a satisfacer las necesidades de los individuos en una sociedad, es el que regula la cantidad de bienes y servicios disponibles para los actores en ese mercado.

Características del mercado del suelo y del mercado habitacional

La vivienda es un binomio generalmente compuesto por un suelo (porción de terreno) y una construcción (generalmente hecha con elementos mampuestos). De todos los elementos o los insumos que conforman una vivienda, el suelo es el único indispensable y que no tiene sustituto. Este es esencial para una vivienda y, adicional a esto, posee características que lo hacen un bien *sui generis* debido principalmente a:

- Es un bien no reproducible (el índice de construcción es una reproducción virtual del suelo).
- Es indestructible, salvo excepciones de fenómenos naturales que alteran la condición geotécnica del suelo.
- No tiene costos de producción, ya que es una obra de la naturaleza, pero sí tiene costos de adecuación.
- La propiedad privada sobre un suelo representa un factor de exclusión para los demás individuos, debido a que la localización geográfica de un inmueble es única en el espacio.
- En la producción de suelo urbanizable, el Estado tiene atribuciones únicas, pues es quien define qué porción del territorio es susceptible de desarrollarse, en qué tipo de usos y con qué intensidades.

Estas características del suelo hacen de este un bien muy apreciado y sobre el cual se realiza la planificación urbana, según el modelo de desarrollo definido para el territorio. Pero como una economía de mercado brinda soluciones para quienes puedan acceder a los bienes, acorde con su nivel de ingreso, el segmento de población con ingresos precarios queda por fuera del ciclo de bienestar.

Los territorios presentan un desarrollo acorde con las condiciones naturales que posean y el tipo de intervenciones que sobre el suelo se ejecuten. La mayoría de ciudades latinoamericanas muestran que un elevado porcentaje de su territorio, predominantemente zonas periféricas, han sido resultado de desarrollos urbanísticos "ilegales", "informales" e "irregulares". Estos procesos de urbanismo precario han sido adelantados por segmentos de población de muy bajos ingresos, que no pueden aspirar a una solución de vivienda del mercado inmobiliario formal. Significa lo anterior que en territorios de desarrollo precario también se configura un mercado de suelo y un mercado inmobiliario, que, aunque no posea todas las particularidades y las dinámicas propias de los mercados formales, sí registran algunas de las siguientes características:

- Es un mercado imperfecto[38], porque la oferta está condicionada a las decisiones de unos pocos actores.

- En zonas de asentamientos informales la oferta está limitada a procesos "espontáneos" de loteo en terrenos periféricos, generalmente con restricciones geológicas y/o ambientales.

- Es común en algunas zonas de la ciudad "informal", ante la poca presencia del Estado, la existencia de grupos armados al margen de la ley, que ejercen presión sobre los propietarios del suelo, los invasores, los poseedores y los demandantes de tierra, imponiendo condiciones para lucrarse de una realidad que moldean a su antojo. En Santo Domingo Savio, dichos grupos han sido históricamente agentes dominantes en las dinámicas del mercado inmobiliario. Esto ha permitido que sean ellos, en alguna medida, quienes fijen los precios para el acceso a la tierra.

- Los precios del suelo disponible para asentarse siguen la ley de la oferta y la demanda. Los precios crecen en el mismo sentido de la demanda y en sentido inverso con la oferta.

- Los precios del suelo y de los inmuebles, precariamente habilitados como vivienda, también se rigen por el principio económico de

38. Desde una perspectiva económica, un mercado imperfecto (la mayoría de los mercados lo son, y en gran medida el mercado inmobiliario), es aquel que no reúne todas las condiciones de competencia perfecta, prestándose, en ocasiones, para el abuso de posiciones dominantes, mediante la imposición del precio del producto al consumidor. En él existen algunos agentes económicos que pueden influir, en algún grado, sobre los precios o sobre las cantidades transadas (SEPÚLVEDA, 2004). Por oposición, el mercado perfecto (en la realidad existen muy pocos), es aquel que cuenta con productos homogéneos, gran cantidad de oferentes y demandantes, frecuencia y concurrencia en las transacciones e información suficiente y veraz. En este tipo de mercado, cuando existe un equilibrio relativo, los productos reflejan precios con menores variaciones. La premisa básica es la optimización del bien ofrecido, por parte del productor, buscando mejor calidad, al mejor precio; esto impulsado en buena medida por la competencia existente (KRUGMAN, WELLS, OLNEY, 2008).

> sustitución, el cual expresa que un bien vale lo que valdría un bien de características similares que ofrezca el mismo nivel de beneficio.

Pero es evidente que la informalidad genera desarrollos precarios que resultan en soluciones limitadas y productos inmobiliarios con evidentes restricciones. Dentro de la economía urbana y la evidencia empírica, se reconoce que el valor de una vivienda está formado en una proporción por el entorno, esto es: la infraestructura, los equipamientos y los servicios disponibles; y en otra proporción, por las características o los atributos propios del inmueble. La ciudad aporta en buena medida al valor de un inmueble, por esto es ampliamente aceptada la idea de que en una vivienda lo primero y más relevante es la localización y que los atributos urbanos de un territorio generan importantes valorizaciones a los inmuebles alojados en él.

Con base en lo anterior, tiene sentido pretender que las áreas que muestran un desarrollo urbanístico deficitado puedan, a partir de intervenciones públicas y privadas, mejorar sus condiciones físico-urbanísticas y socioeconómicas, trayendo como consecuencia, el aumento del valor patrimonial de las familias, representado en la mayoría de los casos por su vivienda.

Sin embargo, la formalización y la rehabilitación de barrios a través de programas de mejoramiento integral han mostrado que son intervenciones costosas y complejas que no logran subsanar completamente las falencias y las limitaciones que se dan cuando se adelantan procesos no planificados, sin la incorporación de técnicas apropiadas y con el uso de materiales inadecuados.

Como resultado de lo anterior, los valores de los productos inmobiliarios (viviendas), que existen en un territorio, recogen los atributos urbanos y los servicios de ciudad disponibles en el entorno. De esta manera se observan en la ciudad zonas con franjas de valores muy diferenciados para las viviendas en función de la cualificación urbanística del sector.

Dinámica inmobiliaria generada por el PUI-Nor. Los valores del suelo y los productos inmobiliarios

En la formación del valor del suelo urbanizado intervienen distintos componentes: la condición natural del terreno y los elementos incorporados por el hombre, los cuales conforman la infraestructura urbana; adicionalmente, la porción de territorio donde se establecen los asentamientos humanos muestra una distribución espacial que denota una jerarquización social, donde el nivel socioeconómico tiene gran influencia en el acceso al suelo habitable.

Los terrenos céntricos y mejor dotados tienen valores más altos respecto a los suelos periféricos con escasa o inexistente infraestructura urbana. Lo anterior parece validar el planteamiento de Roca (1983) quien afirma que el valor del suelo urbanizable es función de la accesibilidad, las externalidades representadas por los atributos urbanos y la jerarquización social.

En Santo Domingo Savio parece corroborarse este planteamiento. Los valores de suelo en la comuna 1 son menores que en las áreas consolidadas de la ciudad, resultado de desarrollos urbanísticos planificados y con equipamientos adecuados, pero a su vez, en esta zona las áreas aledañas a los corredores de movilidad y más próximas a las estaciones del Metrocable reportan valores superiores a sectores más alejados y con menor infraestructura.

Desde esta perspectiva, el valor de los inmuebles (viviendas, locales, etc.) es resultado de la adición del valor del suelo y de la construcción; significa lo anterior que el valor de los inmuebles es el reflejo de las externalidades urbanas y las características propias de la construcción. Expresado en otras palabras, la ciudad aporta valor a los inmuebles; esto indica que intervenciones urbanas como el PUI-Nor desencadenan valorizaciones importantes a los inmuebles en el territorio objeto de mejoramiento.

Uno de los aspectos más complejos y determinantes en el éxito de los proyectos de infraestructura física es el relacionado con la gestión predial en las zonas a intervenir. Los predios requeridos para la construcción de las obras suponen, en ocasiones, procesos difíciles de concertación, dado que en la realidad no se intervienen elementos físicos sino, como lo afirma el Metro Medellín: "[...] No se negociaron adobes, tejas, puertas. Se negociaron modos de vida, respetando la persona humana y su entorno" (GONZÁLEZ, 2012). Bajo este enfoque, el solo anuncio de un proyecto representa, para algunas personas con predios comprometidos, una oportunidad, mientras para otras representa un riesgo por la venta de su inmueble y los cambios en su cotidianidad, porque conlleva desplazamiento de su entorno.

Cuando una obra pública de infraestructura requiere un número importante de predios en sectores densamente poblados, con poco suelo vacante para el desarrollo de viviendas, esta altera el equilibrio del mercado. Las viviendas que se requieren para reubicar a las familias afectadas usualmente no están disponibles al momento y debido a que la producción de viviendas implica un proceso prolongado que toma varios meses o años, el desequilibrio temporal entre la demanda y la oferta de viviendas en el sector hace que el precio de las viviendas se incremente de forma apreciable, observándose lo que comúnmente se denomina especulación.

Frente al fenómeno especulativo es oportuno reseñar una situación que resulta paradójica: el Estado con sus intervenciones, para mejorar la infraestructura física de territorios informales, genera plusvalías importantes en los predios del área de influencia, plusvalía que en la mayoría de las ocasiones no capta porque supone que los residentes no cuentan con capacidad de pago, pero cuando no se plantea de manera simultánea con el proyecto de soluciones habitacionales para las familias afectadas por la obra, la demanda adicional de vivienda hace que los precios de las viviendas en la zona se incrementen, impulsados por la demanda momentánea, y en alguna medida, por la pretendida anticipación de los beneficios que reportará la obra, trayendo como consecuencia que el Estado deba comprar a precios más altos las viviendas de reemplazo para la población afectada. Esto resulta, además de paradójico, injustificable: el Estado genera plusvalías que no captura y además debe pagar por las plusvalías que él mismo genera. Lo anterior amerita una reflexión frente a la actuación de las entidades públicas en los procesos de gestión predial para obras de infraestructura.

En la zona Nororiental, específicamente en Santo Domingo Savio, convergen dos hechos trascendentales en la última década: la construcción del Metrocable y las intervenciones integrales desarrolladas en el marco del PUI-Nor. Frente al primero, es inobjetable que este sistema sirve como una eficiente y económica solución de transporte y movilidad para la población residente en la zona y que le permite conectarse con la ciudad formal. Frente al segundo, es reconocido que las acciones físico-urbanísticas y socioeconómicas implementadas han permitido que el barrio se vincule a las dinámicas de la ciudad formal, con nueva identidad, y disponga de servicios urbanos que representan bienestar para sus moradores.

Estos dos hechos son componentes clave dentro de los atributos urbanos, siendo los principales factores desencadenantes de valorización para los inmuebles del sector. Sin embargo, al intentar medir la valorización periódica de los inmuebles, dada la heterogeneidad de las viviendas en cuanto área, especificaciones constructivas, materiales y acabados, se encontró razonable monitorear exclusivamente el valor del suelo, ya que como se expuso antes, es el suelo el que capitaliza en mayor medida las mejoras y los atributos del entorno.

Efectos de la valorización inmobiliaria en la cotidianidad de los pobladores de Santo Domingo Savio

Las grandes operaciones urbanas tienen efectos diversos sobre la realidad de los habitantes que ocupan un territorio y Santo Domingo Savio no es la

excepción. Uno de los primeros efectos que sobresale es el aumento del valor del suelo como se observa en las Fig. 31 e Fig. 32.

La disponibilidad de información sobre transacciones de inmuebles en áreas de mercados informales no se monitorea periódicamente, ni se estructura de forma anualizada, de manera que permita conocer la trazabilidad de los valores año a año. Por esta razón, se decidió analizar la información disponible a partir de los valores promedio de suelo en la zona entre los años 2002 y 2011, basada en los estudios y los avalúos que La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia realizó para la adquisición de predios para el Metrocable y en el estudio de valores de suelo, adelantado por Valorar S.A. en los años recientes.

La Fig. 31, registra la variación de los precios del suelo en Santo Domingo Savio a partir de la tasa anual de valorización equivalente. Además, se incorpora el componente inflación[39] para calcular la valorización real del suelo en el período analizado. La Fig. 32, ilustra el comportamiento del valor del suelo en la zona y la inflación acumulada para el mismo lapso.

Año	M² pormedio del suelo ($)	Valor anualizado	Inflación Anual	Inflación Acumulada
2002	$ 88.000			0%
2003		$ 94.687	6,49%	6,49%
2004		$ 101.881	5,50%	12,35%
2005		$ 109.623	4,85%	17,80%
2006		$ 117.952	4,48%	23,07%
2007		$ 126.915	5,69%	30,08%
2008		$ 136.558	7,67%	40,05%
2009		$ 146.934	2,00%	42,85%
2010		$ 158.009	3,17%	47,38%
2011	$ 170.112	$ 170.112	3,73%	52,88%
Valorización acumulada 2002-11	93,3%			
Tasa anual pormedio de valorización	7,60%			
Inflación acumulada 2002 - 2011				52,88%
Tasa anual pormedio de inflación				
			Valorización Real	26,45%

Fig. 31 – Comportamiento del valor del suelo en Santo Domingo Savio. Fuente: elaboración propia con información del DANE, La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia y Valorar S.A. (años 2002 a 2011, 2015).

A partir de la información obtenida, es evidente el positivo efecto de las intervenciones físicas en la zona que se traduce en aumentos significativos de los valores del suelo, por encima de la inflación, lo que representa al final un incremento real de la riqueza para sus propietarios.

39. "El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base. La variación porcentual del IPC entre dos periodos de tiempo representa la inflación observada en dicho lapso. El cálculo del IPC para Colombia se hace mensualmente en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)" (BANCO REPÚBLICA, s. f.).

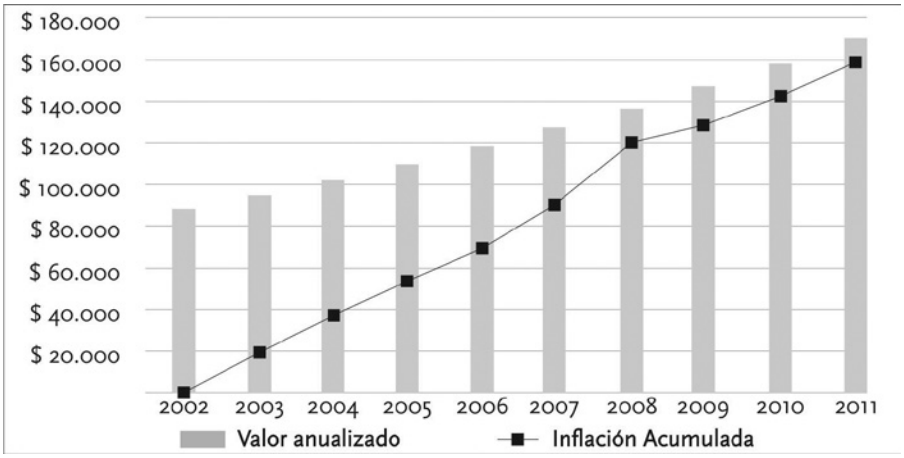


Fig. 32 – Valor del suelo vs. inflación. Fuente: elaboración propia con información del DANE, La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia y Valorar S. A., años (2002-2011).

Otros efectos derivados de las intervenciones en Santo Domingo Savio revelan que los sectores mejor dotados incentivan y posibilitan la densificación. Un barrio que cuenta con mejores servicios e infraestructura se hace atractivo como sitio de residencia, es por ello que la construcción de nuevas viviendas en altura y la ampliación de otras existentes, confirman las bondades de las transformaciones del barrio, a la vez que invitan a mejorar las condiciones de los inmuebles. Este último aspecto se hace evidente cuando se recorre el bulevar de la calle 107 y se aprecia una generalizada intervención de las fachadas de las edificaciones a lo largo del corredor de actividad múltiple (Fig. 33). Sin embargo, es preciso afirmar que muchas de las viviendas del barrio continúan con la misma precariedad que las ha caracterizado históricamente.

Un cambio positivo en las condiciones de habitabilidad y mejoras en los servicios que ofrece el barrio se traduce, como se ha explicado, en el incremento del valor de los inmuebles. Sin embargo, el aumento de la riqueza para los propietarios de viviendas y locales en el área, no se ve materializado sino hasta el momento de la venta del inmueble; solo cuando se realiza la venta se percibe de manera tangible la acumulación de plusvalías (valorizaciones) que se han dado a lo largo del tiempo. Este concepto es importante destacarlo porque una cosa es la percepción de riqueza y otra muy distinta la disponibilidad del dinero.

La otra cara de la moneda la representan los moradores del barrio en calidad de arrendatarios o inquilinos. Un mejoramiento de las condiciones del entorno, con mejores servicios urbanos, conlleva a un aumento en los cánones o rentas de las viviendas. Esto significa que para las personas que no cuentan con una vivienda en propiedad, las intervenciones urbanas acarrean con el tiempo mayores costos por habitar y valores incrementales en el precio de las viviendas, porque como lo plantea Jaramillo (2012, p. 7): "No es la magnitud



Fig. 33 – Transformación de la calle 107 en el barrio Andalucía, comuna 2 de Medellín. Fuente: archivo fotográfico EDU (2009).

del precio lo que determina la magnitud de la renta, sino justamente lo contrario; mayores rentas equivalen a mayores precios de las viviendas".

Esta condición impacta directamente el bienestar de algunos moradores en Santo Domingo Savio que residen en calidad de arrendataria. Las familias que pagan un alquiler se ubican en zonas mayor o menor calificadas urbanísticamente, acorde con su nivel de ingresos. De acuerdo con Coupé (2012), entre 2004 y 2009, la población en vivienda arrendada en la comuna 1 pasó de 9.069 familias a 11.889.

Se estima que una familia no debe comprometer más allá del 30% o 40% de su ingreso al pago de la solución habitacional. Esto significa que, en zonas intervenidas con obras de infraestructura, los mejores servicios y dotaciones hacen incrementar las rentas que generan los inmuebles, y si los ingresos no se reajustan en las mismas proporciones, estas familias tendrán que desplazarse hacia áreas más deprimidas con costos proporcionales a sus ingresos, generándose un indeseable desplazamiento intraurbano y, quizás, un ciclo de nuevas precariedades en otras áreas no ocupadas.

Una realidad que merece destacarse es la proliferación de inmuebles para actividades comerciales y de servicios de nivel barrial, ubicados sobre los corredores de mayor circulación peatonal en las áreas inmediatas a las estaciones del Metrocable, donde se consolidó la centralidad barrial y el bulevar de la calle 107. Este hecho sugiere que las obras físicas construidas por el PUI-Nor y las acciones promovidas desde el Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (Cedezo) se materializan en el territorio, trayendo como resultado mejores ingresos para los emprendedores y mejores servicios para los residentes y los visitantes nacionales y extranjeros, que en buen número llegan al barrio para conocer de manera directa los resultados de la intervención; sin embargo, frente a esta realidad es preciso reconocer que algunas zonas con actividad comercial generan conflictos con el uso residencial y es la vivienda la que al final resulta desplazada por actividades que ofrecen mayor rentabilidad.

En línea con lo anterior, un hecho que merece destacarse es el que hace referencia a los propietarios de predios e inmuebles en la zona Nororiental, quienes están aprovechando los efectos favorables de las intervenciones, realizadas con dineros públicos para incrementar sus rentas y patrimonios, sin participar a la colectividad de estas importantes plusvalías. ¿Será esto lo que se ha querido llamar el pago de una deuda social?

Se ha explicado anteriormente que las transformaciones físico-urbanísticas traen como resultado cambios sociales y económicos que significan ventajas y desventajas para sus habitantes. En este sentido, el PUI-Nor modifica condiciones para la permanencia de los residentes en aspectos como: cambios en la estratificación socioeconómica[40] y su efecto directo sobre el costo de los servicios públicos domiciliarios; incremento en el valor catastral de los inmuebles y su correspondiente efecto en el impuesto predial.

La estratificación socioeconómica es una controvertida clasificación, exclusiva para inmuebles residenciales, que pretende servir de base para la tipificación de los territorios en una ciudad, atendiendo sus atributos urbanos y la caracterización social de sus pobladores. Sin embargo, la práctica muestra

40. "La estratificación socioeconómica es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y los procedimientos que determina la ley" (Ley 142 de 1994, art., 14.8). El estrato socioeconómico es uno de varios factores a partir de los cuales se determina el esquema tarifario de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

que en la determinación del estrato socioeconómico prevalece la realidad física del entorno donde se encuentra la vivienda sobre las condiciones sociales y económicas de quienes la habitan; esto debido a que en los postulados de la economía urbana se presupone que los territorios establecen una jerarquización social en función de los ingresos de los distintos grupos de población. Esta divergencia puede significar que personas de ingresos muy bajos, que luego de muchos años de trabajo, logran construir una vivienda digna, el cambio de estrato les representa mayores costos en los servicios públicos, impactando de manera desfavorable su presupuesto familiar.

A propósito de las trasformaciones en la jerarquía social en Santo Domingo Savio, se traen a colación las dinámicas urbanas derivadas de las nuevas apropiaciones de los espacios públicos construidos por el PUI-Nor en la centralidad barrial (desarrolladas en el título de espacio público). En este caso, cambió la localización histórica de los asentamientos humanos en el barrio, que hasta antes de la intervención, generalmente llegaban a habitar en algún lugar de la centralidad o de su entorno. Ahora, la valorización inmobiliaria de ese sector, recientemente consolidado, ha incidido en que la población que continúa llegando se asiente en la parte alta de la montaña, por fuera del barrio. De esta forma, comienza a ser notoria una diferencia económica en los habitantes: aquellos que habitan en la centralidad consolidada porque pueden pagar por los beneficios del progreso, y otros que establecen nuevas zonas de invasión, a pocos metros de distancia.

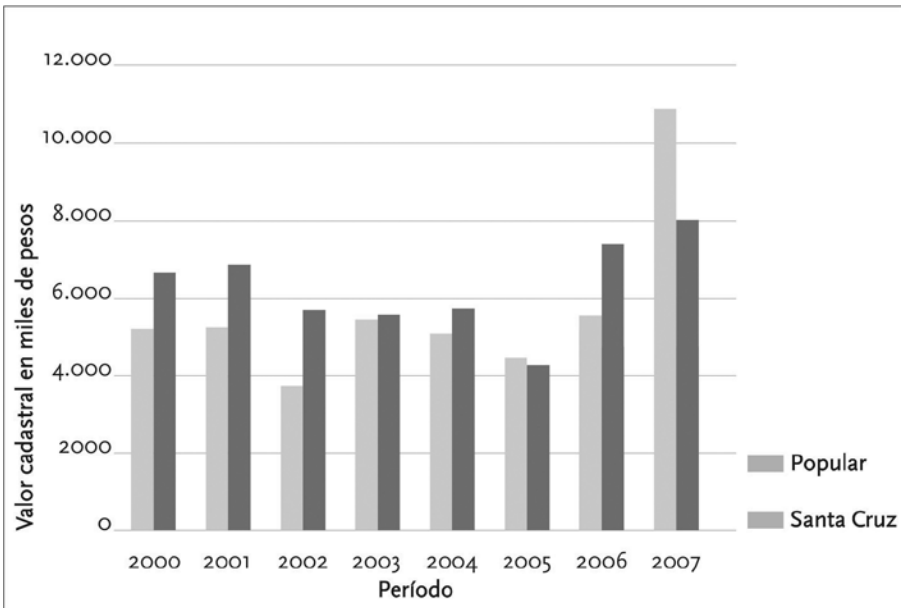
Otro elemento que es motivo de preocupación para algunos pobladores de zonas sujetas a intervenciones públicas de infraestructura es el relacionado con el incremento en el avalúo catastral[41]. Este parámetro, que se calcula como un porcentaje del valor comercial de la vivienda, es la base para la determinación del impuesto predial, que es el principal tributo relacionado con la propiedad inmobiliaria.

En la Fig. 34 se observa el aumento promedio del valor catastral de los inmuebles en la zona de influencia del Metrocable en dos de las comunas impactadas por el PUI-Nor. Al elevarse el valor catastral, resultado de las valorizaciones de los inmuebles en los sectores intervenidos, el impuesto predial, que relaciona el valor catastral del inmueble con el estrato socioeconómico, también se incrementa. Si los residentes cuentan con ingresos familiares escasos, y en ocasiones inestables como es característico en los barrios populares, esto provoca expulsión o desplazamiento urbano.

Como resultado de la intervención, también se presentan casos de desplazamiento voluntario de pobladores. Este fenómeno es motivado por la

41. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos. Art. 7. Decreto 3496 de 1983.

ganancia resultante de enajenar un inmueble en un entorno mejorado, situación en la cual el propietario aprovecha las plusvalías que capta el inmueble, obteniendo un precio, que le permite, en algunos casos, ubicarse en otra zona de la ciudad con mejores equipamientos; así el inmueble en el nuevo sitio muestre especificaciones constructivas inferiores a la inicial. En esta dinámica, el individuo privilegia la localización urbana frente a las características propias de la vivienda, ya que esta puede ser mejorada de manera gradual por el propietario, no así el entorno urbanístico que demanda cuantiosas inversiones y cuyo proceso de mejoramiento puede tomar varios años.



Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, Subdirección Metroinformación, Observatorio del suelo y del mercado inmobiliario (la tasa de cambio fluctúa entre 1.700 y 1.800 pesos por 1US$).

Fig. 34 – Valor catastral promedio de inmuebles, precios constantes, uso residencial zona de influencia del Metrocable en Santo Domingo Savio, 2000-2007. Fuente: extraída de la publicación Movilidad urbana & pobreza - Aprendizajes de Medellín y Soacha (COUPÉ, 2012, p. 94)

Como ya se aludió en los temas correspondientes a la vivienda y al saneamiento básico, el poder público local implementó instrumentos que intentan mitigar el desplazamiento de los habitantes. En el caso de la estratificación socioeconómica con incidencia directa en el aumento de la tarifa de los servicios públicos domiciliarios, las medidas tomadas fueron, de un lado, subsidiar dicha tarifa en correspondencia con la capacidad de pago de la población, y la institucionalización del Programa Mínimo Vital de Agua Potable y, para el caso del aumento en el avalúo catastral, se establecieron tarifas diferenciales para atenuar el impacto económico en la población recién integrada a la legalidad.

Sea que el desplazamiento urbano se produzca de manera involuntaria o discrecional, queda claro que las intervenciones urbanas afectan a las personas; por ello es válida la afirmación de que una obra pública de infraestructura no altera solo la dimensión físico-urbanística, sino que tiene efectos ambientales, sociales, culturales y económicos. En virtud de ello es razonable proponer que estas intervenciones sean abordadas de manera integral. ¿Es el PUI-Nor una respuesta estructurada en este sentido?



PARTE II

TRANSFORMAÇÃO URBANA



SANTO DOMINGO
SAVIO | MEDELLÍN

VILA NOVA JAGUARÉ
E SAPÉ | SÃO PAULO

Mudança de rumo na moradia popular: da terra comprada à terra ocupada

YVONNE MAUTNER
COLABORAÇÃO: MARIA DE LOURDES ZUQUIM, MIGUEL BUSTAMANTE NAZARETH, ANA JÚLIA DOMINGUES DAS NEVES BRANDÃO

O histórico de expatriação de excedente, concentração de capital e distribuição desigual de renda na América Latina, gerou no processo de produção de suas cidades diversas formas de ocupação informal do solo. A partir dos anos 50, acelera-se o processo de industrialização no continente, intensifica-se a entrada de relações capitalistas na economia, o assalariamento, a expulsão do campo, trazendo extensas massas migratórias do campo para as cidades. A ocupação do solo nas cidades, apesar de resultados aparentemente muito semelhantes, tiveram características diferentes em cada país e mesmo entre cidades do mesmo país.

Em São Paulo o interesse em estudar a expansão e estruturação do espaço periférico a partir do final dos anos 70 rendeu mais de uma década de pesquisas[42]. Na cidade industrial a produção de mercadorias associou-se a formas específicas de reprodução social; o registro da produção da moradia popular através da autoconstrução teve um papel importante para a compreensão dos vínculos entre o desenvolvimento capitalista brasileiro e da expansão urbana[43].

No mesmo ano, em 1972, foram lançados o livro *Freedom to build*, de John Turner, baseado em longo período de estudos antropológicos nas *barriadas* do Peru[44], com ampla repercussão internacional, e no Brasil o artigo seminal de Francisco de Oliveira Crítica à *razão dualista*, na revista do CEBRAP. Duas visões antagônicas sobre o processo de reprodução da força de trabalho no capitalismo periférico, processo esse em que a autoconstrução foi um expediente fundamental na fixação dos 'pobres' nos centros urbanos, seja através da construção em loteamentos irregulares, ou em ocupações da terra e com consequências diversas, como veremos adiante.

A abordagem liberal dada por Turner aos estudos pioneiros realizados com o antropólogo William Mangin nas barriadas no Peru ajudou sua ampla divulgação internacional[44], contribuindo para desmentir a ideia vigente sobre a periculosidade e marginalidade, atribuídas aos moradores que autoconstruíram nas periferias das cidades na América Latina.

42. IPT/FUPAM (1977/1978); URPLAN (1979), BROSIG, P.; MARICATO, E.; MAUTNER, Y.; PAMPLONA, T. (1980) PASTERNAK, S, MAUTNER, Y (1982).

43. Em contraponto à teoria da marginalidade e a concepções dualistas que caracterizaram grande parte da produção do pensamento latino-americano.

44. "O caráter não determinista dos movimentos, fundamentado na noção de experiência, bebeu nas fontes de renovação do marxismo por meio de Thompson (1979) para quem o fazer-se da classe social não supunha um destino político, mas a construção permanente da luta tecida no chão da his-

> "A barriada não é desorganizada, não é um dreno na economia urbana, não é povoada por bandidos e radicais, e também não é formada de um corpo social homogêneo. Ao contrário, destes mitos, grande parte é empregada, socialmente estável e residente há algum tempo. A ocupação ilegal da terra evita o pagamento por ela e a autoconstrução permite a construção em seu próprio ritmo". (MANGIN, 1967).

Eles não eram os fora-da-lei ou a ameaça comunista, como largamente difundido, mas sim, em sua maioria trabalhadores que sem chance de entrar no mercado imobiliário através do aluguel ou compra, respondiam assim à falta de moradia. A autoconstrução era vista por Turner de um ponto de vista 'libertário'[45], no qual, os moradores podiam construir de acordo com suas necessidades e recursos, livres das amarras burocráticas e projetos repetitivos do Estado, e também à margem de altos gastos governamentais exigidos pelos programas habitacionais tradicionais[46]. A proposta de um programa de construção por conta própria e incremental, e da legalização a posteriori da urbanização espontânea assim resultante, que evitava subsídios necessários para provisão pública de habitação, tornar-se-ia uma bandeira do programa habitacional do novo Departamento de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial para os países da América Latina (DAVIS, 2006).

Em 2006, Francisco de Oliveira retomou sua abordagem sobre as relações entre autoconstrução e o processo de acumulação de capital no Brasil na conferência 'O vício da virtude - Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil'[47], com um recorte direto sobre o papel da autoconstrução na reprodução social, tema do seminário reiterando suas posições de 1972.

A prática da autoconstrução em São Paulo continuou crescendo em escala nas últimas quatro décadas *pari passu* com o crescimento da Metrópole, assumindo as formas preponderantes de loteamentos irregulares e favelas. Se é verdade que a tese de Chico de Oliveira sobre a super exploração do trabalhador se aplica a ambas as formas, elas, no entanto, trazem consequências bem diversas para o trabalhador e para a cidade. No primeiro caso ao comprar um lote, o produto do trabalho de construção passa a ser propriedade do trabalhador após a regularização do loteamento, ao passo que na favela, o solo é uma variável incerta; não havendo reintegração de posse, incêndio, ou outra forma de expulsão, casos em que perde sua moradia, o que o trabalhador recebe do poder público após a construção é a concessão de uso do solo.

Após as anistias e os perdões públicos praticados anteriormente, a partir do final dos anos 80, as novas políticas de regularização fundiária acabaram assumindo o papel de regularizar loteamentos clandestinos e irregu-

tória. Enfocando a prática de atores sociais, designados como "sujeitos coletivos", o conceito de experiência em Thompson constituiu uma espécie de alavanca teórica importante. Foi utilizado para recompor trajetórias de segmentos sociais que não se definiam somente por posições objetivas, ocupadas na estrutura produtiva, mas com base em uma identidade de interesses historicamente construída" (BARREIRA, 2010).

45. Herança de sua filiação anarquista na Inglaterra?

46. Durante sua estadia no Peru na década de 50 e 60, Turner trabalhou junto ao governo na implementação de políticas habitacionais baseadas na organização comunitária, e de programas habitacionais baseados na autogestão e na autodeterminação em assentamentos populares e invasões urbanas. A Lei de "Remodelação, Saneamento e Legalização de Assentamentos Marginais" de 1961, promoveu programas de implantação de infraestrutura com investimentos públicos e do BID.

47. Seminário de pesquisa "Políticas habitacionais, produção de moradias por mutirão e processos auto gestionários: balanço crítico de experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza", 2004,FAUUSP; organizaçãã Usina e NAPPLAC-FAUUSP.

lares integrando-os ao mercado de terras, e as porções periféricas consolidadas passaram a ser invadidas pelo setor imobiliário em novos arranjos construtivos para uma classe média baixa (CALDEIRA, 2000). Se não a casa, o lote virou mercadoria. A urbanização de uma favela em área pública e sua regularização, porém mesmo se concedida a segurança da moradia através de concessão de uso, é retida pelo poder público a propriedade da terra. O que acaba por transformá-la em área de estoque de solo urbano regulada pelo, e passível de intervenções do poder público[48].

Nas favelas o investimento dos moradores na construção das casas derrubadas não é ressarcido, apesar de haver a possibilidade de realoca-los de forma provisória, ou parcialmente em HIS. Mas tanto nos antigos conjuntos habitacionais quanto nos novos, que passaram recentemente a merecer uma arquitetura mais cuidada, os moradores nem sempre conseguem resistir em suas moradias devido aos tributos a serem pagos pelos serviços implantados, e muitos deles mudam-se novamente para novas paragens.

A escassez de terra provocada pela proibição do lançamento de loteamentos irregulares pela lei Lehman (Lei Federal n.º 6.766/79), ao tornar ilegal o parcelamento do solo sem a aprovação dos órgãos públicos e criminalizando o loteador clandestino, desencadeou uma escalada no número de favelas e a maioria delas passou a ocupar áreas institucionais dos loteamentos periféricos. (PASTERNAK, 2006). As favelas mais antigas e melhor localizadas adensaram-se e novas formaram-se em áreas de proteção ambiental (Fig. 35).

48. "No Jaguaré, área de estudo, depois da intervenção urbanística na favela com a regularização fundiária, parte da área, que era inicialmente de domínio público, teve seu uso desafetado de lazer para moradia, por meio do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia. Providas de um termo de posse, as famílias que já possuíam casas construídas e não foram removidas para viabilização das obras passaram a ter a *segurança da moradia garantida*. Foram entregues, em 2015, cerca de 3.336 títulos de concessão para famílias da comunidade cadastradas ao longo do processo de urbanização da favela, beneficiando 11,5 mil pessoas (PMSP, 2015)" (TOI, 2016, p. 26).

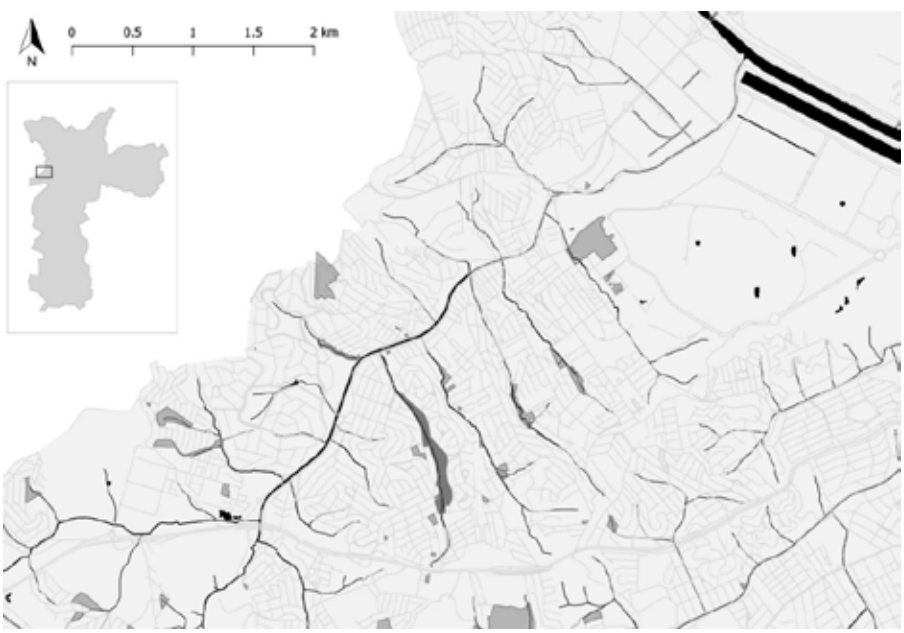


Fig. 35 – Favelas e rede hídrica/drenagem em porção da Zona Oeste de São Paulo. Fonte: Elaborado por Rafela Masunaga a partir de dados do GEOSAMPA (2016).

A partir de 2000, a maioria das favelas alvo de processo de urbanização em São Paulo tinham localização estratégica na área urbana, seja pela própria razão de localização privilegiada, da implantação de obras públicas, de áreas de risco, de saneamento ou ambientais. Se por um lado, ao final do processo de urbanização, a almejada concessão de uso é assegurada a seus moradores, por outro, ela acaba ao mesmo tempo por trazer a elevação de preço do solo e dos alugueis, provocando a expansão do setor imobiliário interno da favela e atraindo o mercado imobiliário formal para seu entorno. Se o processo de urbanização, geralmente lento e incompleto, é discreto em relação ao potencial de integração da população à cidade, ele acaba por provocar um gradual processo de reapropriação e avanço da cidade sobre a área urbanizada.

A denominação genérica de "assentamentos precários", utilizada ultimamente para loteamentos irregulares, áreas ocupadas por invasões e cortiços, esconde sob a mesma denominação diferentes formas e dinâmicas de provisão habitacional e de reprodução social no espaço urbano. Estas sofreram mudanças quanto a natureza e localização que não são desprezíveis nas últimas duas ou três décadas. Cortiços em enclaves dos bairros pericentrais[50] foram erradicados e substituídos por edifícios residenciais para a classe média pelo setor imobiliário, e assim como eram presentes nos loteamentos periféricos encontram-se atualmente também em favelas. Na HIS repete-se a prática dos conjuntos habitacionais mais antigos, de venda ou arranjos informais de locação, e recentemente, de ocupação de unidades pelo crime organizado.

Nas favelas e nos loteamentos irregulares da periferia a autoconstrução é prática generalizada, e apesar das diferenças quanto a propriedade da terra, têm em comum o uso de insumos fabricados e adquiridos no mercado formal.

Incursões e levantamentos nos loteamentos periféricos, ainda nos anos 80, assim como em favelas, já mostravam as novas técnicas construtivas trazidas do setor formal da construção civil para a autoconstrução[50] com a utilização de estruturas de concreto, blocos de cimento e lajes planas substituindo o tijolo e os telhados de duas águas, que solicitavam pesadamente produtos da indústria de materiais de construção para a produção do espaço periférico. Práticas locais de pré-fabricação das ferragens para pilares e a utilização do bloco de cimento diminuíram muito o tempo de produção das moradias[51], e se o processo de trabalho na construção consumia menos tempo do trabalhador, inseria-se por outro lado, definitivamente, no circuito produtivo de insumos construtivos. O resultado desta forma de construir trouxe novas práticas cotidianas à paisagem periférica e às favelas, desde os varais para secagem de roupa aos churrascos de fim de semana nas lajes, como também as condições para o processo de verticalização das moradias, acompanhado

49. Hoje, praticamente erradicados e substituídos por edifícios residenciais pelo setor imobiliário nas últimas décadas.

50. A partir da década 60, parte dos moradores trabalhava na construção civil, porta de entrada dos migrantes no emprego urbano (VIOTTI, 1966).

51. Relação tijolo/blocos cimento: para 1m² construído, 85 tijolos para 10 blocos. (MAUTNER, 1990).

por um "solo criado" local, com a prática de uso ou venda da área da laje para construção de novas moradias.

Desde o início deste debate até hoje São Paulo, de cidade industrial, tornou-se uma cidade preponderantemente de serviços[52]. Se a ocupação da área de lazer do bairro industrial do Jaguaré – área onde se localiza a favela do Jaguaré – promovido pelo Eng. Henrique Dumont Villares da Companhia Imobiliária Jaguaré, deu-se inicialmente devido à proximidade de emprego na indústria. Hoje é a própria favela, em suas ruas mais movimentadas, que oferece emprego a muitos de seus moradores, o setor de comércio e serviços consolidou-se e ampliou-se, com seu processo de urbanização. Os térreos deram espaço para o comércio e multiplicaram-se os bares, padarias, cabeleireiros, comércio de roupas, pequenos supermercados, lanhouses, tatuadores, restaurantes, acessórios para celular, casas lotéricas e outras atividades terciárias.

A Fig. 36 reflete a evolução dos empregos formais por setor de atividade no Jaguaré 2000 a 2014:

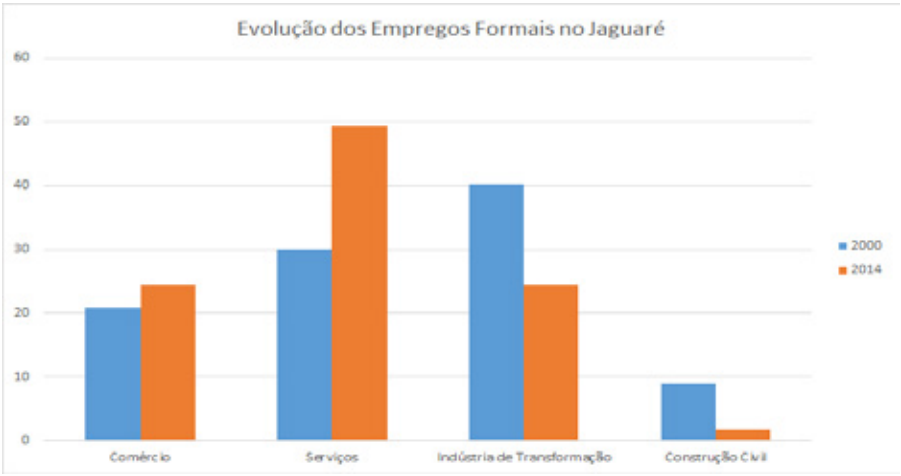


Fig. 36 – Evolução dos empregos formais por setor de atividade no Jaguaré de 2000 a 2014. Fonte: Elaborado por Miguel Bustamante a partir de INFOCIDADE (2000 e 2014).

O trabalho de campo sempre traz surpresas. Acompanhar o registro do processo de urbanização da favela do Jaguaré[53] e a oficina "A Vida na Nova Jaguaré"realizada em 2015 sobre a pós-urbanização, possibilitou a identificação de várias transformações no interior da área da favela. Nas oficinas os participantes pesaram as vantagens e desvantagens do 'progresso' instauradas pelo processo de urbanização. Entre as desvantagens, talvez a mais cotada tenha sido o poder alcançado pelo crime organizado de atuar na área, no comando de um verdadeiro empreendimento imobiliário para venda e aluguel de unidades, reocupando parte da área urbanizada.

52. Francisco de Oliveira chama a atenção para "superacumulação de capital *no sentido de uma massa informal – sem relações trabalhistas – mas que está ocupada. [...] Cruzamos com que eles fazem no cotidiano, e vemos que a maior parte dos desempregados está ocupada, vendendo bagulhos na rua, fazendo qualquer coisa [...] A produção é pelos meios do capital e de reprodução do capital, mas a circulação é vastamente irrigada por este enorme exército informal [...] E isso serve sim aos processos de acumulação de capital*" (2006, p. 71).

53. Ver "VELHA NOVA JAGUARÉ". Direção de Maria de Lourdes Zuquim; Yvonne Mautner. São Paulo: Videofau, 2013. (28 min.), P&B. Disponível em: <http://intermeios.fau.usp.br/midia/75771527>. Acesso em: 01 out. 2013.

> "O redirecionamento das políticas públicas, refletido na passagem do Programa Bairro Legal ao Programa Urbanização de Favelas, a relutância das empresas em buscar soluções mais adequadas ao contexto e a falta de diálogo entre os atores do projeto produziram uma resultante que valoriza sobremaneira os conjuntos habitacionais, mantém a precariedade em miolos de quadra e permite a reocupação das área livres ao não designar usos bem definidos para o espaço produzido – fato que, em conjunto com a ausência de controle urbano – possibilita o retorno a uma situação de risco mesmo após um grande investimento pelo Poder Público" (MOURA, R. C; NAZARETH, M.B.F; DOMINGUES, C.G. 2015)

As demais transformações são decorrências mais usuais dos processos de urbanização. A pavimentação que levou à consolidação e expansão do comércio nas ruas principais com a entrada de caminhonetes de entrega de mercadorias e carros dos moradores. O aumento de circulação de carros que trouxe problemas de estacionamentos e de garagens ocupando o espaço público. A segurança de posse que levou ao adensamento da área construída e consequentemente à necessidade de locais para depositar materiais de construção, também em áreas públicas; os 'pancadões' ocupando as áreas recém pavimentadas. A legitimidade urbana conferida à favela através da urbanização, ao dar maior segurança de posse e delinear os limites entre espaço público e particular explicitou as contravenções expostas na luta pelo espaço do pós-ocupação.

O trabalho de campo em São Paulo foi desenvolvido na Vila Nova Jaguaré e na Favela do Sapé (ver Fig. 37). O Jaguaré era uma favela antiga e de grande porte, onde o projeto de urbanização, com dotação de infraestrutura e remoções por risco ambiental optou por manter as características de parcelamento do solo e as unidades habitacionais existentes, e prover unidades novas internas e externas para realocar famílias removidas. Trabalho anterior de registro das obras de urbanização no Jaguaré, o vídeo "Velha Nova Jaguaré", possibilitou também montar um quadro apurado das condições da favela pré e pós urbanização.

A Favela do Sapé foi incorporada ao trabalho, mesmo não tendo sido realizada a etapa programática da *oficina*, por tratar-se de exemplo emblemático de ocupação de áreas de risco ambiental às margens de córregos localizados em áreas públicas de loteamentos populares. Nesta favela o projeto de urbanização, optou pela retificação de curso do córrego do Sapé; pela implementação de um Parque Linear; dotação de infraestrutura; permanência parcial das características do parcelamento do solo e das unidades habitacionais existentes e provisão de unidades novas internas.

LOCALIZAÇAO VILA NOVA JAGUARÉ E SAPÉ

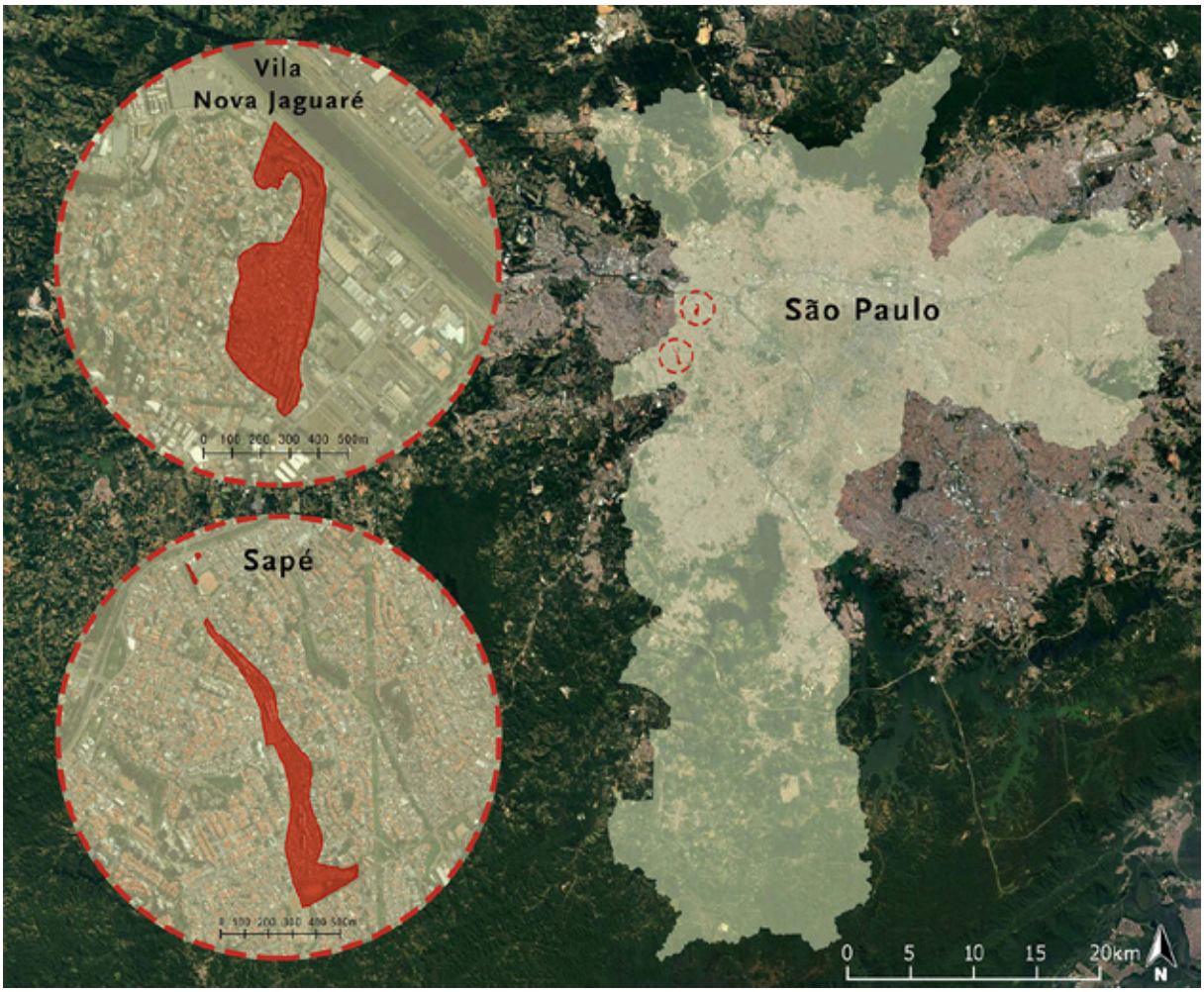
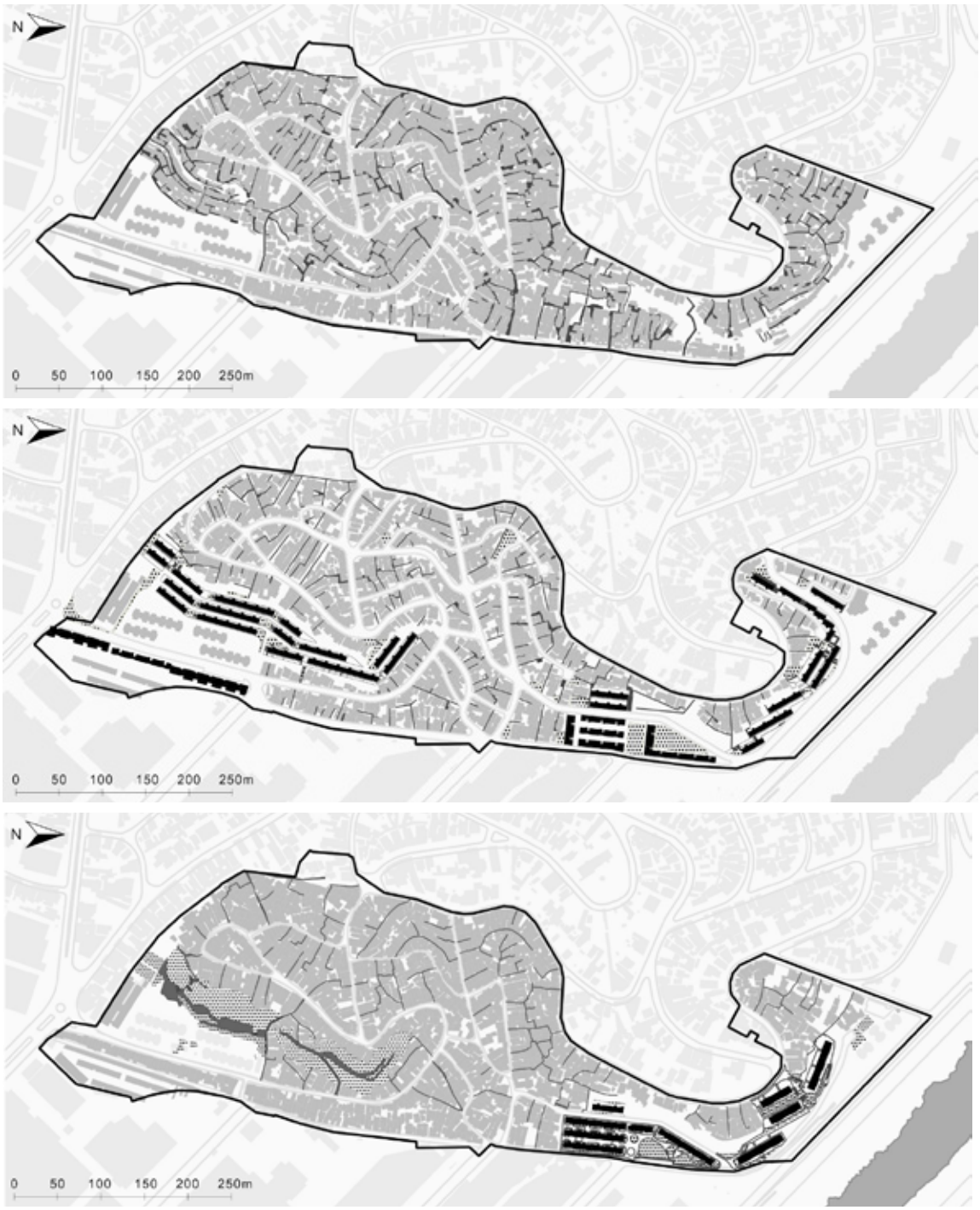


Fig. 37 – Localização das áreas de estudo no município de São Paulo. Fonte: elaborado por Rafaela Masunaga a partir de dados do Mapa Digital da Cidade (2004).

Na próxima página:

Fig. 38 – Mapa síntese de três momentos da Favela do Jaguaré. Acima a condição anterior ao projeto, ao meio o projeto desenvolvido dentro do Programa Bairro Legal e abaixo o as built da obra. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga e Lis Souza a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

VILA NOVA JAGUARÉ



O núcleo urbanizado Vila Nova Jaguaré está localizado no distrito do Jaguaré, zona oeste de São Paulo, perto da Universidade de São Paulo, Ceasa e rio Pinheiros.

Inicialmente a ocupação da região do bairro do Jaguaré era de fazendas e chácaras de imigrantes portugueses e húngaros. Em 1935 a área foi adquirida pelo engenheiro Henrique Dumont Villares, para implantação de um Loteamento industrial. A área foi escolhida pela proximidade à linha ferroviária, fácil acesso às rodovias que ligavam São Paulo ao interior e Sul do país, disponibilidade de recursos hídricos para captação de agua de uso industrial, oferta de materiais de construção e disponibilidade de mão de obra.

O Loteamento foi definido por três zonas de uso: industrial, residencial e um parque público de 150 000m², somando uma área de 800.000m². O projeto previa infraestrutura do bairro, praça de esportes, centro de recreação com restaurante e cinema, comercio local, centro cívico e escola profissionalizante para qualificação da mão de obra.

O Parque Público nunca chegou a ser implantado, e como em outras áreas institucionais de loteamentos em São Paulo, o parque deu origem a uma favela, a do Jaguaré. No final dos anos 50 as indústrias começaram a desmatar áreas do parque público para a retirada de terra para os aterros do loteamento. O início da ocupação do parque é de meados dos anos 60, quando havia 10 famílias morando na área. Em 1968, já moravam 370 famílias e havia sido construída uma escola de madeira com duas salas de aula. Em 1973, 850 famílias. Em 1978, 3000 famílias (TRENTO, 2011). Durante os anos 80 e 90 a área foi sendo progressivamente ocupada, particularmente nos miolos de quadra e nas áreas de alta declividade. Neste mesmo período observa-se a consolidação das moradias e mudanças de padrão construtivo – da madeira ou sobras de material de construção para alvenaria (Fig. 38).

Em 2003 as áreas de ocupação mais antiga já estavam mais consolidadas apresentando melhor infraestrutura, enquanto miolos de quadra e encostas abrigavam em geral barracos de madeira em condições bastante ruins de habitabilidade. Segundo levantamento realizado pela SEHAB (2003) a favela do Jaguaré tinha 3.600 domicílios e densidade habitacional de 737 habitantes por hectare.

O risco urbano ambiental - deslizamentos de encosta e inundações – está presente na maioria das favelas de São Paulo, e a favela do Jaguaré não foi exceção. Os eventos de deslizamento de encostas na favela do Jaguaré são recorrentes desde os anos 80 e motivaram sucessivas intervenções realizadas ao longo dos anos.

Intervenções públicas. Anos 80

A primeira intervenção pública na favela do Jaguaré foi motivada por um deslizamento de terra que atingiu cerca de 200 moradias, em 1983. Foram executadas obras de contenção (taludamento) e drenagem e removidas 200 famílias do local. Nesta década, a União dos Moradores da favela do Jaguaré realizou em regime de mutirão melhorias de vias, e chegou a conquistar a implantação de serviços urbanos - abastecimento de água e energia elétrica.

1989 – 1992

Em 1989 é criado o "Plano de Ação para as Favelas em Situação de Risco ou Emergência" para reduzir eventos de riscos urbano e ambiental. No âmbito deste plano a favela do Jaguaré recebeu obras de drenagem, retaludamento de encosta e a construção de alojamento provisório para abrigar as 32 famílias que haviam sido removidas. Ao mesmo tempo foi feito Projeto de Urbanização que previa a provisão de 78 Unidades Habitacionais escalonadas no talude, que nunca foram executadas (Fig. 39 e Fig. 40).





Fig. 39 – Taludamento Setor I, 1990. Fonte: FREIRE (2006).

Fig. 40 – Projeto de 78 unidades habitacionais escalonadas, 1991. Fontes FREIRE (2006).

Neste período a administração pública realizou melhorias pontuais, algumas em regime de mutirão com a União dos Moradores da favela - muro de arrimo, drenagem de águas pluviais, escadaria e a construção de alojamentos provisórios para abrigar famílias.

Com o passar do tempo a área do retaludamento foi reocupada e de novo foi instalado o risco de deslizamento.

1993 – 2000

A partir de 1993 o Programa de Verticalização de Favelas (PROVER), também conhecido como Projeto Cingapura, foi adotado como principal ação pública para intervenção em favelas. O Programa tinha como objetivo eliminar as áreas de risco através da verticalização das unidades habitacionais, e reurbanizar as áreas remanescentes da favela. Do projeto de urbanização previsto para a favela, apenas duas áreas foram executadas, ambas relacionadas como áreas de risco de deslizamento. Em 1997 foram entregues 200 unidades habitacionais na área do antigo campo de futebol da favela e 60 unidades habitacionais em área próxima à Marginal Pinheiros (Fig. 41).



Fig. 41 – Em preto unidades habitacionais construídas no governo Maluf, as demais foram propostas na gestão Pitta Em cinza as unidades não construídas, expondo política de remoção total. Fonte: FREIRE (2006).

2001 – 2004

Neste período ocorreram grandes avanços na área de habitação popular, em âmbito local e nacional. Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que prevê novos instrumentos de atuação, e em 2003 foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, que instituiu na cidade a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), criando melhores condições para a urbanização de favelas.

Nesse período também foi realizado pela Secretaria de Habitação, em conjunto com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), um mapeamento das favelas do município, atualizando dados do IBGE e levantando novas áreas faveladas, o que serviria de base para os futuros planos municipais de habitação.

2001 – 2004 – PROJETO

Neste período a urbanização de favelas ganha novas dimensões na agenda urbana das cidades brasileiras. Em São Paulo é criado Bairro Legal – amparado pelo Estatuto das Cidades (2001) e decorrente do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2003) – que propunha requalificação das áreas de precariedade habitacional e urbana através de ações de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos, provisão habitacional, entre outras, e também articulava outros programas sociais de geração de emprego e renda. Uma das áreas escolhidas para receber projetos do Bairro Legal foi a Vila Nova Jaguaré.

Em 2002 deram-se novos deslizamentos na favela do Jaguaré e foram executadas obras pontuais de estabilização.

Em 2003 começou a ser desenvolvido o projeto de urbanização da Vila Nova Jaguaré do Programa Bairro Legal (Fig. 38). O projeto previa obras de regularização e melhoria das vias carroçáveis e de pedestres, saneamento ambiental, estabilização de encostas, provisão de unidades habitacionais e novos espaços livres. Após reuniões com os arquitetos responsáveis e moradores foi definido o projeto urbanístico. Este previa remoção de 48% das moradias e reassentamento das famílias em 1743 unidades, 745 em áreas externas. As áreas de provisão habitacional seriam implantadas em áreas de risco de alagamento e deslizamento. Nas encostas, as edificações projetadas serviriam de elementos de contenção deixando as áreas planas para vias e áreas verdes. A abertura de novas ruas e vielas requalificaria os miolos de quadra.

Até o ano de 2005 as obras não haviam começado. Elas foram iniciadas em 2006, em nova gestão municipal.

2005 – 2012 – OBRA

Com a mudança da gestão municipal os programas de urbanização de favelas foram reformulados. O projeto de urbanização da Nova Jaguaré sofreu grandes alterações, agora no âmbito do Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (2009/2024) e Programa de Urbanização de Favelas.

Das principais mudanças do projeto, e consequentemente na obra, destacam-se o aumento da provisão habitacional externa em áreas próximas (conjuntos Kenkiti Simomoto e Alexandre Mackenzie) par a par com a diminuição da

provisão habitacional interna, diminuição de abertura de novas vias, diminuição de melhoria nas vias de pedestres em miolos de quadra, e a mais emblemática, com a criação de uma grande área de lazer. Parte das edificações internas à Vila Nova Jaguaré foram construídas em encostas, mas não adotaram a tipologia do projeto. Foram implantadas nas bermas e os taludes restaram como áreas livres. O saldo final da intervenção foi de 1879 famílias removidas e somente 942 unidades habitacionais produzidas, incluindo-se aquelas implantadas em áreas externas.

Transformações

Hoje, a infraestrutura e os equipamentos urbanos introduzidos alteraram a imagem da antiga favela, que foi elevada à posição de núcleo urbanizado (ver Fig. 38). Muitas coisas melhoraram com a inserção da comunidade no cadastro da cidade e a regularização de vias e serviços urbanos. Com endereço formalizado, os moradores passaram a ter acesso aos correios e serviços de entrega, empréstimos e financiamentos bancários e a segurança da posse. Com a promessa de regularização de posse efetivada em 2015 através da concessão especial para fins de moradia, a favela passou a incorporar novas dinâmicas urbanas econômicas e sociais; imprimiu maior segurança nos investimentos e a preocupação com a imagem da comunidade.

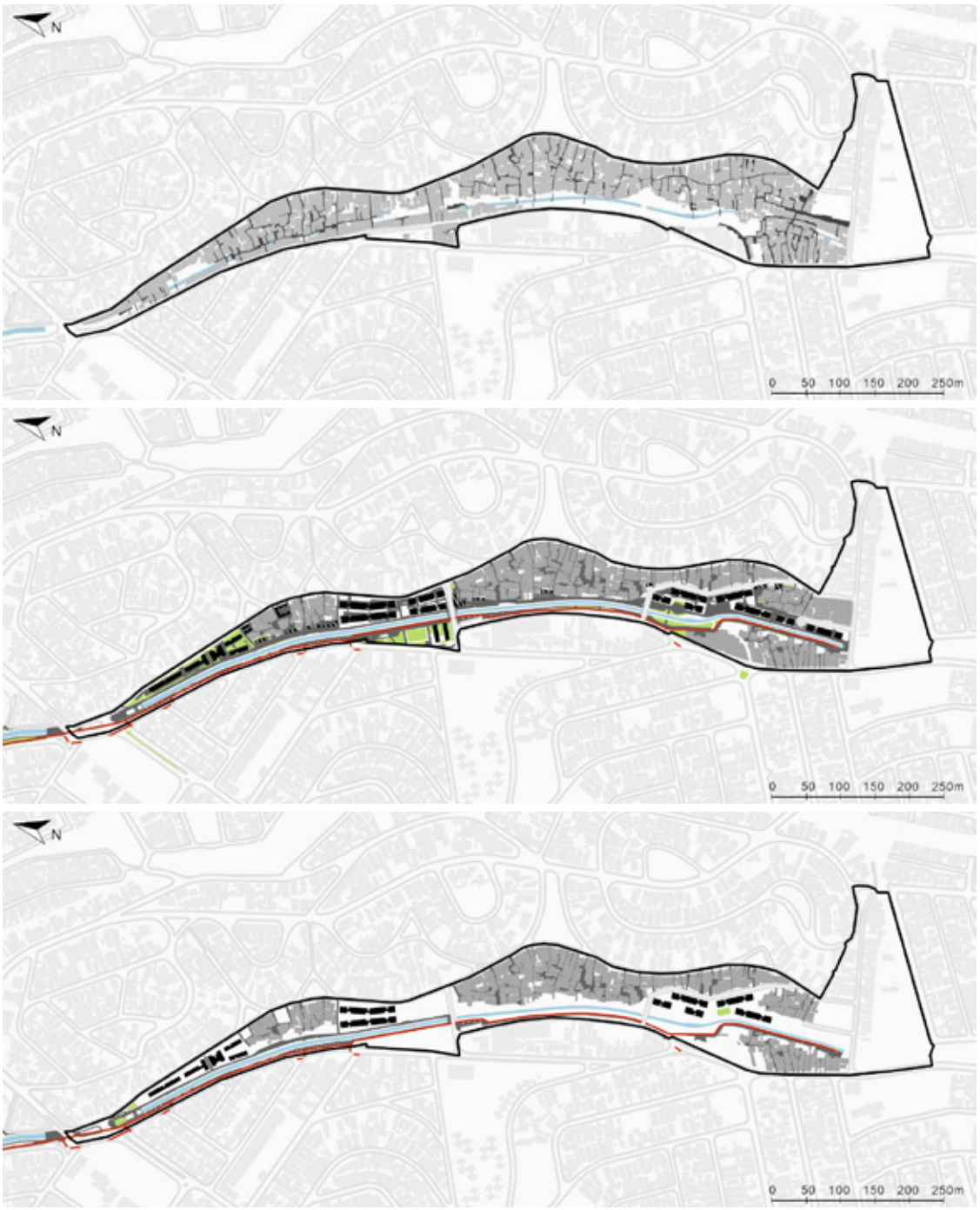
Os comércios multiplicaram-se, muitas fachadas foram embelezadas e a área sofreu forte valorização imobiliária. Com os preços em alta, muitos moradores construíram novos pisos para venda ou aluguel. Entretanto, esta não foi a principal oportunidade trazida pela intervenção. Diversos grupos sociais com diferentes interesses vêm conduzindo uma reocupação sistemática das áreas livres abertas pelas obras. Incluem-se nesse processo famílias sem acesso a outras opções de moradia ou interessadas em abrir um comércio para complementar a renda, proprietários de veículos que transformaram alargamentos de vias em estacionamentos e construíram garagens particulares e, principalmente, a produção ininterrupta de novas moradias para aluguel capitaneada por grupos organizados.

Ao conduzir a regularização urbanística e coroar sua consolidação, a intervenção produziu importantes transformações na área, muitas das quais ainda não totalmente compreendidas. A principal preocupação dos moradores está relacionada à reocupação de áreas verdes e taludes, que está implicando em novas situações de risco. Em suma, a intervenção produziu uma resultante situada entre a garantia de direitos sociais e a reafirmação de novas precariedades urbanas.

Na próxima página:

Fig. 42 – Mapa síntese de três momentos na Favela do Sapé. Acima a condição anterior ao projeto, ao meio o projeto desenvolvido dentro do Programa de Urbanização de Favelas e abaixo o *as built* da condição atual no andamento das obras (agosto 2016). Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga e Lis Souza a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

SAPÉ


N
0 50 100 150 200 250m
N
0 50 100 150 200 250m
N
0 50 100 150 200 250m
Limite ZEIS
Sistema viário
Provisão habitacional
Edifícios institucionais
Via de pedestres
Construções existentes
Ciclovia
Quadra/vegetação
Córrego

A Favela do Sapé, com aproximadamente 83.000m², localizada no Distrito do Rio Pequeno, zona Oeste de São Paulo, tem a forma de uma poligonal alongada que se estende ao longo de 1.000 metros lineares do Córrego do Sapé. A origem da favela deu-se no início nos anos 1970 com a ocupação da área livre dos loteamentos Jardim Esmeralda e Jardim Ester, situada às margens do Córrego do Sapé. Neste momento de forte expansão urbana, as famílias que não tinham acesso à terra urbanizada e à moradia formal intensificaram o processo de ocupação das áreas de uso comum dos loteamentos populares, especialmente as ambientalmente frágeis. A proximidade com a Marginal Pinheiros, de indústrias e bairros de classe média/alta explicam a ocupação, pois trata-se de uma área bem localizada quanto à oferta de emprego e acessibilidade.

O núcleo do Sapé, que começou com poucas casas às margens do córrego tornou-se um assentamento irregular, denso e precário. Segundo dados da SEHAB, antes da obra de urbanização, ele tinha uma população aproximada de 7600 habitantes, 2500 imóveis, e destes, mais de 90% residenciais.

Antes da intervenção, a área apresentava altas taxas de densidade demográfica e construtiva, poucos espaços livres e/ou verdes, infraestrutura urbana de saneamento básico praticamente inexistente e uma ocupação intensiva do leito do córrego e de suas margens (Fig. 42).

Intervenções urbanas

A atuação do poder público sobre a área deu-se de forma fragmentada. Em 2002 a Favela do Sapé foi incluída como ZEIS no Plano Diretor da cidade de São Paulo e, posteriormente, no Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura (PMSP). Portanto, o processo de regularização fundiária iniciou-se antes mesmo de qualquer projeto para regularização urbanística. Em meados dos anos 2000, a área passou por uma sequência de episódios de enchentes e alagamentos que culminaram em grande perda material e até mesmo em perdas humanas. Com isso, a PMSP passou a realizar remoções em caráter emergencial para evitar novas catástrofes.

Em paralelo, foram realizadas ações sobre o Córrego do Sapé no sentido de sua despoluição e reconstituição paisagística e ambiental. Ele foi incluído em programas como o "Córrego Limpo" e "100 Parques" que, guardadas algumas diferenças, propunham a recuperação dos cursos d'água e criação de áreas protegidas em suas margens, geralmente associadas a parques lineares. Tais iniciativas, apesar de abrangentes no território da cidade, são discutíveis em alguns pontos dela, pois em seu desenho fracionado muitas

vezes não consideram os regimes hídricos das bacias e sub bacias, como ocorreu no caso do Sapé.

A Favela e o Córrego do Sapé foram, portanto, objetos de sucessivas ações do poder público que, e mesmo se desarticuladas, propiciaram condições para que a área fosse escolhida como uma das obras de urbanização da PMSP. Sendo assim, em 2010 dá-se início ao levantamento cadastral no Sapé e o desenho dos projetos que hoje estão sendo implantados. As intervenções no Sapé foram marcadas pela tensão entre as demandas ambientais e as demandas por moradia e infraestrutura urbana, em um processo complexo, frequentemente repetido em áreas de semelhante fragilidade ambiental em São Paulo.

A partir de alguns estudos preliminares anteriores à 2010 a área recebeu a dotação orçamentária para sua urbanização. Porém, com o diagnóstico realizado em 2011 percebeu-se demandas superiores às anteriormente previstas e a necessidade de uma reestruturação completa das propostas apresentadas. Ao final deste processo, desenhou-se um novo projeto com o seguinte escopo: remoção das famílias alojadas na APP do córrego, construção de oito condomínios verticais, implantação de infraestrutura básica de saneamento e fornecimento de energia elétrica, retificação do córrego, regularização do sistema viário, construção de áreas de lazer e uma ciclovia. Para tal, era estimada a remoção de aproximadamente 1100 famílias morando nas casas que se localizavam na área *non aedificanti* do córrego, nas glebas a serem usadas para a construção do condomínio e/ou que eram afetadas pelas demais obras de regularização urbanística (Fig. 42).

Transformações

As obras no Sapé ainda estão em andamento. Como o orçamento da obra foi realizado com base em projeto urbano, a implantação do projeto executivo encontrou barreiras para ser implementado. Durante a execução das obras foi identificada a necessidade de alteração no partido arquitetônico dos edifícios como forma de conter custos. Portanto, apenas a primeira torre construída apresenta a circulação horizontal aberta em corredores de 1,50m de largura, desenhando um espaço de convívio social e a possibilidade de vista para a rua e para o córrego recém desobstruído. Além disso, dos oito edifícios projetados, dois não puderam ser construídos e tampouco serão erguidas as áreas de lazer originalmente desenhadas. Conflitos fundiários e a falta de recursos são os fatores atribuídos pelos técnicos da PMSP para essas alterações.

Após todos esses anos de obras, a PMSP contabiliza a remoção de cerca de 1500 famílias, das quais a grande maioria ainda se encontra em regime de auxílio aluguel. Foram entregues cerca de 300 unidades dentro do perímetro da intervenção e, ainda, estão em fase de estudos outras áreas próximas que também possam comportar a demanda do Sapé (Fig. 42).

Observa-se, portanto, que entre o desenho da política pública e a execução das obras na Favela do Sapé houve um caminho longo e tortuoso. O projeto hoje em fase de implantação é distinto do proposto em nível executivo e a morosidade das obras colaborou para o crescimento do déficit orçamentário e alterações dele consequentes. A dinâmica urbana em áreas como esta é muito mais acelerada que o ritmo das intervenções, o que ocasiona novas demandas ainda com as obras em curso.

Oficina “A Vida na Nova Jaguaré”. Novas descobertas

MARIA DE LOURDES ZUQUIM, MIGUEL BUSTAMANTE NAZARETH

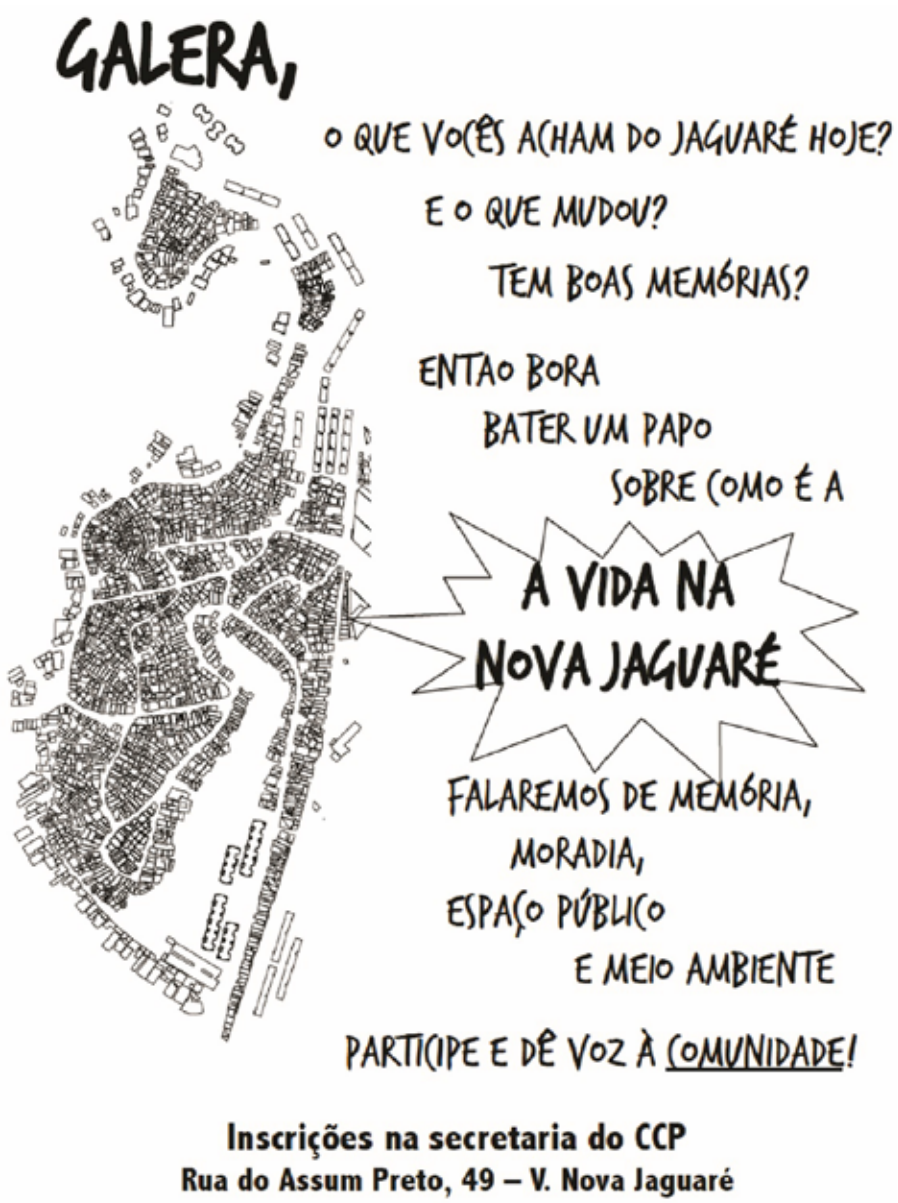


Fig. 43 – Flyer de divulgação da oficina. Fonte: Acervo NAPPLAC (2014).

Entre 2010 e 2016, pesquisadores do NAPPLAC acompanharam e registraram a execução das obras de urbanização da favela do Jaguaré. Em paralelo, realizaram entrevistas sobre o projeto urbano e a obra de urbanização com os diversos agentes envolvidos nesse processo: moradores, operários, liderança local, arquitetos autores do projeto, funcionários da prefeitura de São Paulo, engenheiros da empreiteira, gerenciadoras, concessionária de serviços urbanos.

Esta primeira aproximação resultou na produção do vídeo "Velha Nova Jaguaré", que retratou a lógica invertida do processo de urbanização comum à grande maioria das cidades latino-americanas. Esse processo se inicia com a autoconstrução da moradia em terra ocupada para ser em seguida provida de infraestrutura e de equipamentos sociais, para finalmente ser registrada em um *as built*, completando assim o "projeto urbano". O vídeo, além de documentar as obras de urbanização da favela do Jaguaré, mostrou novas dinâmicas urbanas e atores sociais no cotidiano da favela transformada pela ação pública. Mostrou também como, contraditoriamente, as melhorias trazidas pelas novas condições infra estruturais são capturadas por grupos à margem da lei que na época começavam a ocupar de forma organizada as áreas livres com a finalidade de construir novas moradias para aluguel e/ou venda.

As novas dinâmicas urbanas e sociais dirigiram os trabalhos da pesquisa para outras práticas de campo até então realizadas. Os trabalhos expandiram-se para outros campos disciplinares e de espectadores das transformações urbanas tornamo-nos observadores participantes acompanhando o cotidiano da comunidade que lá reside[54]. Estas novas miradas levaram a pesquisa para dentro da favela e para o morador — sujeito do conhecimento cotidiano das dinâmicas urbanas — dirigindo nossos estudos para *dentro e perto* da favela urbanizada. Esse olhar ofereceu novas perspectivas: se por um lado caminhou na leitura das novas dinâmicas urbanas e do conjunto de atores sociais — por outro caminhou no sentido de entender como as transformações determinadas pela intervenção urbanística afetam a vida cotidiana.

Oficina "A Vida na Nova Jaguaré"

Três anos após o fim das obras de urbanização (2015) foi realizada oficina "A Vida na Nova Jaguaré"[55]. Seu objetivo foi aprofundar a leitura das transformações e das novas dinâmicas urbanas e sociais decorrentes da intervenção, vividas no cotidiano dos moradores da Nova Jaguaré. Adotou-se a técnica de Mapas Mentais[56] como estratégia para fazer emergir o conhecimento que a comunidade tem do ambiente urbano (físico urbanístico) e também dos aspectos sociais e econômicos da vida urbana.

54. Ver Trento (2011); Sato (2012); Barros (2014); Valieris (2014); Toi (2015) e Nazareth; Zuquim (2016).

55. Participaram da Oficina "A Vida na Nova Jaguaré" os professores Maria Camilla D'Ottaviano, Eduardo Nobre, Jorge Bassani, Karina Leitão, Maria de Lourdes Zuquim, Yvonne Mautner (FAUUSP) e Denise Antonucci (FAU Mackenzie); mestrandos Ana Júlia Domingues das Neves Brandão e Miguel Bustamante (FAUUSP); doutorandos Liliana María Sanchez Mazo e Márcia Prestes (PPGFAUUSP); graduandas Sofia Ferreira Toi, Lis de Souza (FAUUSP) e Gabriela Meyer Torres (FAU Mack); e, coordenação de Maria de Lourdes Zuquim e Miguel Bustamante. Contou com a parceria do Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) da Congregação Santa Cruz através do Padre Roberto Grandmaison presidente e Silvio Romero Diretor da Instituição e dos professores Cinthia Souza dos Santos e Cristiano Ferreira.

56. Ferramenta aplicada a partir da percepção do indivíduo captada nas fotos aéreas para revelar a visão da comunidade sobre questões e aspectos do espaço. Eram fotos aéreas da Nova Jaguaré antes e depois da intervenção, contendo viário, vielas, becos, escadarias, moradias, áreas livres e verdes etc. legíveis. A foto aérea antes da intervenção como

As questões que guiaram a oficina foram: A favela virou cidade? Quem se apropria dos benefícios trazidos pela intervenção? Que valores norteiam essa apropriação? De que forma novos usos, novos conflitos e novas práticas impactam na vida dos moradores? A urbanização trouxe novas formas de precariedade?

"A Vida na Nova Jaguaré" trabalhou quatro eixos temáticos: Memória e Participação; Habitação; Viário e Espaços Livres; e Infraestrutura e Meio Ambiente. Para desenvolver os temas e subtemas de cada eixo temático utilizaram-se Pictogramas[57] aplicados sobre fotos aéreas (Fig. 44). No primeiro momento utilizou-se as fotos áreas como recurso para reconhecimento e localização dos participantes, que indicaram o local de moradia, trabalho, estudo, lazer, igreja, consumo e etc. As etapas que seguiram foram as de especializar as dinâmicas urbanas e sociais antes e depois da intervenção na Nova Jaguaré. Para isto adotou-se Pictogramas verdes para "coisas boas" (o que melhorou) e rosas para "problemas" (o que não mudou ou piorou) sempre nestes dois tempos.

recurso, para instigar a memória do lugar, e a foto aérea depois da intervenção, como instrumento para lançar as informações de cada grupo temático e consequentemente um mapa síntese.

57. ARES, RISLER, 2013.



Fig. 44 – Mapeamento síntese do eixo Viário e Espaços Livres. Fonte: Acervo NAPPLAC.









Fig. 45 – Reocupações por estabelecimentos comerciais, imagem de 2014. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2014).

Fig. 46 – Reocupação de taludes para moradia. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2015).

Fig. 47 – Escavações na praça. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2014).

Fig. 48 – Ocupações sobre vias de pedestres. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2016).

As etapas de organização e divulgação da oficina[58] foram momentos importantes para aproximar e estreitar laços com os diversos atores sociais que atuam no bairro do Jaguaré, como também para acompanhar as transformações físico/urbanísticas que se intensificavam no dia a dia dos moradores. Esta etapa foi além do que esperávamos, ela nos mostrou a intensificação de processos urbanos recentes na área e no seu entrono, bem como abriu nova rede de relações com diversos coletivos e grupos culturais.

Ao percorrer o assentamento e seu entorno, observou-se a intensificação na valorização imobiliária, o aumento dos alugueis, a verticalização, as atividades construtivas expostas nos amontoados de cimento e areia nas vias e vielas, nas armações de pilares e lajes, na decoração de fachadas indicando os novos investimentos na moradia, saltavam também aos olhos o início das novas ocupações sendo escavadas e o acúmulo de lixo nas áreas verdes, especialmente na nova grande praça recém-construída.

O primeiro semestre de 2015 foi marcado pelo aquecimento do ritmo das transformações físicas, sobretudo com novas formas de apropriação do uso do solo. Na parte baixa da comunidade próxima aos lotes industriais e em sua avenida mais movimentada, diversos moradores já haviam se apropriado das calçadas e construído estabelecimentos comerciais de aproximadamente um metro de profundidade para instalar quitandas, lojas de roupa, bares, lanchonetes etc (Fig. 45).

Outras nesgas ociosas, eram disputadas para serem usadas como estacionamento. Alguns moradores construíam verdadeiras garagens cobertas e com portões de aço, outros fincavam postes por onde passavam correntes, que serviam como guarda-vagas. Foram vistas diversas maneiras de alterar o uso de coletivo/público a privado, mas as mais impressionantes em escala e impacto certamente foram as ocupações para construção de moradias (Fig. 46).

Constataram-se ocupações em vários locais, principalmente em cristas e bases de taludes – áreas de grandes vazios por onde cruzam acessos (geralmente, vias de pedestre). Em muitos casos, as novas construções avançavam por cima de escadarias, passagens e até mesmo calçadas, criando pequenos "túneis" de pedestres com parca iluminação. Marcações e estacas demarcavam os locais das futuras construções e a rapidez do processo era assustadora (Fig. 47 e Fig. 48). Ainda, foi durante a divulgação que descobrimos que alguns processos de reocupação estavam relacionados ao crime, conforme relatado por um morador com quem cruzamos em nossos percursos: "Feio pra caramba isso aí, né? Para a gente seria melhor construir outra coisa aí, né? Um campinho de futebol... mas a gente não pode falar nada, né".

A partir dessas novas dinâmicas urbanas e sociais realizamos oficina com objetivo de conhecer a percepção dos moradores sobre esses processos em curso. Apesar de separados em grupos de trabalho, questões semelhantes emergiram nos grupos e foram debatidas com todos os participantes no encerramento. Reocupações, segurança, valorização, mobilidade e desenvolvimento da economia da comunidade foram pontos transversais aos eixos de trabalho. Os benefícios da intervenção foram constantemente tensionados durante a oficina: "*a urbanização trouxe coisas boas e ruins*".

Analisando os resultados da intervenção urbanística *de dentro e de perto*, ficou evidenciado o descolamento entre o projeto urbano e a apropriação do espaço, demostrando o distanciamento entre a concepção dos projetos de urbanização e a sua apropriação especialmente em relação à criação de novas áreas livres.

58. A divulgação foi feita na forma tradicional de cartazes, filipetas e mobilização no CEU Jaguaré (CEI, EMEI e EMEF), nas escolas públicas da região e CCP Jaguaré, complementarmente a outros meios de maior alcance – "Facebook". Foi criada e atualizada uma página pelo pesquisador Miguel Bustamante F. Nazareth (disponível em: <https://www.facebook.com/avidananovajaguare?fref=ts>).

Vozes de moradores

No eixo temático **Memória e Participação** os temas de maior interesse foram os de realtros da história da ocupação, da organização social, trabalho, educação e saúde. Na maioria dos relatos emergiram contradições inerentes aos processos de requalificação do espaço, como veremos a seguir.

> "A intervenção criou novos lugares para atividades culturais e de reunião; tem lugar até para capoeira."...."DJs se apresentam e tocam nos bailes Funk em Jaguaré, tem na Jaguaré inteira; vai muita gente no baile, até de outros lugares, não dá nem para andar direito; no Facebook grupos publicam e divulgam os bailes."

As novas áreas livres foram uma das questões que mais mobilizaram as discussões do grupo. Os participantes relataram que, embora as novas áreas livres tenham sido pouco a pouco apropriadas pela comunidade para realização de reuniões, festas, atividades culturais e de interesse coletivo, contraditoriamente foram também sendo apropriadas e disputadas pelos grupos de *bailes funk de rua*. Os bailes funk são vistos pela comunidade como uma importante manifestação cultural e atividade de lazer, mas contraditoriamente trazem consigo inconvenientes, como grande número de pessoas, uso de drogas, vandalismo e, principalmente, horário e volume do som. A disputa pelo uso das novas áreas livres gerou conflitos internos entre moradores, comerciantes e promotores dos bailes e externos à comunidade, entre jovens e a polícia.

> "A única área de lazer projetada, a Praça do Telecentro, só possui dois usos: futebol ao longo do dia e uso de drogas no turno da noite".

Os jovens não se apropriaram das novas áreas livres e suas atividades de lazer continuam sendo realizadas fora da comunidade – *shopping centers*, parques e equipamentos sociais vizinhos à comunidade e, com menos frequência, o Centro Cultural e Profissionalizante, que já existia antes das obras de urbanização. Não usam a nova praça, pois esta serve apenas para jogar futebol ou para consumo de drogas, por isso frequentam as praças fora da comunidade. Atribuem suas escolhas principalmente a duas questões: ao estado de abandono das áreas livres e à falta de identificação da comunidade com essas áreas, pois lembraram com muita amargura que lá se encontravam muitas moradias que foram removidas com as obras de urbanização.

Existe uma forte relação entre o bairro do Jaguaré e a Nova Jaguaré, pois os moradores da comunidade usam os equipamentos do bairro e muitos do bairro usam o comercio da Vila Nova Jaguaré. Agora há mais movimento de

pessoas na Nova Jaguaré do que fora e também há mais comércio, o que faz da comunidade um lugar mais seguro que fora dela.

> "[Agora] enche de tanto comércio, aumentou e diversificou por toda a Jaguaré (acessórios e capas de celular, tatuagem, mercados, número de bares e lojas)". "Há '*deliveries*' do próprio bairro, as compras, agora são entregues no bairro".

Quanto ao trabalho, os moradores relataram que antes da urbanização não havia muita oferta, mas que depois dela novas vagas foram abertas em restaurantes, mercados e comércio, recém instalados.

Por fim, do mesmo modo que relatam o aumento de postos de trabalho, a criação de novas áreas livres, a melhoria no acesso à educação e saúde e, principalmente, do sentimento de pertencer à comunidade, relatam também que emergiu o crime, para os moradores, um ator ambíguo, que, ao mesmo tempo que promove a segurança e controla conflitos da comunidade, também traz o conflituoso convívio com as "biqueiras" e a ocupação das áreas livres.



O eixo **Habitação** focou as transformações a partir da "porta para dentro", ou seja, do ponto de vista da casa. A maioria dos participantes eram adultos, permitindo recuperar a memória da ocupação da área.

> "Hoje é comum duas casas no mesmo lote, há casos de além da casa principal, são mais oito unidades (para aluguel) nos fundos do lote. O 2º pavimento é, quase sempre, para abrigar uma nova família (eventualmente, parentes ou aluguel)".

A maioria dos participantes chegou ao Jaguaré na década de 80, onde construíram, alugaram ou compraram seus barracos. Lembravam que as primeiras moradias eram barracos de madeira, mais espaçosos e com quintal e em geral com acesso separado aos fundos, onde havia cômodos familiares ou para aluguel. Hoje suas casas são de alvenaria, mais compactas e sem quintal. Destaca-se nas falas que, com a urbanização, incentivou-se a reforma das casas. E que urbanização e a melhoria das casas caminham juntas, lembrando que antes, com terra e esgoto a céu aberto, ninguém arrumava a própria casa. Em relato saudosista contaram como era a Nova Jaguaré antes da urbanização: precária, cheia de barracos, com esgoto a céu aberto e sem água encanada, entretanto mais solidária, sendo a rua extensão das casas, o local de brincadeiras.

O que foi perdido e o que foi ganho? Apesar dos carros afastarem as crianças da rua; dos inconvenientes bailes funks, há maior integração com a cidade

pelo novo visual das edificações que atenuou o estigma de favela; passaram a entrar os serviços de entrega em domicílio na comunidade e passou a haver maior segurança de posse.

> "Antigamente com R$ 5 mil era possível comprar o barraco aqui e hoje em dia o povo quer R$ 100 mil nas casas". "Os alugueis giram em torno de R$ 500/600. O aluguel chega a R$ 800. Depois da urbanização, as casas estão muito caras, cerca de R$ 100 mil, e qualquer casa custa pelo menos R$ 50 mil, mas chegam a custar até R$ 200 mil, totalmente impossível para os antigos moradores".

Após a urbanização, com a valorização imobiliária, o aluguel tornou.se a forma de provisão predominante na comunidade – *muitas casas e fundos de lotes foram parcelados para abrigar mais locatários.*

Além da ênfase dada pelos participantes pela vida comunitária antes e depois da intervenção, dois temas se destacaram dos demais; a remoção de moradias e o reassentamento e a regularização fundiária.

> "Durante a obra eu morava de aluguel. Minha casa estava entre as casas que deveriam ser removidas no processo de urbanização. Como eu estava desempregada, mesmo com a proposta de voltar para o nordeste pelo valor de R$ 8 mil, resisti e consegui uma nova casa na Vila Nova Jaguaré. Hoje trabalho no setor da limpeza". "Duas vizinhas que moravam na área de risco, como eu, tiveram que sair de suas casas, meu pai construiu outra casa fora da área de risco". "Eu morava na área do escadão, às 4 horas da manhã funcionários da Prefeitura foram na minha casa e me tiraram de lá".

Quanto às remoções de moradia, relatam que 2/3 das famílias foram removidas pelas obras, ou para apartamentos nos conjuntos habitacionais ou receberam auxílio-aluguel e foram morar de aluguel ou favor no bairro. É importante destacar a relação direta que os participantes fazem entre a intervenção atual e lembranças das intervenções realizadas nos anos 90, quando as famílias foram removidas de forma abrupta e colocadas por longos períodos em alojamentos provisórios, para depois irem morar em casas de aluguel em outras localidades ou retornarem para os edifícios construídos pela intervenção "Cingapura".

A regularização fundiária é uma expectativa nunca alcançada. Os participantes relatam que a espera pela concessão de uso para fins de moradia é uma reivindicação antiga, desde os anos 90, pois possibilitaria financiamento para ampliação e melhoria das moradias ou outras finalidades.

O grupo de **Sistema Viário e Espaços Livres** tratou das mudanças ocorridas da "porta para fora", ou seja, nas transformações nos sistemas viário e de espaços livres. O tema da mobilidade e acessibilidade urbana se opôs ao da apropriação do espaço: enquanto a urbanização facilitou os deslocamentos e a logística, as novas áreas verdes e espaços públicos foram degradados, ficaram em desuso ou estão sendo reocupados.

A reocupação dos espaços livres é uma das transformações recentes que mais apresenta conflitos internos e externos à comunidade. As áreas livres estão sendo reocupadas de duas formas: como unidades habitacionais ou como estacionamentos/garagens. As unidades são produzidas tanto por famílias que buscam abrigo quanto pelo crime organizado, que constrói unidades para venda/aluguel. Os estacionamentos buscam suprir a necessidade de vagas, estão sendo construídas garagens como forma de proteger os veículos e garantir seu espaço. Os moradores tentam conversar para que não haja novas ocupações, mas não têm mais voz – pedem intervenção da prefeitura e maior controle, mas não há trabalho conjunto entre os setores públicos (saúde, educação, habitação).

> "Atualmente o Leve Leite (programa da prefeitura) é entregue pelo Correio. Antes o carro não subia. Tinham que descer para pegar". "Hoje em dia as correspondências vêm como Vila Nova Jaguaré e não é mais considerada favela."

Mencionam a melhora da mobilidade e acessibilidade – antes o acesso era mais precário, as ruas íngremes de terra dificultavam os deslocamentos, principalmente em dias chuvosos; hoje há asfalto nas vias e as vielas são pavimentadas. A urbanização permitiu uma maior integração à cidade, mais segurança nos deslocamentos a pé e também no transito de automóveis.

> "Hoje, quase todo mundo tem carro agora; antigamente era bicicleta". "Hoje em dia aumentou muito o número de veículos, não tem mais lugar para as pessoas".

Porém a ausência de organização dos fluxos nas vias e o aumento no número de veículos conflita com os outros meios de locomoção, como as bicicletas e pedestres. A integração amplifica os conflitos pois possibilita a entrada da perua escolar como também da polícia, que nem sempre é bem-vinda.

> "Os moradores costumavam frequentar bares na Praça II, mas a polícia 'embaçou' e agora o pessoal está com medo". "Os moradores incomodados com as festas ligam para a polícia; chega a polícia e o baile para; vai embora, o baile continua."

O tema do espaço público motivou comentários sobre a segurança – um dos grandes problemas do bairro do Jaguaré atualmente – são os bailes funk, tema que divide opiniões.

> "Existe um controle do tráfico que é anterior ao da polícia, ele quem decide se chama ou não a polícia; as pessoas do crime, quando o problema não é muito grave, elas interferem e fazem controle antes de chamar a polícia; isto é mais ou menos, bom e ruim". "Se moradores estão incomodados com algo, falam com os chefes e eles agem; intrometem-se em assuntos de família e lei; eles vêm para conversa sem armas; dão segurança e proteção contra gente de fora que está roubando".

É importante destacar que os relatos em relação ao "controle do bairro" por grupos paralelos é a questão que mais mobiliza os debates e ao mesmo tempo se apresenta de forma contraditória, pois para alguns eles trazem proteção e segurança, enquanto para outros trazem as biqueiras e a ocupação do espaço público.



Finalmente, o quarto eixo, **Infraestrutura e Meio Ambiente**, tratou assuntos relacionados ao saneamento básico, drenagem, áreas verdes e de risco de deslizamento.

Neste tema o principal benefício da obra está relacionado à eliminação das situações de risco, em que muitos moravam antes da intervenção. Apesar de as obras terem melhorado os serviços urbanos de modo geral, foram apontados alguns "casos mal resolvidos", como dificuldades na coleta e pontos de acúmulo de lixo, e problemas pontuais de ordem técnica relacionados à infraestrutura de abastecimento de água e coleta de esgotos, que podem ser agravados devido às novas ocupações e à sobrecarga das redes.

Novos e velhos conflitos

Os resultados da oficina, das observações de campo e das entrevistas evidenciaram que o *locus* privilegiado de captura dos benefícios da urbanização no caso do Jaguaré foram os espaços livres criados a partir do projeto de urbanização e ganhos no jogo de forças que envolveu a apropriação desse espaço. Ficou evidenciada que a urbanização não traz somente melhorias, mas também oportunidades. Estas são disputadas por diferentes grupos sociais, que empreendem novas atividades e reinventam antigas, ao mesmo tempo em que criam novos e reproduzem velhos conflitos.

Nas observações de campo saltaram aos olhos as transformações do espaço físico e as oficinas revelam a partir da vida cotidiana os conflitos de uso inerentes a essas transformações. As atividades que se desenvolvem na comunidade são vistas por diferentes ângulos, dependendo de cada grupo social: moradores novos – moradores antigos – pessoas de fora; moradores – comerciantes –pessoas ligadas ao crime; proprietários – locatários; casas velhas – novos apartamentos; ONGs – associações – lideranças – crime; etc.

Historicamente, as áreas livres na favela sempre foram vistas como uma oportunidade para construir e lutar pela permanência na cidade. Essas áreas foram praticamente todas ocupadas ao longo dos anos, restando a verticalização como opção de criar "chão" para abrigar familiares ou complementar a renda com aluguel.

As recentes intervenções de urbanização de favelas, ao prover um conjunto de áreas livres sem potencial de uso – praças, largos, taludes, gabiões e nesgas–estimulam processos de reocupação que na maioria das vezes são capitaneados por grupos ligados ao crime organizado (Fig. 49). Não poderia ser diferente, já que a partir dos anos 2000 consolidou se na capital paulista a "pacificação das relações internas ao crime" e o "mundo do crime" passou a intermediar as tensões internas à comunidade, desde brigas de vizinhos até roubos e furtos (FELTRAN, 2010). O crime ganhou controle e domínio sobre a comunidade: "quem manda aqui são eles, os donos da favela". Enquanto "dono" do espaço, posição sustentada pelo medo e intimidação, ele exerce seu poder de se apropriar das áreas abertas pela intervenção: as áreas livres.



Fig. 49 – Reocupação dos taludes. Crédito: Miguel Bustamante (2016).

Pouco a pouco, surgiram reocupações em outras áreas, a maioria capitaneada pelo crime com fins de venda ou aluguel e poucas outras empreendidas por moradores para fins de comércio ou garagens.

Para impedir o avanço das ocupações e o abandono das novas áreas livres, a comunidade realizou algumas tentativas: a construção de um parque infantil e o cerceamento de acesso a um conjunto habitacional. No entanto, são iniciativas residuais e as ocupações do crime seguiram avançando – a grande praça logo se transformará em um "parque de locação".

Em menos de 5 anos, após investimentos de 100 milhões de reais nas obras de urbanização, a Nova Jaguaré revive o velho processo de ocupação das áreas livres, mas agora em um novo arranjo de forças, marcado pela mercantilização do espaço e pela captura dos benefícios da urbanização.

A expectativa dos moradores para a favela urbanizada é sua consolidação definitiva, não apenas permanente, mas também enquanto "cidade", ou seja, consolidando investimentos e reconhecendo direitos. Após urbanizada, os moradores tomam empréstimos, investem em novos negócios e vivem a esperança de ascensão social.

Mas, por traz das melhorias a favela urbanizada continua sendo diferente da "cidade", pois o controle urbano não chega, a distribuição de infraestrutura é desigual, os serviços urbanos são diferentes e sem qualidade, até mesmo o título de propriedade é diferente. Porém a maior distinção é dada pela presença do crime organizado, que regula e controla o chão e a vida da Nova Jaguaré. A reocupação das novas áreas livres explicita o jogo de forças: o crime se apossa do "filé mignon" e deixa as sobras para serem disputadas entre comerciantes, proprietários de veículos, famílias e outras iniciativas residuais. A mercantilização do espaço coloca o aluguel como principal atividade econômica e, enquanto o crime produz verdadeiros "parques de locação", resta aos moradores "bater lajes" para complementar a renda.

Finalizando, as contradições expressas da ação pública de urbanização são definitivamente percebidas e questionadas por moradores. Eles relativizam os benefícios da obra: "a urbanização trouxe coisas boas e ruins". As melhorias em infraestrutura, atendimento a serviços urbanos, enfrentamento das situações de risco, provisão de moradia e equipamentos são bem vistas por todos, mas a falta de controle urbano, o atendimento insatisfatório dos serviços e a ocupação dos espaços coletivos são problemas recorrentes. A intervenção intensifica a disputa entre grupos sociais que empreendem diferentes estratégias para capturar os benéficos da urbanização.

Ao final, quem captura os benefícios das intervenções? De um lado, a gestão municipal ganha capital político, as empreiteiras conquistam altos lucros, as concessionárias ganham novos consumidores e o crime organizado produz um "parque de locação e venda"; por outro lado, a população continua a conviver, agora, com uma nova precariedade urbana e garantia parcial de direitos. Nessa perspectiva, o núcleo urbanizado continua a ser favela?

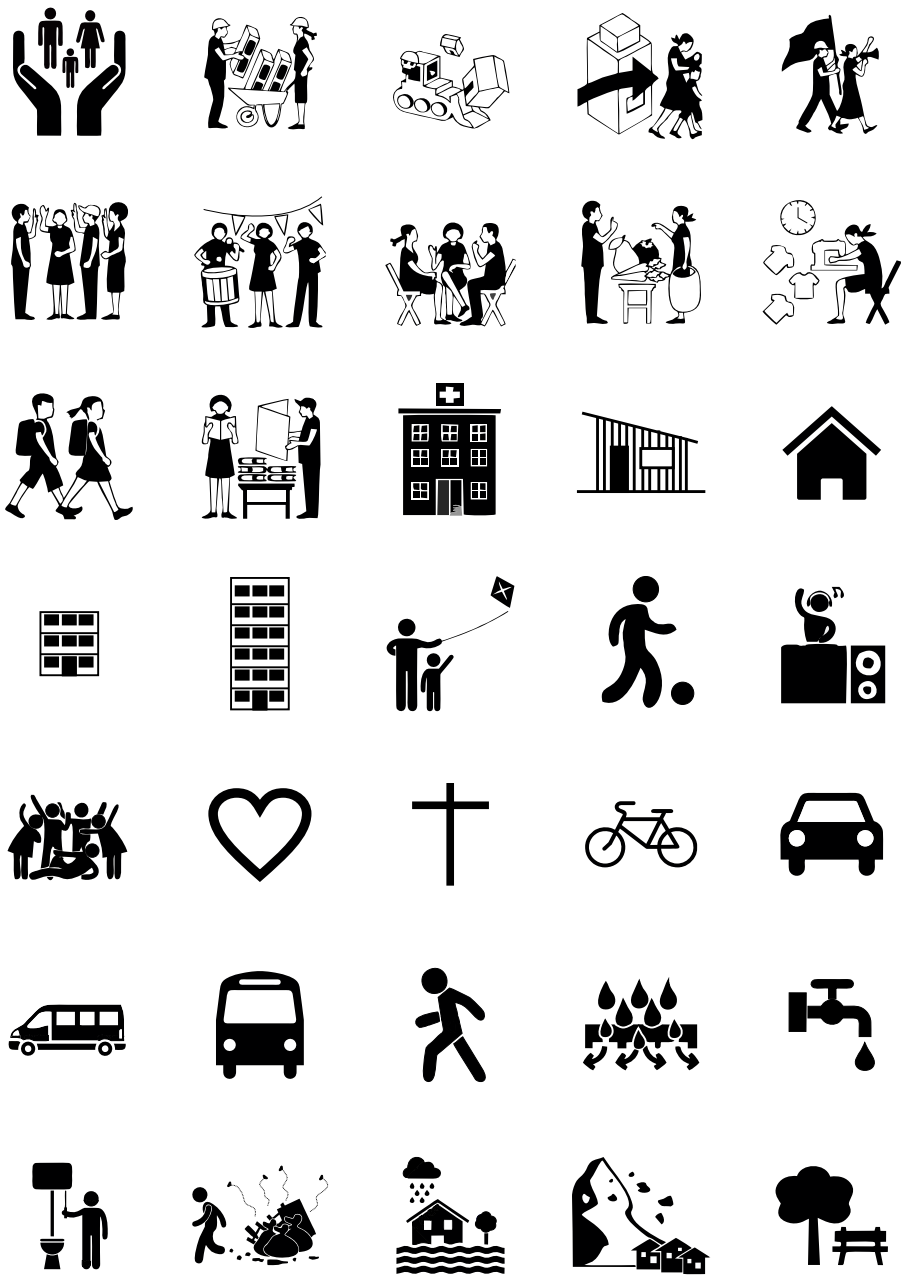


Fig. 50 – Pictogramas utilizados na oficina. Fonte: RISLER; ARES (2013).

Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos na Vila Nova Jaguaré

SOFIA FERREIRA TOI

Projetos de intervenção urbanística: o espaço produzido

A atual configuração dos espaços na Vila Nova Jaguaré, como favela urbanizada, é produto do processo histórico de ocupação informal da área e das intervenções urbanísticas realizadas pela gestão pública municipal e estadual. Para compreender e descrever o uso e a apropriação dos espaços, especialmente os públicos, é necessário esclarecer os conceitos de domínio público e de destinação de uso da propriedade, como também, o conceito de espaços livres, para entender como se aplicam no caso do Jaguaré.

Entende-se por domínio público todas as áreas de propriedade pública, ou seja, pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, em oposição às que são de propriedade privada. Quanto à destinação de uso, podem ser Bens de Uso Comum do Povo (Domínio Público) que não pertencem ao Estado, mas sim a toda coletividade, e Bens Dominiais (Patrimoniais Disponíveis) aqueles que a administração pública por exercer sua propriedade pode alienar com finalidade pública. O conceito de espaço livre refere-se à ocupação do solo, ou seja, se a área é edificada ou não, independentemente da propriedade ou destinação de uso. A ocupação da Favela do Jaguaré deu-se sobre área verde do Loteamento Jaguaré, ou seja, sobre uma área de domínio público e destinação de Bem de Uso Comum do Povo.

A ocupação da Favela deu-se sobre área verde do Loteamento Jaguaré, ou seja, sobre uma de domínio público e destinação de Bem de Uso Comum do Povo. Por se tratar de uma favela localizada no centro expandido da metrópole paulistana, onde pouco espaço resta e, também, onde o valor da terra é alto e o mercado imobiliário atua de forma intensa, a favela do Jaguaré quase não apresenta espaços livres no intralote e extralote. Historicamente as áreas livres (ruas, largos, nesgas e etc) foram sendo ocupadas para dar lugar as moradias.

Depois da intervenção urbanística na favela e com a regularização fundiária, parte da área, que era inicialmente de domínio público, teve seu uso desafetado

de lazer para moradia, por meio do instrumento da Concessão de Uso Especial para fins de moradia. Providas de um termo de posse, as famílias que possuíam casas construídas e não foram removidas para viabilização das obras passaram a ter a segurança da moradia garantida. É importante frisar, entretanto, que, apesar de ambas posse e propriedade da terra garantirem uma segurança de uso do espaço, não representam o mesmo vínculo com a terra; no caso da concessão de uso para fins de moradia, a propriedade da terra permanece do Estado.

As edificações removidas, por sua vez, já estavam em espaços de domínio público, cujos usos passaram a ser efetivamente de bem comum do povo/de uso especial, como determinado pelos projetos de intervenção. Os projetos designaram funções públicas para os espaços livres resultantes das remoções, sejam elas de estrutura de estabilização geotécnica; viário e circulação; áreas de lazer; ou mesmo de equipamentos públicos, caso se construísse nesse espaço. Os espaços livres resultantes das intervenções coincidem com os espaços de uso público produzidos, à exceção dos equipamentos públicos, espaços edificados.

Esclarecidas as relações entre os diferentes significados de espaço público e o de espaço livre, este ensaio adota como recorte para o estudo das dinâmicas de apropriação dos espaços públicos da Vila Nova Jaguaré, os de **propriedade e destinação públicas**, divididos segundo quatro categorias:



Fig. 51 – Espaços públicos da Vila Nova Jaguaré segundo finalidade. Fonte: Elaborado por Sofia Toi e Rafaela Masunaga a partir a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC (2016).

Estruturas de estabilização geotécnica

Áreas em que foram executadas intervenções com fins geotécnicos. Compreende os espaços produzidos por obras de estabilização do solo, implementação de sistemas para drenagem pluvial e taludamento realizados durante a gestão Erundina (1990) e as do Programa de Urbanização de Favelas das gestões Serra/Kassab (2005/2012), que incluem também a construção de muros de gabião.

Áreas de lazer

Espaços de lazer e recreação criados no âmbito do Programa de Urbanização de Favelas. Compreende duas áreas principais, uma praça pública adjacente aos edifícios do Conjunto Nova Jaguaré e a outra que engloba os Setores 3, 4, 7 e 8 (setorização realizada pela Sehab para a execução dos projetos).

Equipamentos públicos

Construído durante as obras do Setor 3, o único equipamento público criado foi o Centro Comunitário, conhecido como Telecentro. Espaço de informática, dotado de computadores, abriga em sua cobertura uma praça seca e suas paredes fazem parte da estrutura de contenção dos taludes.

Viário e circulação

Sistema de espaços livres de circulação de pedestres e veículos modificado para promover uma melhoria da mobilidade e acessibilidade dentro da Vila Nova e integrar a favela com seu entorno. As vias que suportavam tráfego de automóveis foram reguladas e pavimentadas, com separação do leito carroçável em relação às calçadas, e vielas, becos e escadarias foram tratados de modo a formar um conjunto de vias secundárias de circulação em conexão com as principais. A melhoria das vias existentes e a criação de outras novas promoveram transformações nos fluxos de pessoas e mercadorias.

Um importante eixo de circulação foi criado junto à antiga área de risco localizada no Setor 7, onde também foram realizadas obras de contenção. A estrutura possibilitou uma continuidade do fluxo do Setor 3 em direção à rua Três Arapongas, promovendo também a articulação entre os diferentes níveis do espaço da Vila Nova Jaguaré.

Vale pontuar que se escolheu não incluir a maioria das vielas existentes nos miolos de quadra no mapeamento desta categoria porque se entende que seus usos não são públicos e irrestritos, em geral limitados aos moradores das casas às quais dão acesso.

Pós-obras: tipos de apropriação do espaço público

Com base na descrição do sistema de espaços públicos produzidos e na delimitação da área que é recorte de estudo da presente pesquisa, foi possível levantar e territorializar, por meio de observações feitas em visitas a campo, as formas de apropriação dos espaços na Vila Nova Jaguaré. Optou-se por organizá-las, primeiramente, segundo o caráter da transformação e a permanência do processo — *Ocupação temporária* ou *Reocupaçã*o — e, em segundo lugar, quanto à finalidade do uso.

São tipos de apropriação dos espaços públicos:

Ocupação temporária

Apropriação do espaço que modifica a paisagem da favela urbanizada, mas não transforma seu uso definitiva ou permanentemente. Ocorre pela ação de moradores e frequentadores da Vila Nova Jaguaré.

Estacionamento

Ocupação de trechos de áreas livres de ruas e calçadas por automóveis de uso pessoal. Feita pelos próprios moradores da Vila Nova Jaguaré, acontece nas vias de circulação do bairro como um todo e pode ser (ver Fig. 52):

- Sem delimitação definida ou qualquer tipo de estrutura que reserve espaço para o veículo, portanto, de territorialização imprevisível;

- Ocupação demarcada por pequenos postes ligados por correntes. Podem delimitar toda a área da vaga, formando um retângulo em planta, ou uma linha, demarcando somente a extensão do comprimento da vaga. A área é reservada enquanto o "proprietário" usa seu veículo, garantindo (justamente por se tratar de um bairro de alta densidade construtiva, habitacional e comercial) um espaço em que possa estacionar posteriormente. Neste caso, a localização das vagas geralmente têm relação com outros bens ou posses de quem as reserva.

Depósito de "badulaques"

Deposição de objetos nas áreas livres do bairro, principalmente nas de lazer e viário e circulação (ver Fig. 53 e Fig. 54). Pode ser de: materiais de construção (montes de areia, tijolos, blocos de alvenaria); objetos pessoais (escadas, bicicletas, móveis, plantas); ou lixo, entulho.

Baile funk

Ocupação de algumas ruas específicas do bairro, geralmente quinzenalmente e de sexta-feira à noite até domingo de manhã. Acontecia na Praça Onze e atualmente ocorre alternadamente nas ruas Três e Quatro de Dezembro. Acontece também fora dos limites da Nova Jaguaré, na rua Diogo Pires.





Fig. 52 – Ocupações temporárias: estacionamento. Crédito: Sofia Toi (2015), Miguel Bustamante (2015).



Fig. 53 – Ocupações temporárias: depósito de objetos pessoais. Crédito: Sofia Toi (2016). Acervo NAPPLAC.



Fig. 54 – Ocupações temporárias: depósito de materiais de construção. Crédito: Sofia Toi (2016). Acervo NAPPLAC.

Reocupação

Refere-se ao processo de retomada de áreas públicas livres resultantes da obra de urbanização que apropria e transfere o uso de coletivo/público a privado (extralote). Este processo ocorre tanto pela ação de grupos organizados sob a liderança de um poder paralelo[59] como pela iniciativa individual, neste caso sem informações se tutelado ou mediado por grupos sociais (comunitários ou paralelos). Quanto à finalidade, pode ser de:

Moradia

Construção de edifícios habitacionais sobre estruturas de estabilização geotécnica (taludes e muros de gabião) e em áreas de lazer e circulação, inclusive sobre vielas e escadas (ver Fig. 55, Fig. 56 e Fig. 57).

59. As informações obtidas ao longo da pesquisa não dão conta de identificar como atua esse grupo e quais são suas atividades.



Fig. 55 – Reocupações: moradia. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2013) e Sofia Toi (2016).



Fig. 56 – Reocupações: moradia. Crédito: Sofia Toi (2016).



Fig. 57 – Reocupações: moradia. Crédito: Sofia Toi (2016).

As construções que se apoiam nos taludes e tomam parte do viário não chegam a impedir a circulação e passagem, mas, apresentando alta densidade construtiva e sem recuo entre as unidades, reduzem significativamente as áreas livres e restringem a incidência solar e a ventilação nas próprias construções e em edifícios adjacentes. Os edifícios são de alvenaria armada com vedação de tijolos cerâmicos ou blocos de concreto, têm estrutura de vigas e pilares de concreto e chegam a apresentar cinco pisos, com três a quatro unidades habitacionais por andar. Os pisos superiores costumam ser escalonados, proporcionando maior área interna e projetando o edifício sobre a calçada.

Nos espaços livres de lazer e de muros de gabião (Setores 4, 7 e 15, especialmente), as casas, geralmente assobradadas, são construídas em série, ocupando faixas extensas de áreas públicas loteadas irregularmente e modificando drasticamente a paisagem definida no projeto de intervenção.

Comércio

Construções com fins comerciais ou de serviços nos espaços públicos destinados ao sistema viário e de circulação, ocupando principalmente trechos de calçadas e ruas. Este tipo é recorrente na parte "de baixo" da Vila Nova Jaguaré, na rua Três Arapongas, avenida José Maria da Silva (que já apresentam um caráter mais comercial) e na área próxima ao conjunto Nova Jaguaré (ver Fig. 58).





Fig. 58 – Reocupações: comércio sobre viário. Crédito: Miguel Bustamante (2016) e Sofia Toi (2015). Acervo NAPPLAC.



Fig. 59 – Reocupações: Estacionamento. Crédito: Miguel Bustamante (2015). Acervo NAPPLAC.



Fig. 60 – Reocupações: Área Condominial. Crédito: Miguel Bustamante (2015). Acervo NAPPLAC.

Quanto à técnica construtiva, em geral são edificações térreas, sem recuo entre as unidades, com vigas e cobertura de telhas metálicas e dois tipos principais de solução para a vedação: tijolos cerâmicos ou de concreto, e placas metálicas nervuradas. No segundo caso, pilares metálicos "emolduram" as paredes.

Os estabelecimentos de comércio e serviços atendem aos moradores da Vila Nova Jaguaré — são padarias, pequenos mercados, açougues, restaurantes, cabeleireiros etc. que ocupam lotes pequenos.

Estacionamento
Reocupação realizada pelos próprios moradores da Vila Nova Jaguaré, principalmente nas proximidades de conjuntos habitacionais. Envolve a construção, com vedação e cobertura de placas metálicas, de estruturas destinadas ao estacionamento de veículos de uso pessoal em áreas livres públicas do sistema viário e de lazer (ver Fig. 59).

Área condominial
Reocupação de áreas com transferência do uso de público para condominial. Moradores de conjuntos habitacionais promovem o cercamento de áreas com grades e muros para seu uso exclusivo. Este tipo é observável na área em frente ao Conjunto Nova Jaguaré (ver Fig. 60).

Aspectos socioespaciais

A análise socioespacial dos tipos de apropriação dos espaços públicos da Vila Nova Jaguaré baseia-se nos princípios da pesquisa etnográfica em antropologia urbana. A pesquisa não busca simplesmente uma visão mais autêntica ou verdadeira da realidade, mas sim estar atenta para nuances, modulações, princípios de classificação variados a partir dos arranjos dos próprios atores. Não existe apenas uma modalidade de espaço público, mas diferentes formas por meio das quais se apresenta e é apropriado pelos usuários, o que resulta em diferentes dinâmicas urbanas e de sociabilidade.

O presente ensaio intenta inverter a lógica de debate sobre a questão urbana que tem como característica a ausência dos atores sociais, segundo a qual a cidade é vista à parte de seus moradores: pensada como resultado de forças econômicas transnacionais, políticas, das elites locais, variáveis demográficas, interesse imobiliário e outros fatores de ordem macro (MAGNANI, 2002). O sujeito pesquisador inicia seu estudo pela formação de um arcabouço teórico e segue buscando sempre exercer o papel de observador participante em relação ao objeto e sujeitos pesquisados, estabelecendo uma relação de troca cujo objetivo é formar um novo modelo de entendimento, mais

abrangente e próximo da realidade do objeto de estudo. Sob essa perspectiva, o cenário passa a ser visto como produto de práticas sociais anteriores em constante diálogo com as atuais, processo que atribui significado ao (e ressignifica o) espaço.

No campo dos estudos de cenários urbanos desiguais e marcados pela precariedade e pela informalidade (que extrapolam a esfera municipal paulistana e manifestam-se em todo o país como problemática estrutural), a busca de uma compreensão qualitativa atenta e próxima à realidade deve se atentar a distinções e especificidades no que se entende por "situações periféricas" — em contraponto à força homogeneizadora que as iguala e reduz simplesmente a espaços da cidade socialmente segregados e estigmatizados. É importante observar fatores mais amplos que condicionam os processos de apropriação do espaço, mas é o olhar crítico e próximo que contribui para a compreensão das condições que influenciam a lógica de produção e desenvolvimento de situações periféricas urbanas distintas.

As ações que transformam o espaço urbano, sejam elas públicas ou privadas, institucionais, individuais ou coletivas, possuem intenções e valores atrelados. Para analisar os impactos que as intervenções em assentamentos precários causam para a vida da população, o pesquisador observador participante, deve deixar claros o embasamento teórico inicial adotado – do olhar "de perto e de dentro" da antropologia urbana (MAGNANI, 2002) e a posição política relativa à definição de conceitos base para a condução das políticas públicas.

O tema da política, aqui, é entendido como:

> "jogo de conflitos desencadeados na conformação da cena pública, em sua manutenção e transformação. Em especial nas sociedades com grande assimetria social, reproduzida no funcionamento estatal, a política não se resumiria à disputa de poder em terrenos institucionais ou administrativos (governos, eleições, sociedade civil etc.), mas pressuporia, para além dela, um conflito anterior: aquele que se trava no tecido social pela definição dos critérios pelos quais os grupos sociais podem ser considerados legítimos para pleitear participação política. A construção da legitimidade social, portanto, está na base do conflito político e, portanto, da constituição de um sujeito ou espaço público [...] na disputa subjacente à própria instituição destes terrenos e sujeitos, fundada na definição, extremamente complexa e conjuntural, do que e de quem é socialmente legítimo." (FELTRAN, 2010, p. 50).

Nas favelas, a população vive cotidianamente relações sociais permeadas pela informalidade. O Estado é a instituição que define e determina a ordem, no recorte de estudo em questão, pela regularização fundiária e urbanística-morfológica, mas não promove ações verdadeiramente transformadoras da dimensão estrutural da organização social, política e econômica, ações libertadoras e emancipadoras; o morador da favela urbanizada permanece afastado do padrão de legitimidade social construído. Não se trata, porém, de negar a importância da ordem legal e da armadura institucional garantidora da cidadania e da democracia; o que se propõe é pensar a questão dos direitos pelo ângulo da dinâmica social, em uma ação orientada pelo reconhecimento do "outro" (TELLES apud FELTRAN, 2010) — o morador da favela urbanizada — como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. Revela-se importante refletir sobre as margens como conceito a partir do qual se pensa a política supracitada.

O foco analítico é transferido da gestão pública para os conflitos de poder travados nos territórios onde se costuma observar o que é tido como "informalidade, incivilidade e violência": as favelas. Sob a perspectiva da produção etnográfica paulistana recente, porém, a favela não é o lugar onde o Estado se ausenta simplesmente, mas onde, por ser margem, manifestam-se conflitos de poder e ordenação, sociais e políticos. Existe um embate entre a ordem estabelecida pelo Estado e a própria das favelas, produto da atuação de sujeitos e grupos como instâncias normativas legítimas dentro desses espaços comuns.

A apropriação dos espaços públicos

É inegável que a intervenção modificou as dinâmicas de apropriação dos espaços públicos da favela, uma vez que promoveu transformações físicas concretas — novas configurações morfológicas de espaços públicos que possibilitaram a ocorrência de novos tipos de apropriação por parte dos moradores e frequentadores da Vila Nova Jaguaré.

A regularização do sistema viário tornou o espaço mais propício para apropriações como o baile funk, por exemplo. As ruas e calçadas, mais largas e pavimentadas, passaram a poder comportar grandes aglomerações de pessoas. Atualmente o Jaguaré é conhecido a nível metropolitano por seus pancadões e reúne milhares de frequentadores (relatos chegam a estimar 1500 pessoas), de origens e classes econômicas distintas, em bailes que podem durar até quatro dias seguidos, com muito consumo de drogas e álcool. Similarmente, a pavimentação das vias, que antes eram de terra, promoveu o surgimento da ocupação temporária com fins de estacionamento. Somente com o alargamento das vias e

a clara separação entre leito carroçável e calçada – em outras palavras, o espaço da passagem de veículos, mínimo necessário para possibilitar fluxo e transporte na Vila Nova, em contraponto ao que passa a representar o espaço em que existe a possibilidade da permanência e apropriação – tornou-se possível concretar postes no chão e demarcar os espaços das vagas de veículos para uso privado.

Quanto ao tipo de ocupação temporária do espaço público que tem como finalidade o depósito de "badulaques", também é possível observar nele os impactos provocados pelas transformações físicas pós-intervenção e o diálogo que estabelece com outros processos que ocorrem na favela[60]. A apropriação com fins de depósito de materiais de construção, por exemplo, está diretamente relacionada ao processo de adensamento construtivo verticalizado que ocorre em todo Jaguaré.

60. Especificamente no caso do armazenamento de objetos pessoais, a apropriação deve-se também à morfologia das casas da favela — com área da habitação limitada, o espaço interno não é o suficiente para guardar objetos como escadas e móveis.

A intervenção pública tem como objetivo prover infraestrutura e serviços urbanos aos assentamentos precários (redes de iluminação, saneamento, sistemas de drenagem e contenção do solo, pavimentação de vias, regularização fundiária) o que, todavia, provoca os mesmos efeitos de qualquer transformação mais radical do espaço urbano: valorização da terra, especulação imobiliária e, consequentemente, adensamento construtivo, populacional e gentrificação. Há relatos de moradores que viviam na favela nos anos 1990, saíram da cidade antes da intervenção e, quando tentaram voltar a alugar ou comprar casas na Vila Nova Jaguaré, depois das obras, não conseguiram, pois os custos da moradia e de vida haviam aumentado significativamente. Ainda vinculados à vida no Jaguaré, passaram a morar em favelas próximas ao bairro, como a São Remo, o Rio Pequeno, o Sapé.

Antes da urbanização, a favela do Jaguaré já estava localizada em um bairro consolidado da metrópole paulistana e apresentava alta densidade construtiva e populacional. Com a urbanização e provisão de infraestrutura e somada à ineficiência do Estado na regulação das transformações territoriais pós-intervenção, a valorização imobiliária e a intensificação do adensamento construtivo se mostraram inevitáveis.

Esses processos gerais da Vila Nova Jaguaré se manifestam em dois tipos de espaços, os de uso privado, intralote, e os públicos, extralote. A verticalização que ocorre dentro da área dos lotes regularizados está ligada a um interesse dos moradores de expandir a área útil de suas casas. Como são construídas em lotes pequenos e sem recuo, a solução de ampliação é necessariamente vertical. Pode atender a uma necessidade de expansão da casa para uso próprio (ou para outros membros da família), para uso próprio e com transformação do térreo para fins comerciais ou de serviços, ou para disponibilizar os pisos construídos para ven-

da ou aluguel; sendo os dois últimos casos uma forma de complementar a renda familiar. A construção dos andares superiores, inclusive, não é sempre feita pelo dono do térreo, que pode simplesmente "vender sua laje" para que outra pessoa construa nela. As unidades habitacionais nesses edifícios multifamiliares têm considerável separação e seus moradores, autonomia; geralmente constroem entradas e escadas de acesso separadas, sem ter que depender uns dos outros.

Os casos de expansão da casa realizada com o intuito de transformar o uso residencial do térreo voltado para a rua em comercial são relatados por diversos moradores. A relação íntima e imbricada entre comércio e moradia na favela do Jaguaré é antiga, mas, com a urbanização, passou a ocupar um espaço importante para sua dinâmica econômica.

A reocupação com fins de comércio está inserida na lógica de adensamento e valorização imobiliária do bairro, uma vez que responde não só à demanda por estabelecimentos comerciais e serviços que foram removidos pela intervenção, mas também à criada pelo intenso processo de adensamento populacional decorrente das transformações urbanísticas e territoriais. O comércio apresentou significativa diversificação, como observam os moradores, que não precisam mais "sair do bairro" para encontrar alguns tipos de serviços. O número e a variedade de restaurantes, por exemplo, é notável.

Todos os tipos de apropriação dos espaços públicos estão relacionados, em diferentes níveis, às dinâmicas socioespaciais mais gerais da Vila Nova Jaguaré, mas é pela análise da reocupação com fins de moradia que fica clara a dimensão política dos conflitos urbanos na favela urbanizada. Esse tipo específico de apropriação é organizado pelo grupo a que os moradores e frequentadores se referem como "crime".

Durante as visitas de campo e em conversas com pesquisadores que estudam favelas foi identificada a existência de um grupo organizado sob a liderança de um poder paralelo. As informações obtidas ao longo da pesquisa não dão conta de identificar como é organizada a atuação desse grupo e quais atividades desenvolvem, mas dão algumas pistas que relacionam o crime pelo menos ao processo de reocupação com fins de moradia. Esse tipo de apropriação é realizado por um grupo social que toma o espaço que é público e destinado a uso público e transfere o uso para privado, aproveitando-se da demanda habitacional existente para atender a seus próprios interesses econômicos. O crime planeja, organiza e executa o loteamento das áreas e vende, ilegalmente, o direito de construir e ocupar. Controla, inclusive, os lotes que não lhe oferecem tanto benefício econômico pela venda do espaço construído — vendem-nos para que as pessoas façam suas próprias construções.

A terra urbana é um bem de alto valor econômico e, consequentemente, provoca disputas e conflitos entre indivíduos, grupos e entidades pela sua posse. O controle que o crime exerce sobre os espaços do Jaguaré não é necessariamente direto, definindo quem é dono de e quem ocupa que porção da terra, mas se manifesta no momento do gerência e da regulação da posse e se sustenta pela legitimidade que tem como instância normativa, respeitada pela comunidade. Esse grupo organizado tem o poder de expulsar moradores e tomar suas casas quando bem entenderem; relata-se que uma moradora foi obrigada a abandonar sua casa porque se acreditava que ela fizera uma "macumba" contra os "homens do crime".

Apesar da reocupação de espaços públicos com construções ser um processo característico das favelas, existe uma diferença de valor atribuído à apropriação que é feita pelos moradores, pelos "pais de família", e a que o crime promove. Os moradores percebem e condenam a motivação puramente econômica da ação do crime que se sustenta por relações de poder muito bem estabelecidas.

As reocupações e as ocupações temporárias, tipos de apropriação dos espaços públicos analisados no presente estudo, estão inseridas, para além da dimensão da Vila Nova Jaguaré, na lógica de produção informal de cidade que é muito mais ampla; relacionam-se à forma como se organiza e funciona a cidade desigual. Os conflitos da favela urbanizada extrapolam a questão habitacional e da precariedade do espaço construído. A reocupação provoca inegável agravamento das questões de precariedade do assentamento, do ponto de vista da acessibilidade, infraestrutura, habitabilidade das edificações, qualidade ambiental do assentamento; mas é um processo de apropriação do espaço público que não pode ser visto apenas do ponto de vista físico e geotécnico, à medida que se relaciona à desigualdade e à vulnerabilidade social, problemas estruturais das cidades brasileiras.

O fato de não existir uma regulação do espaço da favela pós-obras feita pelo Estado fez com que o problema do déficit habitacional e os conflitos de poder existentes se manifestassem muito claramente no território. O lixo acumulado em várias áreas públicas de lazer e os bailes funk que continuam a acontecer em espaços públicos são exemplos explícitos da ausência de gestão pública regulatória na favela urbanizada.

Os resultados apresentados são produto de um fazer pesquisa que é processo e se transforma constantemente à medida que o observador que participa se aproxima do problema, de perto e de dentro. O olhar do observador participante sobre os modos de apropriação do espaço provoca sempre questionamentos

sobre os paradigmas que o pesquisador estabelece para/ao estudar o problema – que levam também a indagações mais gerais sobre como são feitos os planos, programas e projetos de intervenção em assentamentos precários.

A favela urbanizada constitui-se ao longo dos processos históricos de ocupação informal e precária do espaço e de intervenções urbanísticas públicas. Seus espaços públicos são porções do território cujas configurações socioespaciais observáveis refletem claramente as relações sociais e de poder entre os sujeitos que nele interagem. O estudo e o olhar analítico e crítico para os diferentes tipos de apropriação dos espaços públicos são desenvolvidos, portanto, no sentido de compreender o processo de produção social do espaço da favela, profundamente influenciado e determinado pelos conflitos do território.

Na Vila Nova Jaguaré, a urbanização provocou mudanças consideráveis do ponto de vista morfológico, mas a ineficiência do Estado na regulação pós-obras demonstra claro afastamento da realidade da favela urbanizada. Apesar das transformações físico-urbanísticas, tensões e conflitos de poder continuam a existir na favela e se manifestam no território sob novas configurações de disputas entre o formal e o informal. A gestão pública provê infraestrutura e melhorias da qualidade urbanística dos assentamentos, mas não lida direta e efetivamente com as questões ligadas às relações de poder existentes.

O distanciamento entre discurso e prática nos projetos de intervenção em assentamentos precários é consequência do afastamento inicial que existe em relação à realidade desses espaços à margem e só pode ser tratado repensando a metodologia de projeto com um olhar atento e cuidadoso, que exercita o caminho contra-hegemônico de entender e fazer o planejamento urbano e as políticas públicas a partir da favela. O Estado, muito além de buscar regularizar — tornar formal segundo suas próprias predefinições —, deve compreender de perto e de dentro a realidade das favelas e adotar, como posicionamento político, a busca de um fazer cidade que articula as necessidades físico-urbanísticas às dinâmicas sociais.

A intervenção em assentamentos precários não é e não tem a capacidade de ser ação verdadeiramente emancipadora ou transformadora das desigualdades existentes, que são estruturais. A precariedade e a vulnerabilidade, entretanto, existem e se manifestam de forma tangível no espaço das cidades. Trata-se de um dever do Estado prover condições de vida dignas para toda a população, mas sua ação deve ser sempre criticada e repensada, buscando formas de produção de cidade que, ao mesmo tempo, não sejam impositivas e nem perpetuem a precariedade urbana

Narrativas de um núcleo urbanizado: favela, comunidade, bairro

MIGUEL BUSTAMANTE NAZARETH

Este ensaio é uma reflexão sobre os processos urbanos e apropriação do espaço observada no Núcleo Urbanizado Vila Nova Jaguaré[61]. Nos trabalhos de campo realizado, ao longo de dois, foram acompanhadas transformações do espaço físico e do espaço social do assentamento em transição, de favela à núcleo urbanizado vivenciada pelos moradores. Verifica-se que a apropriação do espaço é um processo privilegiado para se observar estas transformações. A partir de conflitos de uso inaugurados após a intervenção, revela-se um choque de valores entre o espaço visto como mercadoria e o espaço tido como uso público. As disputas também evidenciam que os grupos sociais que exercem maior controle sobre o espaço social também dominam as oportunidades abertas pela intervenção. Assim, abrem-se chaves de entendimento sobre aspectos estruturais ao núcleo urbanizado. As narrativas dos moradores que viveram as transformações retratam o espaço a partir de três projeções principais: favela, comunidade e bairro. Cada uma delas exprime características que se complementam e se sobrepõe para compor a imagem do núcleo urbanizado.

61. Núcleo urbanizado é o termo utilizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para distinguir as favelas que passaram por processos de urbanização plena, ou seja, que foram contempladas com regularização fundiária e urbanística.

Transformações que saltam aos olhos

Em 2014, começava-se estudo sobre as transformações territoriais que a Vila Nova Jaguaré vinha sofrendo após as obras de urbanização entregues em 2011. Em minhas primeiras visitas à comunidade, observava principalmente as transformações do espaço físico. Anotações no diário de campo destacam o cenário observado.

> "Dos processos observados, ressaltamos o aumento das moradias de aluguel, em grande parte fruto da valorização imobiliária, verticalização e investimentos nas habitações, indicando maior segurança da posse, e intensa reocupação de espaços livres, principalmente taludes e áreas verdes." (ANOTAÇÃO CADERNO DE CAMPO, 02/06/2014)

Fachadas de moradias e comércios redecoradas, armações de pilares nas lajes, lixo e escavações em áreas verdes e bases de taludes. Até aqui, dinâmicas presentes em diversos núcleos urbanizados e previsíveis na medida em que a urbanização coroa a segurança da posse e garante proteção aos investimentos realizados. Aproveitando a alta nos preços, construíam-se novas moradias para aluguel[62].

Na fala de muitas lideranças comunitárias, sobressaíam as melhorias trazidas pela urbanização: endereço formalizado, atendimento em serviços urbanos, acesso aos correiros e serviços de entrega, oportunidades de empréstimos e financiamentos bancários. Citavam-se os canais de participação adotados pelo projeto para esclarecer que tudo fora negociado e ninguém saiu prejudicado: "o projeto foi muito bem elaborado e muito bem aceito pela população". As remoções, talvez o ponto mais sensível nos projetos de urbanização, também eram ponderadas: "melhorou porque tiraram as pessoas, né... porque antigamente as pessoas ficavam em áreas de risco".

Por outro lado, sobravam críticas ao estado de conservação das praças, taludes e edifícios implantados: "não é valorizado pelos próprios moradores" (BARROS, 2014). Em 2014, as reocupações[63] se limitavam a uma encosta estabilizada acessível somente por vias de pedestre e poucas escavações na praça do Telecentro[64] aparentemente abandonadas. Na primeira área, bem mais escondida que a praça, as ocupações começavam em bases de taludes e avançavam em ritmo moderado. Apontaram-nos que se tratava de ocupações realizadas por grupos organizados[65] e, mais tarde, relataram-nos histórias de moradores que as denunciaram e foram expulsos da comunidade.

No entanto, estas considerações iniciais não revelavam nada além dos já conhecidos processos urbanos oriundos da urbanização, tais como a valorização imobiliária, a falta de controle urbano após as obras e a dificuldade de manutenção dos equipamentos implantados. Diversas análises já apontavam estas transformações urbanas, mas como grande parte destes estudos busca uma avaliação objetiva das práticas de urbanização de favelas, acabam por não apreender as forças e interesses por trás da apropriação nos assentamentos estudados.

Assim, com o objetivo de ir além dos estudos quantitativos sobre processos urbanos decorrentes de intervenções em assentamentos precários no município de São Paulo, optou-se por acompanhar o cotidiano da comunidade Vila Nova Jaguaré. Durante as obras de urbanização, já haviam sido realizadas entrevistas com operários, arquitetos, funcionários da PMSP, da empreiteira, das gerenciadoras e concessionárias de serviços. Para além de conversas informais

62. Em 2014, a gerenciadora responsável pela regularização fundiária indicava que mais de metade das famílias residentes eram locatárias.

63. O termo reocupação, neste caso, se refere ao processo de retomada de áreas públicas resultantes da obra de urbanização que apropria e transfere o uso de coletivo/público a privado.

64. A grande praça implantada durante a intervenção não tem nome, alguns a conhecem como praça do Telecentro por abrigar este equipamento.

65. Durante os trabalhos de campo e conversas com pesquisadores que estudam favelas, foi identificada a existência de grupo organizado sob a liderança de um poder paralelo relacionado a pelo menos um processo de reocupação. No entanto, as informações obtidas ao longo da pesquisa não permitem aprofundar as atividades e formas de atuação deste grupo.

e entrevistas, foi realizada em junho de 2015 uma oficina intitulada "A Vida na Nova Jaguaré", que visava espacializar as recentes transformações impulsionadas pela intervenção. Participei de todas as etapas de desenvolvimento incluindo preparação, divulgação, montagem, além de moderar o grupo de trabalho que tratava da dimensão Mobilidade e Áreas Livres.

Olhares sobre as transformações: urbanização em debate

O período de divulgação da oficina, entre abril e maio de 2015, foi particularmente elucidativo, pois apresentar a oficina envolvia debater a urbanização. Após explicar que iríamos "conversar sobre o que vocês acham da comunidade hoje e o que mudou com a urbanização", geralmente seguiam-se relatos que revelavam a visão de nossos interlocutores sobre as mudanças recentes. Primeiramente, contactaram-se ONGs, coletivos e outras instituições que atuam no Jaguaré para promover o evento em seus espaços. Já nesta primeira etapa, foi possível confrontar as transformações observadas ao longo da trajetória da pesquisa com a visão de moradores e entidades sobre os problemas da comunidade e do bairro.

Uma primeira oportunidade surgiu a partir de conversas com o Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) Santa Cruz, entidade parceira na realização da oficina. Sugeriu-se que participássemos de uma atividade promovida pelo Projeto Praças Vivas e que aconteceria no Telecentro, equipamento implantado durante as obras. Na ocasião, o coletivo realizava uma oficina de idéias que visava levantar propostas para ocupar o Telecentro e a praça onde está situado, também concebida durante as obras. Como estudavam-se as recentes transformações na apropriação do espaço em Vila Nova Jaguaré, o evento foi uma primeira oportunidade para colher relatos, iniciando os trabalhos de campo.

Os participantes do evento foram divididos em pequenos grupos de trabalho e submeteram propostas segundo 6 eixos: educação, eventos, economia solidária, identidade/apropriação, infraestrutura e sustentabilidade. Depois de debater internamente, os grupos compartilharam suas propostas. A primeira percepção dos moderadores do evento foi o consenso de que a praça e o Telecentro estavam realmente "desocupados". O mau estado de conservação da praça foi em parte atribuído à "falta de educação e conscientização no uso do público" e foram citados exemplos de antigos parques infantis danificados por mau uso ou vandalismo. Outro aspecto que não contribuiu à sua apropriação coletiva foi a falta de mobiliário e infraestrutura – o Telecentro não

tem computadores nem mesas e cadeiras e a praça não tem bancos nem iluminação adequada. Até hoje, cinco anos após a intervenção, a praça ainda não tem nome, sendo chamada de diversas formas entre os moradores.

A partir desse "diagnóstico" surgiram diversas propostas. Primero, apontou-se a necessidade de dar uma identidade à praça a partir de um referendo para eleger seu nome. Em seguida, sugeriram-se diversas atividades para ocupar a praça, como feiras de artesanato, de comidas típicas, apresentações de teatro, atividades pedagógicas. Quanto ao Telecentro, as propostas incluíam desde jogos lúdicos, apresentações de talentos, cursos de violão, teatro, dança até disponibilizá-lo para festas de aniversário, chá de panela, casamento, etc. Como forma de evitar disposição inadequada de lixo e entulho, concordou-se na criação de pontos de coleta.

Observou-se que o evento foi marcado por um tom otimista, atribuindo a transformação da praça à força-tarefa dos moradores. Em momento algum foi cogitado fazer reivindicações ao poder público, a princípio o responsável pela limpeza, controle urbano e provisão de infraestrutura. Ainda, apesar das atividades propostas irem de encontro às reocupações lideradas por grupos organizados, estas últimas não foram pautadas.

Ao final do evento, surgiu nova oportunidade de divulgação da oficina, desta vez na reunião mensal da *Rede por um Jaguaré mais feliz*, que reúne várias entidades que atuam no Jaguaré. Entre outros, fazem parte da Rede coletivos de teatro, de recreação para jovens, de capacitação profissional, além de representantes de escolas e equipamentos locais, reunidos com o objetivo de promover "ações que contribuam para o desenvolvimento do bairro". Algumas destas instituições promovem atividades no contra-turno escolar com a visão de "tirar o jovem da rua para afastá-lo da marginalidade".

Agendou-se também um encontro com o diretor do Centro Educacional Unificado (CEU) Jaguaré, que também integra a Rede por um Jaguaré mais feliz. Dada a visível transformação do bairro, o CEU e o CCP (localização na Fig. 61) já estavam desenvolvendo projetos paralelos que visavam recuperar a memória urbana. Conversando com o corpo docente do CEU, demonstrou-se preocupação com a chegada de um grande empreendimento em lote vizinho à Vila Nova Jaguaré: um shopping center. Em breve estudo do potencial de vendas do novo São Paulo Plaza Shopping[66], fica claro o desenvolvimento do setor imobiliário na região: aponta-se o lançamento de mais de 6 mil unidades residenciais de médio e alto padrão entre janeiro de 2010 e julho de 2014. Certamente, o lançamento do shopping terá efeitos sobre o mercado imobiliário local e particularmente sobre o núcleo urbanizado, mas seus impactos só

66. Para mais informações consultar http://saopauloplazashopping.com.br/potencial-de-vendas/. Acesso em: 20/08/2016.

poderão ser avaliados futuramente. Em todo caso, seu lançamento reforça o atual desenvolvimento do bairro, que está inserido em nova zona de expansão do capital imobiliário (FIORAVANTI, 2013).

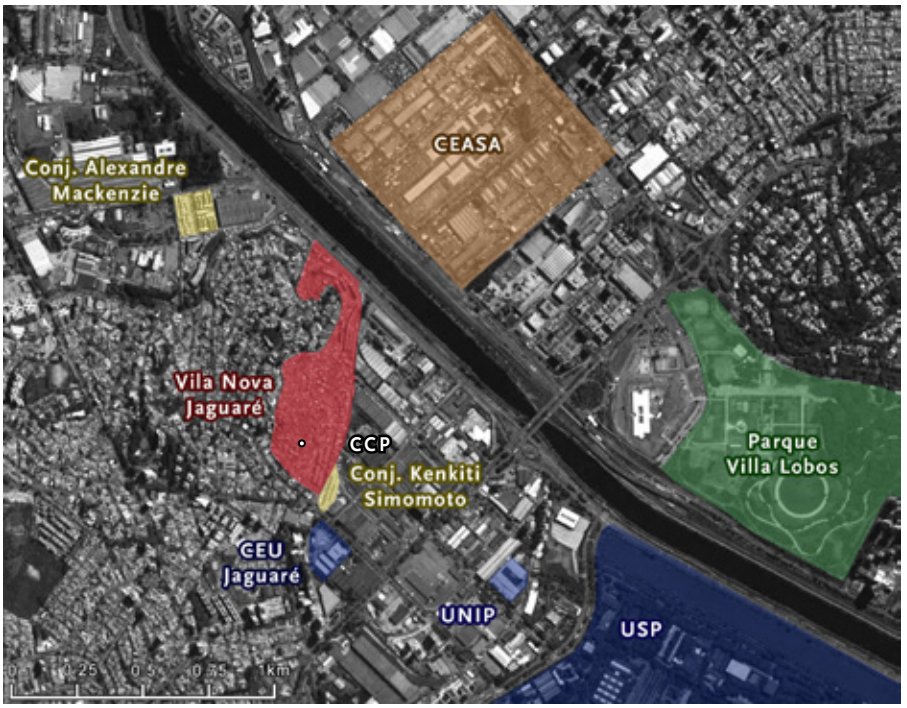


Fig. 61 – Localização dos equipamentos sociais no entorno do Jaguaré. Fonte: Elaboração Rafaela Masunaga sobre imagem Google Earth (2016).

Além da divulgação nas instituições citadas, também afixaram-se cartazes e distribuíram-se panfletos entre moradores e comerciantes locais, principalmente dentro da Vila. Deste primeiro contato, ficou claro que a urbanização seria constantemente questionada pelos moradores. Enquanto alguns a defendiam reproduzindo seu conteúdo programático, outros a questionavam dizendo que "achavam melhor antes". Sobretudo, concordava-se que a intervenção transformou a realidade da Vila.

Nestes breves relatos, as dinâmicas de valorização imobiliária e aumento das moradias de aluguel, tão presentes em muitas análises acadêmicas, não eram nem sequer comentadas. Quando surgiam, eram tidas como indicadores do desenvolvimento da comunidade. Por outro lado, emergiam conflitos vivenciados cotidianamente, principalmente relacionados ao baile funk e às ocupações do Crime. Estas duas atividades, ambas introduzidas após a intervenção, dividem opiniões na comunidade.

Algumas pessoas, quando perguntadas sobre a vida da comunidade após a urbanização, respondem diretamente que "antes não tinha baile funk". Os

bailes incomodam enormemente por geralmente se desenrolarem nas ruas, muito próximos às moradias. Ainda, acontecem às sextas e sábados e costumam durar até a manhã do dia seguinte. O funk do Jaguaré é bastante conhecido e atrai pessoas de diversas partes da cidade, inclusive de municípios vizinhos, e as ruas ficam repletas de tal maneira que até mesmo o deslocamento de pedestres fica inviabilizado. Moradores também reclamam de usuários de drogas, promiscuidade, roubos e furtos.

> "Então, o Jaguaré é um ponto de referência do funk. Não tem nem Rio Pequeno, nem Vila Dalva, nada que faça funk igual ao Jaguaré. O Jaguaré é um ponto que faz funk e vem muita gente, vem cerca de... dependendo se o funk for bom, chega a ter até 2 mil pessoas. E pessoas espremidas, espremidas mesmo, um do lado do outro".

Para grande parte dos jovens o funk é uma manifestação cultural que reforça seus laços com o lugar, pois os fazem sentirem-se orgulhos de sua comunidade. Os "batidões", como também são conhecidos, são em geral promovidos por donos de bares, em frente a seus estabelecimentos. Somente na Praça 11, centralidade mais consolidada da comunidade, moradores vizinhos ao bar conseguiram se organizar e acabar com os bailes: "Agora melhorou muito, graças a Deus. A gente não tinha paz". Em outras partes, é comum notar no entorno de bares anúncios de venda de casas com preços muito abaixo do Mercado.

> "(...) parece que a mulher tá desesperada pra vender, se você chegar com 10 mil acho que ela vende. Vende, só pra sair de lá. Porque ela falou que já perdeu televisão, já perdeu copo, já perdeu muita coisa por causa do som. O som bate muito fote, de quebrar, de trincar vidro, janela..."

Já as reocupações são assunto um pouco mais delicado, pois os moradores estão sujeitos à retaliação se as denunciarem. No entanto, as conversas sobre a urbanização são às vezes aproveitadas para desabafar a frustração que sentem por terem sua voz subtraída. Além de manifestarem angústia pela volta das "situações de risco", sentem-se tolhidos de sua cidadania pois muitas áreas com potencial de uso coletivo são ocupadas.

> "Feio pra caramba isso aí, né? Pra gente seria melhor construir outra coisa, né? Um campinho de futebol... mas a gente não pode falar nada, né".

> "a urbanização que fizeram aqui no Jaguaré não foi beneficiada pra moradores, foi só pros bandidos. Porque aqueles espaços que

> sobraram, tinha mesinha pra você jogar dominó, tinha aqueles aparelhos pra fazer ginástica, foi removido, eles tiraram pra fazer casa".

As ocupações se concentram nos lugares mais transformados pela intervenção, principalmente onde houve remoções. Em novas ruas, praças, taludes, passeios e calçadas produzidas pelas obras remanescem espaços livres, alguns com potencial de uso coletivo, outros não. Onde é possível construir moradias, os grupos organizados se apossam: "você não pode fazer, só eles que podem". Assim, muitas famílias também interessadas em construir para alugar, abrigar familiares ou abrir comércio, acabam impedidas.

> "minha amiga morava aqui e tinha uma ribanceira do lado que eles acabaram de invadir também, minha amiga foi lá e pediu pra construir e eles não deixaram. E quando foi agora, eles invadiram, construíram e é tudo pra alugar. (...) [eles falaram pra ela que] não podia construir, que a prefeitura não ia deixar, que era patrimônio da prefeitura, que ali era uma área de lazer... só que foi tudo ao contrário. Hoje, se você passar, é tudo casa que eles fizeram".

Apesar de nem todas as reocupações serem conduzidas por estes grupos, nota-se que grande parte é gerenciada por eles. As melhores áreas são empossadas e loteadas, as sobras são vendidas e, onde não há interesse, consentem outros tipos de reocupação. As edificações construídas por estes grupos exibem tipologia e implantação semelhantes: via de regra, utilizam mão-de-obra remunerada para produzir unidades autônomas em edifícios de até 6 pavimentos, possuem em torno de dois cômodos com metragem bastante reduzida e são implementadas em bases de taludes, sobre acessos de pedestre ou em áreas verdes.

"A urbanização trouxe coisas boas e ruins"

Em junho de 2015, os processos urbanos ganharam ainda maior concretude com os relatos que emergiram da oficina "A Vida na Nova Jaguaré". Ao longo das atividades foram debatidas questões relacionadas às reocupações, segurança, valorização, mobilidade e desenvolvimento da economia local, o que possibilitou situar as transformações observadas a partir de diferentes perspectivas. Os participantes foram divididos em quatro grupos de trabalho, mas, ao final, voltaram a se juntar para o fechamento do evento.

Em todos os eixos de trabalho levantaram-se impactos positivos e negativos da intervenção, e o resultado foi bastante equilibrado: prevaleceu o discurso de que "a urbanização trouxe coisas boas e ruins". Os benefícios estavam em geral

relacionadas à inserção urbana e desenvolvimento econômico da comunidade.

Uma das principais melhorias foi na mobilidade, fruto da pavimentação e regularização das ruas, e que refletiu em aumento da qualidade de vida. "Melhorou porque é mais fácil pra se movimentar, ir pra outros lugares", relataram alguns jovens recordando da dificuldade em transitar pelas ruas de terra em dias de chuva. Adultos também comentaram dos benefícios associados à acessibilidade, visto que as obras permitiram a entrada de caminhões de entrega, correios, peruas escolares e outros serviços. Por outro lado, o trânsito de veículos nos horários de pico e finais de semana foi definido como "caótico", dada a ausência de regularização do tráfego e sinalização das vias.

Com a promessa de regularização fundiária e a consolidação definitiva do assentamento, seguiu-se uma maior preocupação com a imagem do lugar e a redução do estigma de favela. O fortalecimento da segurança da posse permitiu maior confiança nos investimentos e passaram a ser realizadas uma série de melhorias nas fachadas de moradias e comércios. Ainda, o número de estabelecimentos comerciais aumentou e os existentes passaram por obras de ampliação.

No entanto, relatou-se menor participação das famílias em reivindicações coletivas, e apontou-se que as principais mobilizações atuais surgem a partir de problemas individuais, como inconveniências nas contas de luz, gás ou água, barulho, roubos e furtos. Comentou-se também sobre certa perda da cooperação que existia na comunidade: "hoje em dia é cada um praticamente quer ser o dono do próprio umbigo. (...) Antigamente não tinha isso, antigamente se você lavava a frente de uma porta tinha praticamente que lavar quase a rua toda".

Como dito anteriormente, as principais reclamações giram em torno dos bailes funk e das reocupações. De fato, as festas de rua e a reocupação de áreas livres já são praticadas há muitos anos, mas com as melhorias da urbanização tomaram proporções alarmantes. No geral, a apropriação do espaço físico resultante das obras foi duramente criticada. Carros tomaram as ruas, áreas verdes e taludes foram reocupados e a grande praça implantada pela intervenção só tem dois usos: "futebol e uso de drogas". A forte presença do carro acabou com as brincadeiras de rua e a única área pública de lazer próxima à comunidade é a Praça do Balão, que reúne moradores do bairro e da Vila, jovens e idosos.

Ainda que o preconceito com a comunidade tenha diminuído, sente-se um tratamento diferencial em relação ao restante do bairro. Nas áreas públicas não são feitos serviços de limpeza e nem controle urbano e, apesar das denúncias, as novas ocupações são ignoradas pelo poder público. Também,

muitas das soluções técnicas implementadas foram decididas in loco e algumas questões seguem "mal resolvidas", como dificuldades na coleta de lixo e problemas relacionados ao abastecimento de água e coleta de esgotos. Finalmente, o diferencial que mais impacta na vida da população é a presença de grupos organizados: "aqui na favela tem tráfico".

A oficina foi um primeiro momento para ver os processos urbanos sem a abstração de um ponto de vista externo e objetivo, incorporando-se a concretude e subjetividade dos impactos vividos diariamente. As opiniões transmitidas ao longo das dinâmicas de trabalho, apesar de não representarem a complexidade do universo social da Vila Nova Jaguaré, revelaram a complexidade dos processos urbanos, que podem ser vistos por diferentes ângulos.

Áreas livres em disputa

Ao longo dos anos de 2015 e 2016, verificou-se o aquecimento do ritmo das transformações físicas, sobretudo com novos tipos de reocupação. Seja pela iminente regularização fundiária, pelos boatos da chegada do novo shopping, ou ainda pela impunidade que acompanhava a retomada das áreas livres, proliferaram variadas formas de reocupação: com fins de moradia, aluguel, comércio, garagens, estacionamentos.

Os mais antigos processos de reocupação observados se deram de forma gradual e em local bastante escondido – uma encosta estabilizada acessível somente por vias de pedestre. Durante a urbanização, casas em "situação de risco" haviam sido removidas do local e implantaram-se escadas, taludes e passeios. Em 2013, não havia muitas construções acontecendo simultaneamente, o que indicava uma certa insegurança por parte dos que as promoviam. Em uma ocasião relatada, a prefeitura derrubou uma das novas construções e, como resposta, o grupo que as coordenava expulsou a delatora e sua família da comunidade. Contudo, as unidades seguiam sendo construídas, todas com tipologia e implantação semelhantes e produzidas como moradia de aluguel. As primeiras áreas ocupadas foram bases de taludes, e as construções verticalizavam apoiando-se nos taludes. Ao que tudo indica, se iniciaram ainda em 2012, pois em maio de 2013 já havia edificações consideravelmente verticalizadas (Fig. 62).

Na mesma área, em junho de 2014, as unidades recentemente construídas já estavam habitadas e se desenhava novo tipo de reocupação, com pilares e vigas indicando que as construções avançariam sobre os acessos de pedestre (Fig. 63). Nesse mesmo ano, um pequeno largo no passeio que contorna os taludes, onde havia mesas de dominó e aparelhos de ginástica, ainda era bastante

utilizado por crianças para soltar pipa e brincadeiras em geral (Fig. 64). No entanto, em nova visita na segunda metade de 2015, o mobiliário já havia sido retirado e começava-se outro processo de reocupação sobre as últimas bases de talude remanescentes. Hoje, a área está densamente ocupada (Fig. 65).





Fig. 62 – Reocupação de taludes. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2013).

Fig. 63 – Reocupação de acesso. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2014).





Fig. 64 – Equipamentos locados no passeio. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2013).

Fig. 65 – Reocupação ao longo do passeio. Crédito: Sofia Toi (2016).

Na parte baixa da Vila, as ocupações começaram um pouco mais tarde, em torno do início de 2013, e em condições bastante diferentes. Na avenida José Maria da Silva, eram verificadas em dois locais, umas próximas ao conjunto habitacional Kenkiti Simomoto e outras ao longo das calçadas perto dos edifícios do conjunto Nova Jaguaré. Em lote adjacente ao primeiro conjunto, aproveitavam-se lajes de boxes comerciais implantados durante as obras para construir moradias (Fig. 66). Já em estreitas calçadas da avenida, com aproximadamente 1 metro de profundidade entre os muros dos lotes industriais e a rua, construíam-se pequenos estabelecimentos comerciais – lojas de roupa, bares, lanchonetes e quitandas (Fig. 67).

Com o tempo, passaram a ocorrer vários tipos de ocupação nos arredores do conjunto Nova Jaguaré. Isso porque sua implantação resultou em muitas áreas livres em local bastante dinâmico e onde foram reassentadas muitas pessoas. Sendo assim, a reocupação destas áreas se intensificou em 2014 atraves de dois processos: construção de garagens, estacionamentos, delimitação de vagas e instalação de barracas que funcionavam como quitandas ou lanchonetes. Conforme mencionado, o tráfego de veículos dentro da Vila aumentou muito, e os carros passaram a também disputar por espaço. Assim, nas áreas livres acessíveis ao carro, as reocupações começaram por garagens provisórias, em seguida consolidadas em alvenaria e, depois da construção do segundo piso, muitas foram transformadas em moradia. Por outro lado, como ocorreu uma grande remoção na área e o único uso implantado foi o residencial, pequenos empreendedores locais passaram construir estabelecimentos, impulsionando o uso comercial.

Em 2015, alguns pequenos negócios já estavam bastante consolidados e existia inclusive uma marcenaria construída sobre área verde adjacente ao conjunto (Fig. 68). No entanto, ainda restavam muitas áreas com potencial de ocupação, principalmente gabiões e taludes, uma ampla praça entre os edifícios do conjunto, e a continuação da avenida José Maria da Silva, que termina em larga rua sem saída. Fora os taludes e gabiões, onde a reocupação foi muito parecida com aquelas realizadas por grupos organizados (Fig. 69), os outros dois locais sofreram processos particulares.





Fig. 66 – Reocupação de boxes comerciais. Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2013).

Fig. 67 – Reocupação de calçadas. Crédito: Sofia Toi (2016).





Fig. 68 – Marcenaria construída sobre área verde. Crédito: Miguel Bustamante (2015).

Fig. 69 – Reocupação de talude. Crédito: Miguel Bustamante (2015).

Inicialmente, a rua sem saída foi intensamente disputada por proprietários de veículos, mas sem que fossem construídas quaisquer estruturas. Porém, não demorou muito para que a rua fosse fechada para carros, e seu acesso passou a ser controlado por uma corrente trancada a cadeado (Fig. 70). Ao mesmo tempo, em nesgas remanescentes no início e no final da rua, passaram a ser construídos sobrados residenciais (Fig. 71). Por outro lado, conforme as ocupações se intensificavam ao redor dos conjuntos, surgiram boatos de que havia grupos interessados em construir moradias na praça. Antes de qualquer indício, enquanto existiam na praça somente poucas estruturas comerciais provisórias, moradores de um bloco do edifício mais isolado da praça cercaram o acesso ao prédio, plantaram nos jardins e pintaram bancos de concreto retirados da área pública. Vendo a iniciativa dos vizinhos, moradores do bloco ao lado também começaram o cercamento da área que dá acesso aos seus apartamentos.

Observando estes processos, fica bastante claro que a reocupação se dava principalmente nas áreas livres abertas pela implantação dos conjuntos habitacionais e obras de estabilização de encostas. A ocupação destas áreas foi bastante complexa e disputada, envolvendo diferentes grupos sociais: famílias em situação de vulnerabilidade, moradores interessados em complementar a renda com moradias de aluguel, empreendedores visando começar seu próprio negócio, proprietários de carros sem alternativas de estacionamento, condôminos com o desejo de preservar seus espaços e, principalmente, grupos organizados que promovem reocupação sistemática com intenções de constituir um "parque de locação".

Contudo, o ano de 2016 ainda prometia uma grande oportunidade, a maior área livre aberta pela urbanização: a praça do Telecentro. Desde as primeiras visitas em 2014, já observava-se no local fundações sendo escavadas, mas as construções nestes dois anos estiveram estagnadas. Além dos dois usos identificados na oficina, "futebol e uso de drogas", a praça passou também a ser utilizada como local de estacionamento em 2015. A partir daí, já se esboçavam os primeiros processos de reocupação, caracterizados por expansões de moradias nas cristas dos taludes avançando sobre a encosta. De outra parte, decorreu do encontro Praças Vivas a construção de um parque infantil no canto da praça, ao lado do Telecentro (Fig. 72). Talvez também em consequência do evento, o Telecentro passou a ser utilizado por coletivos eONGs que ministravam aulas de judô, teatro, etc.

Com os processos de reocupação avançando em diversos setores da comunidade, a praça começou a ser loteada ainda no segundo semestre de 2015 (Fig. 73). De fato, como já se ouvia no encontro Praças Vivas, a praça estava em desuso, o que acabou facilitando as reocupações: "eles deviam é ter construído sobrados nessa praça".

"Um homem escavando uma fundação em meio à praça do Telecen-

> tro chama a atenção. A princípio, se surpreendeu com os pesquisadores, que empunhavam máquinas fotográficas, mas depois se justificou: 'a culpa é da prefeitura, ela que deixou todo esse espaço vazio pra ocupar'." (ANOTAÇÃO CADERNO DE CAMPO, 28/10/2015).

Até 2016, não se via grande evolução no processo, mas em abril do mesmo ano a praça foi subitamente tomada por trabalhadores e parecia um grande canteiro de obras (Fig. 74). Verifica-se que a ocupação da praça do Telecentro não está sendo gradual, o que indica bastante segurança por parte dos promotores – estão sendo erguidas simultaneamente edificações em toda a praça. É bastante provavel que na época de publicação deste texto a praça já esteja completamente tomada e o "parque de locação" esteja consolidado.



Fig. 70 – Rua sem saída controlada por cadeado. Crédito: Miguel Bustamante (2015).



Fig. 71 – Ocupação em rua sem saida. Crédito: Sofia Toi (2016).



Fig. 72 – Parque infantil no canto da praça. Crédito: Miguel Bustamante (2015).



Fig. 73 – Loteamento da Praça do "Telecentro". Crédito: Miguel Bustamante (2015).



Fig. 74 – Praça do Telecentro tomada por trabalhadores. Crédito: Miguel Bustamante (2016).

Urbanização: melhorias e oportunidades

Durante a pesquisa de campo, a apropriação do espaço físico resultante da intervenção foi duramente criticada por moradores que se sentiam de alguma forma prejudicados. Enfatizavam principalmente o retorno das "situações de risco" e a "bagunça" dos bailes funk, aparentemente as duas atividades que mais influenciam na vida cotidiana da comunidade. No entanto, estes conflitos eram interpretados de diferentes pontos de vista, evidenciando grupos com interesses equivalentes, complementares ou concorrentes.

Os bailes funk, por exemplo, são promovidos por donos de bares com interesses financeiros, mas também beneficiam outros grupos que aproveitam do movimento para lucrar vendendo bebidas, lanches ou drogas. Em complemento aos que vendem, existem os que compram, interessados no lazer que os bailes lhes proporcionam, e até aqui não há conflito. Porém, ao se desenrolarem até altas horas em quase todos os finais de semana, os bailes geram grande desconforto a todas as famílias que ali habitam. Muitas vezes essas leituras se misturavam, ilustrando a complexidade dos processos: pais que não gostam dos bailes, mas que preferem que seus filhos se divirtam perto de casa, famílias que os reprovam mas que aproveitam para ganhar dinheiro, jovens que os frequentam mas criticam a sujeira no dia seguinte, etc.

De outra parte, as reocupações revelam uma disputa acirrada em torno das áreas livres abertas pela intervenção (Fig. 75). Também, expressam diferentes interesses: famílias constróem residências para morar; grupos organizados as produzem principalmente para alugar; empreendedores erguem comércios; proprietários de veículos concebem garagens e estacionamentos; e, finalmente, iniciativas residuais de ONGs e moradores buscam preservar o uso coletivo do espaço. Dos relatos extraídos, percebe-se que as críticas não envolvem todas as atividades de reocupação, mas somente aquelas capitaneadas pelos grupos organizados: "pai de família que vai invadir pra morar eles não deixam".

Apesar da percepção de que a "urbanização trouxe coisas boas e ruins", a intervenção não "trouxe" as reocupações e o funk, e sim proporcionou as condições necessárias para que se tornassem atividades interessantes a certos grupos sociais. A urbanização, e tudo que ela representa a nível de consolidação, modifica o espaço social, transforma a favela em núcleo urbanizado, e esta transformação é bastante visível na apropriação do espaço.

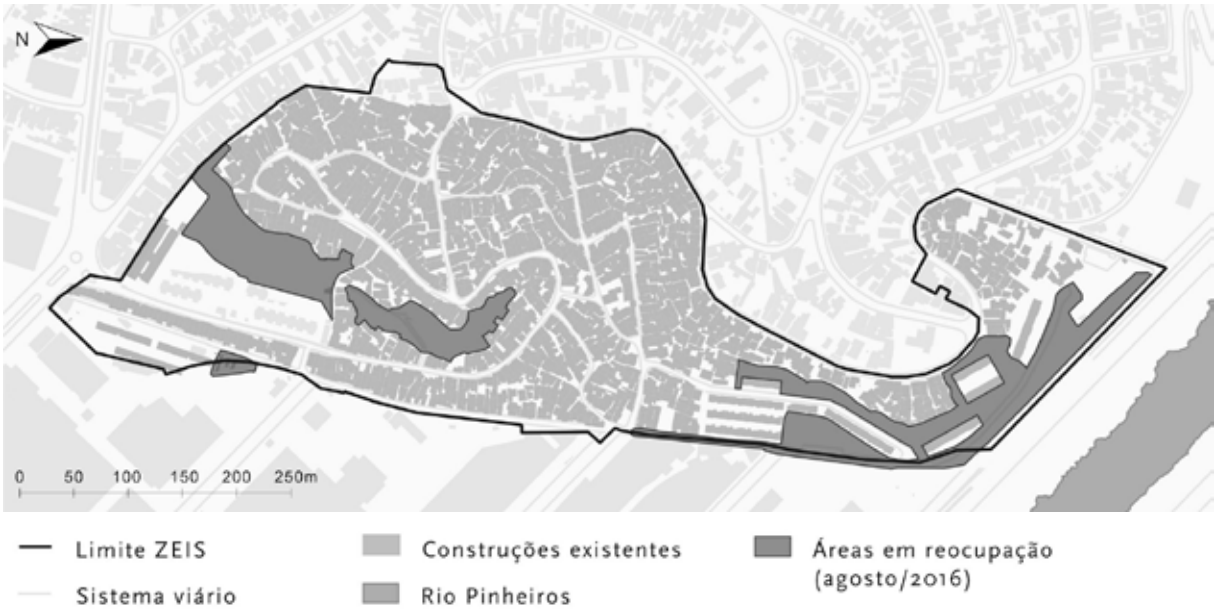


Fig. 75 – Mapeamento das áreas em processo de reocupação na Vila Nova Jaguaré em Agosto de 2016. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga e Lis Souza a partir de levantamentos de campo e imagens de satélite.

No caso dos bailes funk, a pavimentação possibilitou que as ruas reencontrassem o seu velho uso como espaço da festa, mas agora em novo contexto de maior inserção urbana, novos hábitos musicais e, sobretudo, novos interesses. De fato, a transição do forró ao funk não retrata integralmente a transformação das festas de rua porque o que mudou não foi somente o estilo de música, mas também a motivação dos eventos. As festas organizadas antigamente tinham como público alvo os moradores e visavam o encontro e o lazer comunitário, enquanto os bailes funk são festas coletivas promovidas com fins de lucro e por isso pretendem atrair o maior número possível de pessoas – "vem gente até de outros municípios! ".

Paralelamente, a mesma reflexão pode ser feita para as reocupações. Já haviam ocorrido sucessivos processos de reocupação após intervenções precedentes, mas nunca com o arranjo atual. Antigamente, motivadas pela falta de opções de moradia, eram praticadas por famílias que construíam barracos de madeira que se consolidavam em alvenaria somente quando o risco de remoção apaziguava. Enquanto ainda houvesse risco, não eram realizadas melhorias significativas. Hoje, o processo é bem mais complexo e envolve diversos interesses, mas verifica-se a predominância do interesse em gerar renda. Nota-se também que quem leva a melhor na disputa são os grupos organizados, que erguem edifícios com até 15 unidades cujo aluguel gira em torno de 600 reais. Para se ter uma idéia da amplitude desse tipo de ocupação, as unidades produzidas por estes grupos já chegam a mais de uma centena.

Sendo assim, o que foi que a urbanização "trouxe" que viabilizou essas duas atividades conflituosas? No discurso popular, é comum ouvir que a urbanização

traz melhorias, como pavimentação de ruas, provisão em serviços urbanos, regularização fundiária, etc. No entanto, percebe-se que, mais do que melhorias, a intervenção proporciona oportunidades de enriquecimento. A reocupação do espaço público e as festas de rua não são práticas exclusivamente atuais; a novidade é o contexto que faz com que elas sejam altamente lucrativas.

A consolidação definitiva e a provisão de infraestrutura viabilizaram ambiente propício ao ingresso de capitais, o que fomentou novos arranjos de velhas práticas capazes de capturá-los. Assim, proliferam atividades econômicas e reformulam-se as antigas relações sociais, indicando que por trás destes conflitos há um choque de valores entre o espaço visto como mercadoria e o espaço tido como bem público. Ou seja, na medida em que o espaço é mercantilizado, as melhorias apropriadas coletivamente passam a oportunidades disputadas e apropriadas individualmente pelas famílias e grupos. Nesse contexto, a grande praça aberta pela intervenção pode ser vista tanto como um equipamento próprio ao lazer e que favorece a apropriação coletiva quanto como uma oportunidade para construir moradias para aluguel, comércios, estacionamentos, etc.

Uma vez que a urbanização produz oportunidades que só podem ser apropriadas individualmente, configura-se uma disputa. Os diferentes grupos sociais que compõe a população de Vila Nova Jaguaré competem por estas oportunidades não só com interesses diversos, mas também com forças desiguais. O desenho da apropriação revela a hierarquização do espaço social do núcleo urbanizado, onde cada grupo social emprega mecanismos particulares para garantir seus interesses. A apropriação é, portanto, retrato do jogo de forças característico do espaço social: grupos sociais diferentes possuem interesses diferentes e disputam as oportunidades da intervenção com poderes diferentes.

Projeções do núcleo urbanizado

Nas primeiras visitas à comunidade, sobresaíram as condições físicas relacionadas à infraestrutura e às edificações e os processos urbanos destacados como decorrentes da urbanização: problemas em drenagem e na provisão de serviços, retorno das situações de risco, reocupação de áreas públicas, valorização imobiliária, verticalização, investimentos fruto da segurança da posse. Por outro lado, das dinâmicas da oficina e das conversas com moradores, os conflitos de uso emergiram como o principal impacto na vida comunitária: o carro que inibe as brincadeiras de rua, os bailes que atrapalham o sossego dos moradores, as reocupações que tomam espaços públicos e impedem seu uso coletivo.

Enquanto a visão de fora privilegia o físico, o aparente, o olhar de dentro atenta aos conflitos, ao fenômeno concreto. Assim, a realidade do núcleo urbanizado perde a objetividade de um olhar externo para ganhar a materialidade e complexidade dos fenômenos sociais. Na medida em que os interlocutores se posicionavam, transpareciam suas relações com o espaço social, o que permitia descortiná-lo em "múltilplos planos"[67]. O estudo da apropriação do espaço implica uma investigação que vai muito além das transformações físicas do assentamento, e a opção por confrontar as narrativas dos moradores com as teorias do pesquisador trouxe luz a diferentes projeções do espaço social que se complementam e sobrepõe para compor a imagem do núcleo urbanizado.

67. A expressão é utilizada por DaMatta (1981) quando revela que o Carnaval é resultado da projeção de múltiplas visões da realidade social.

Uma destas perpectivas aponta a persistência de diversos problemas após as obras, principalmente relacionados à conservação das melhorias implementadas, mas também problemas de ordem social. Entulho e lixo nas ruas, equipamentos abandonados, praças "vazias", pixações, retorno das situações de risco; ausência de ações de controle urbano, de limpeza pública, de regularização do tráfego de veículos. Sobram críticas à falta de comprometimento do Poder Público, mas os próprios moradores também não são poupados: "é a falta de conservação dos próprios moradores", "coisa de favelado". Mesmo que o estigma de favela tenha diminuído, moradores ainda se sentem tolhidos de sua cidadania.

> "nosso voto é equiparado ao das pessoas da cidade legal, e por quê os nossos direitos não são iguais também? Só os deveres, em direitos não. Isso é que é complicado" [BARROS, 2014].

Este sentimento é potencializado pela presença de grupos organizados que representam uma grande força no campo da apropriação do espaço: "eles que mandam aqui, os donos da favela". O domínio que mantêm sobre as áreas livres é um exemplo concreto de seu poder, a julgar pelo contraste entre o pequeno parque infantil no canto da praça e o restante de suas áreas verdes e taludes sendo tomadas por construções. Porém, muito mais do que controlar as melhores áreas para reocupar, desempenham papel central no seio da prática social. Não permitem roubos dentro da comunidade, mediam conflitos individuais e punem aqueles que não seguem suas regras. Proíbem que moradores chamem a polícia e assumem papel como instância normativa, regulando condutas e oferecendo "segurança" e "justiça" (FELTRAN, 2010). Nota-se que a proximidade com o "mundo do crime" marca o espaço social: "aqui na favela tem tráfico". Deste ponto de vista, as melhorias implementadas não foram suficientes para que o núcleo urbanizado deixasse de ser **favela**[68].

68. Em outras partes do Brasil, a palavra favela também se refere à luta por reconhecimento de direitos e à força das relações comunitárias. Em Vila Nova Jaguaré, o tom pejorativo da palavra é mais comum.

Por outro lado, a urbanização impulsionou o desenvolvimento econômico e inseriu a Vila Nova Jaguaré formalmente na bairro. Com o documentos de concessão de

uso para fim de moradia entregues e contas de luz e água individualizadas, a segurança da posse se consolidou e permitiu investimentos em fachadas e comércios. O mercado imobiliário se aqueceu, a imagem da Vila se modificou e se multiplicaram os estabelecimentos comerciais: padarias, cabeleireiros, açougues, quitandas, lojas de roupa, de utensílios, bares, pizzarias, restaurantes, etc. Oferecem-se grande quantidade de serviços, de tal modo que nem mesmo os jovens precisam sair da comunidade para frequentar cursos e atividades promovidas por entidades do Terceiro Setor: "só não faz quem não quer". Até mesmo os problemas vinculados à presença do carro indicam que, nesta perspectiva, a favela virou **bairro**.

No entanto, dos conflitos inaugurados com a urbanização, percebe-se que o desenvolvimento econômico compete em certo grau com relações comunitárias estabelecidas. Seja pelo incômodo dos bailes funk, pelo aumento dos custos com aluguel ou ainda aproveitando a valorização imobiliária, muitos acabaram deixando a Vila. Entre os que ficaram, verifica-se uma certa nostalgia em relação à época antes da intervenção, quando as pessoas se ajudavam e lutavam juntos pelo reconhecimento de direitos. Este caráter de **comunidade** foi construído ao longo de anos de amparo mútuo entre os habitantes da Vila. Além dos mutirões para construir equipamentos comunitários – caixa d'água, escola, ambulatório, escadas –, moradores antigos relatam ter testemunhado grande receptividade às famílias que chegavam, que geralmente já vinham por indicações.

> "eu vivenciei e achei interessante, muito bonito. As pessoas chegavam às vezes desamparadas e iam morar em casas das famílias. Muitas pessoas, não só famílias, mas às vezes vizinhos, amigos, acabavam ajudando. Porque essas famílias que já estavam morando aqui, que já tinham um pouco de estabilidade, iam ajudando essas outras famílias e assim sucessivamente".

A maioria dos migrantes vinha do Nordeste, e persistem resquícios das redes de relacionamento que apoiavam as migrações: "eles também são lá da Paraíba, são meus vizinhos". Trajetórias familiares passam e repassam pela Vila, de modo que a forte identificação com o lugar se transmite em orgulho de pertencimento: "minha vida é aqui".

Em suma, nas narrativas dos moradores mesclam-se três diferentes projeções do espaço social do núcleo urbanizado, que se complementam e sobrepõem para compor sua imagem. Apesar do termo núcleo urbanizado não constituir conceito, sendo somente uma expressão institucional que visa distinguir as favelas que sofreram processos de urbanização plena, revelaram-se três perspectivas desta "nova realidade" do assentamento. Dependendo do ponto de vista, Vila Nova Jaguaré nunca deixou de ser **favela**, resiste como **comunidade** ou já virou **bairro**.

Mobilidade urbana e espaço público: (des)articulação entre projeto e obra

JONATHAS MAGALHÃES PEREIRA DA SILVA

Seguimos com o foco nos aspectos relacionados a melhoria da mobilidade urbana e a atenção dada aos espaços públicos resultantes das urbanizações das favelas do Jaguaré e Sapé. Os aspectos aqui abordados permitem refletir a respeito dos pressupostos, das abrangências e das transformações das ideias que se iniciam com a tomada de decisão (projeto) e resultam no espaço vivenciado (obra realizada). Busca-se compreender o quanto a paisagem transformada, por meio de uma intervenção física, altera as relações de uso e acesso a cidade, assim como, faz prevalecer o espaço coletivo frente ao espaço individual.

É imprescindível analisar os processos que ocorrem a despeito das diretrizes e intenções projetuais que orientaram as intervenções. De antemão percebe-se que em nenhum dos casos o projeto foi integralmente implantado. Este fato pode inclusive revelar os valores presentes na decisão de eleger uma determinada parte do projeto a ser realizada. A relação entre projeto e obra sugere as prioridades tomadas, os valores presentes e às possibilidades (econômicas, físicas, jurídicas, administrativas) frente à realidade.

Tanto no Jaguaré como no Sapé é certo que uma ação integrada de políticas setoriais – habitação, transporte, espaços de lazer, saúde e educação – demandariam ações fora da poligonal de intervenção, para enfrentar aspectos como: a melhoria da mobilidade urbana ou a valorização do espaço público. Entretanto, as intervenções analisadas, não têm essa desejada abrangência de atuação no território. Ambos os projetos são decorrentes de ações setoriais pontuais, que guardam na gênese de sua concepção limites de atuação insuperáveis. Não iremos tratar neste texto de criticar os limites das políticas setoriais, interessa-nos identificar as estratégias tomadas para o enfrentamento das questões frente ao contexto e aos limites de atuação.

Trataremos de três aspectos: a melhoria na mobilidade, a inserção dos equipamentos públicos como nós de coletividade e cidadania, e por fim os papeis assumidos pelos espaços públicos livres de edificação como mediadores entre

o espaço comunitário e a cidade. Organizamos esta analise em dois blocos: o primeiro, problematizar a relação espacial entre o recorte selecionado e a cidade, o segundo, analisar as transformações ocorridas das ideias (projeto) às transformações do espaço físico e social (antes e depois da obra).

Localização: o recorte e a cidade (forma e relações)

A localização de favelas nas cidades, assim como os projetos de urbanização, tem sua lógica relacionada às disputas pelo solo urbano, à busca por empregos e à luta por permanecer na área urbana para ter acesso aos serviços públicos (saúde, escola, transporte, lazer). As ocupações urbanas irregulares costumam ocorrer onde, momentaneamente, o mercado imobiliário não demonstra interesse ou em áreas onde a legislação impede o mercado formal de atuar, seja por serem ambientalmente protegidas ou por serem espaços públicos destinados à construção de equipamentos ou espaços de lazer.

Uma vez consolidado o assentamento, mesmo guardando enormes precariedades, passa a ser a alternativa de moradia frente às estratégias de sobrevivência construídas coletivamente. Portanto, as relações sociais estabelecidas com o lugar costumam ser fruto de uma árdua construção que não é visível.

Por outro lado, o padrão morfológico (Fig. 76) resultante destas relações guarda uma lógica própria que costuma contrastar com a cidade formal, que se formou por meio da composição de elementos morfológicos como: o lote, quadra e edifício, seguindo normas pré-acordadas. Parte-se de lógicas distintas de construção do espaço (ABRAMO, 2007). Analisaremos a seguir os produtos deste processo tentando identificar as estratégias de localização, mobilidade e papeis dos espaços públicos.

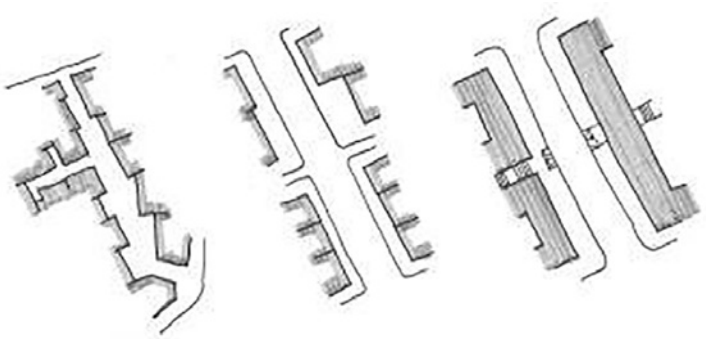


Fig. 76 – Padrões morfológicos que revelam diferentes relações, elementos morfológicos e processos constitutivos. Fonte: Jonathas Magalhães Pereira da Silva (2015).

Mobilidade: a malha existente e o transporte público

Na Fig. 77 podemos observar os dois acessos viários principais ao centro da cidade de São Paulo. Pelo eixo norte composto pelas avenidas Escola Politécnica, Cerro Corá, Heitor Penteado, Dr. Arnaldo e Consolação, que resultam em um translado de aproximadamente 14 quilômetros. O eixo sul composto pelas avenidas Raposo Tavares, Rebouças e Consolação somando, aproximadamente, 12 quilômetros do bairro até o centro da cidade de São Paulo. Cabe ressaltar que ambas as áreas se encontram na atual margem direita do rio Pinheiros[69], uma barreira natural e transposições em pontos específicos. Por meio do transporte público uma viagem ao centro dura em média 70 minutos.

Os entraves da mobilidade são encontrados também nas escalas mais próximas ao entorno dos assentamentos e variam conforme a relação espacial estabelecida entre eles o entorno. A localização na favela, suporte físico e malha viária do entorno irão estabelecer condições de melhor ou pior mobilidade. Por exemplo: além do translado de quase uma para o centro da cidade tem ainda que considerar a dificuldade de deslocamento até a via onde é possível ter acesso ao transporte público.

Favela do Jaguaré
Na Favela do Jaguaré, a face oeste (Fig. 78), local de maior altitude e topo do morro, os pontos de ônibus se localizam em vias locais. Os pontos localizados ao sul e a leste, se encontram mais distantes, nas vias arteriais, como Avenida Bolonha e Jaguaré. A dificuldade de acesso aos pontos está determinada pela distância e pelo relevo acentuado da favela do Jaguaré.

Favela do Sapé
A Favela do Sapé tem uma forma alongada e dimensão de quase um quilômetro. A continuidade de sua ocupação acaba por se transformar em uma barreira urbana a ser transposta a oeste pela Rua Dr. Paulo Ribeiro Coelho (continuidade da Avenida Rio Pequeno) e a leste pela Avenida Professor José Maria Alkimin, vias que conectam os já mencionados eixos norte (Avenida Politécnica) e sul (Rod. Raposo Tavares). Os pontos de ônibus próximos a Favela do Sapé localizam-se no anel de coletoras que envolvem o assentamento (Fig. 79). A dificuldade de acesso aos pontos é determinada pela forma alongada e contínua, e sua transposição transversal é estratégica para a mudança da mobilidade da área urbana e não apenas da favela.

Espaço Público e qualidade Socioambiental

As condições de acesso a equipamentos e espaços livres públicos são bastante distintas quando se compara a localização da favela do Jaguaré com a do Sapé. Apesar da favela do Jaguaré estar mais próxima do centro ela se encontra isolada por barreiras urbanas ou por descontinuidades de uso, tornando mais precário o acesso aos

69. Utilizou-se o termo "atual margem direita", pois o Rio Pinheiros foi invertido por ocasião da canalização das águas e direcionamento das mesmas para a Represa Billings para a instalação da Usina Hidrelétrica Henry Borden, em Cubatão, que recebia água do rio Tietê pelo rio Pinheiros e pela Billings, aproveitando o grande desnível da Serra do Mar. Ver mais em (TRAVASSOS, 2010).

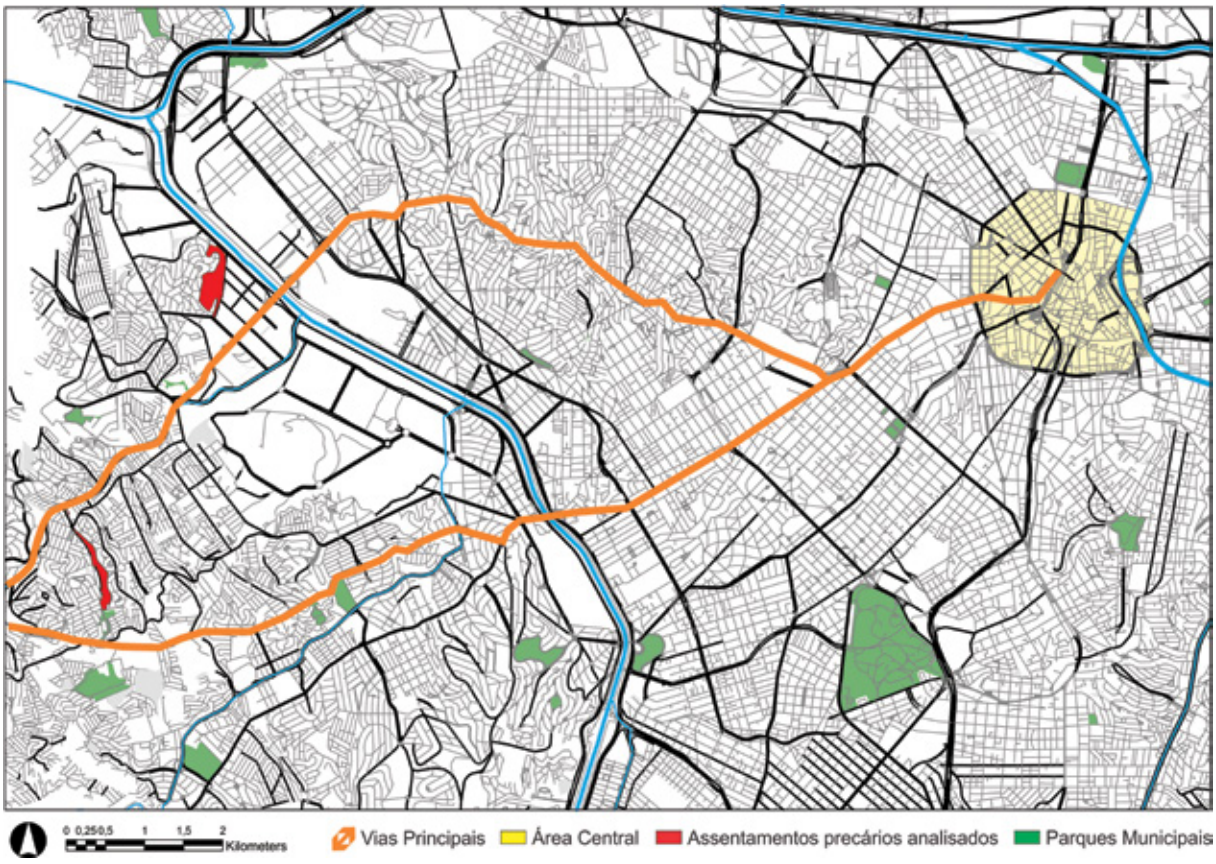


Fig. 77 – Mapa de localização com a indicação das principais vias que acessam o centro e os principais parques. Fonte: Jonathas Magalhães Pereira da Silva sobre base Google Maps (2016).

espaços públicos. A Favela do Sapé se insere em uma malha urbana mais homogênea composta de loteamentos regulares e assentamentos precários. A inserção de equipamentos como o CEU Butantã favorece o acesso, entretanto a pouca presença de serviços públicos combinada com sua densidade caracteriza a precariedade da região, apesar da proximidade com bairros de melhor padrão de urbanização.

A partir de 1999, com apoio da FAPESP, foi elaborado o Atlas Ambiental da Cidade de São Paulo que indica que as áreas estudadas estão inseridas em regiões da cidade onde as condições ambientais são precárias, desde aquele período (Fig. 80). As duas favelas se encontram além dos limites do distrito do Butantã (grupo II), que é caracterizado sendo uma boa qualidade sócio ambiental. Ainda segundo o Atlas os subdistritos vizinhos, onde se encontram as áreas estudadas, compõem o grupo V e VII classificados como distritos com qualidade ambiental entre média a ruim, representando 77% dos distritos do Município.

Destaca-se o fato das áreas estudadas estarem próximas aos distritos com boa qualidade socioambiental. A mobilidade da região influenciará no acesso da população aos parques e demais espaços livres públicos da região.



Fig. 78 – Pontos de ônibus próximos a favela do Jaguaré. Fonte: Jonathas Magalhães Pereira da Silva sobre base Google Maps (2016).



Fig. 79 – Pontos de ônibus próximos a Favela do Sapé localizam-se sobre um conjunto de vias (Rua Dr. Paulo Ribeiro Coelho (continuidade da Avenida Rio Pequeno) e a leste pela Avenida Professor José Maria Alkimin) que buscam contornar a comunidade. Fonte: Jonathas Magalhães Pereira da Silva sobre base Google Maps (2016).

Na Fig. 77 observa-se os espaços livres públicos de grande porte destinados a lazer acessíveis por meio dos dois eixos. Estas proporcionam acesso a cinco importantes espaços livres da cidade de São Paulo: parque Vila Lobos, pelo eixo norte, e os parques da Previdência, Luís Carlos Prestes e Raposo Tavares, pelo eixo sul. Cabe considerar ainda a proximidade com o campus da Universidade de São Paulo que em determinados períodos chegou a assumir a funcionalidade de espaço livre de lazer nos fins de semana[70].

70. O campus da USP é um espaço público cuja política institucional já orientou seu uso para cumprir função de parque em fins de semana, como também restringiu seu uso pela segurança e controle do campus.

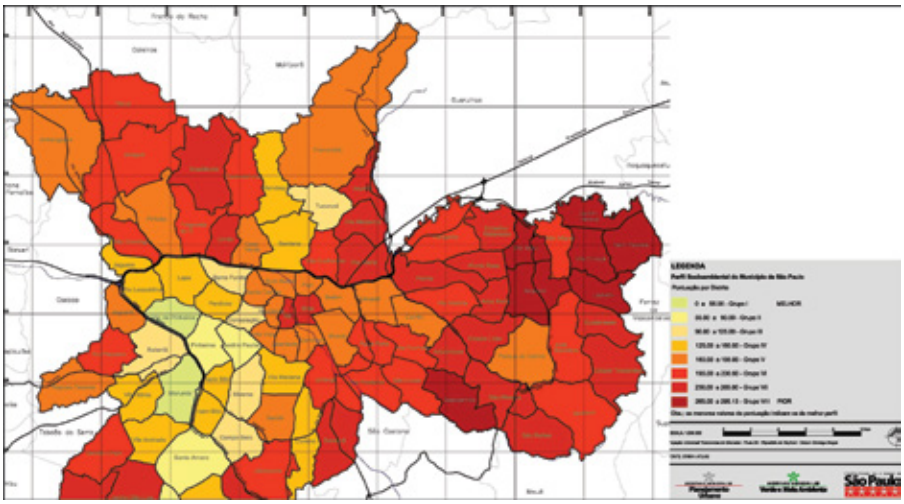


Fig. 80 – Mapa Socio-Ambiental do Município de São Paulo. Fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo, 2002. Fonte: atlasambiental@prefeitura.sp.gov.br.

Na rota a caminho do centro da cidade, pelo eixo sul, identificamos ainda três importantes espaços livres de lazer: parque do povo; parque Alfredo Volpi e o parque do Ibirapuera. O tempo de translado utilizando transporte público é de aproximadamente uma hora.

Transformação: das intenções projetuais à obra

Os levantamentos e a sistematização dos dados colhidos pela pesquisa possibilitaram a análise da transformação das prioridades da intervenção, por meio da leitura morfológica dos espaços urbanos existentes antes da intervenção; dos desenhos do projeto urbano desenvolvido e da materialização da obra realizada. Com os três recortes temporais identificam-se: a) os entraves urbanísticos enfrentados pelo projeto; b) as soluções propostas para a sua superação e c) os itens de obras eleitos para serem implantados, uma vez que, nenhum dos dois projetos foram implantados na integra.

Favela do Jaguaré

A melhora da mobilidade na favela do Jaguaré enfrenta dois grandes entraves inerentes ao suporte físico e sua inserção urbana. A ocupação encontra-se no lado mais íngreme da encosta existindo apenas dois platôs onde se encontravam as áreas mais densas da favela. A ocupação informal, conduzida pela necessidade de se construir com baixa tecnologia e poucos recursos, induzem a ocupação de forma a seguir as curvas de nível, entretanto os acessos e altura das soleiras ficaram relegados a sorte da construção conjunta. Cabe notar que os acessos que cortam as curvas de nível seguem as cumeeiras ou encontram-se nas linhas de drenagem. Existia uma clara desconexão entre a parte alta e baixa. As áreas de menor mobilidade encontravam-se nos miolos das enormes quadras.



Fig. 81 – Situação antes da intervenção. Levantamento das vias, becos e vielas e edificações. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

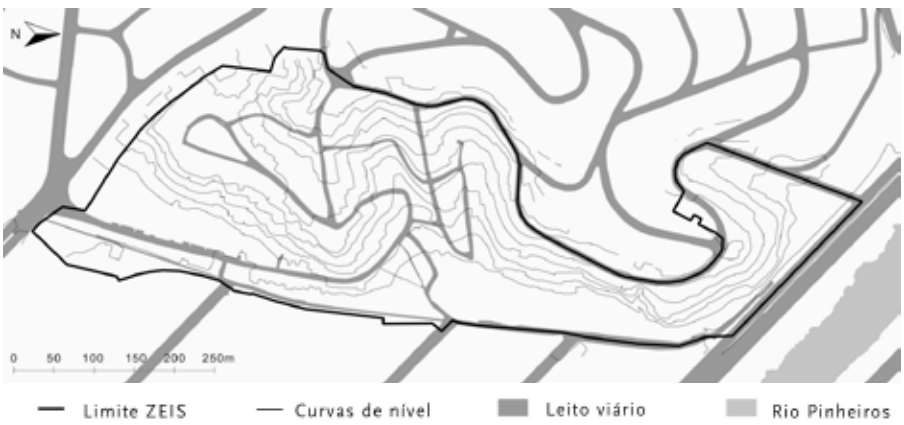


Fig. 82 – Situação antes da intervenção: Levantamento das vias e curvas de nível. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 83 – Projeto: Tratamento de encostas. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

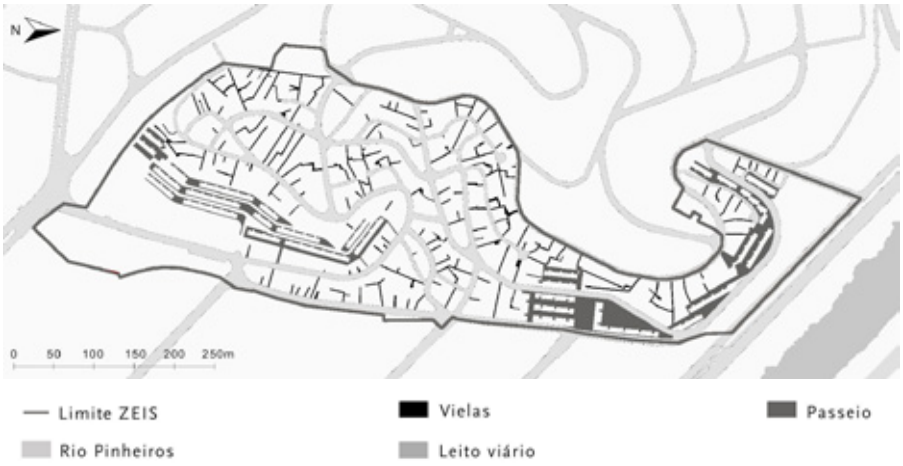


Fig. 84 – Projeto. Viário e Passeios. Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 85 – Projeto: Edificações Novas. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 86 – As Built Tratamento de encostas. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 87 – As Built Viário e passeios. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

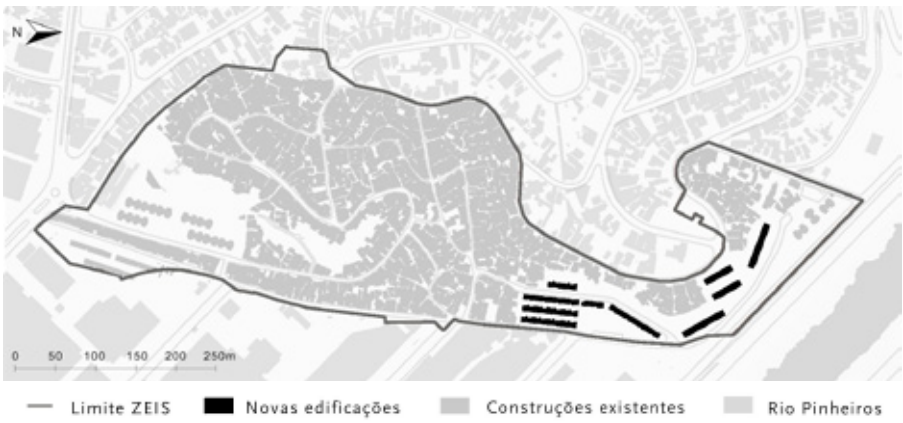


Fig. 88 – As Built. Edificações Novas. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

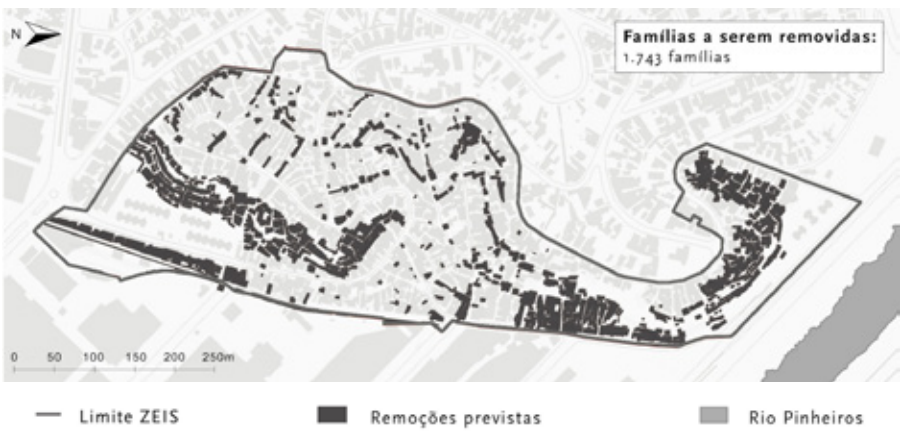


Fig. 89 – Remoções previstas pelo projeto. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 90 – Remoções efetivadas até Agosto de 2016. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

Ao fazer uma analise comparativa entre projeto (Fig. 83, Fig. 84 e Fig. 85) e obra (Fig. 86, Fig. 87 e Fig. 88) é possivel destacar algums pontos:

a. Sistema viário: o projeto procurou melhorar a mobilidade da área ao propor a formações de quadras que possibilitaram translados peatonais e acesso a infraestrutura (rede esgoto e água) além de facilitar a coleta de resíduos sólidos. O sistema viário proposto facilitou as conexões entre o miolo da favela com o seu entorno. Após a intervenção percebe-se que conexões importantes não foram implantadas sendo que o viário implantado se limitou-se ao entorno das edificações novas.

b. Tratamento das encostas: o projeto propos a implantação de novas edificações na área ingreme de forma a aproveitar a estrutura para contenção e acessibilidade. Entretanto a não implantação das edificações acabou por aumentar as áreas de contenção.

c. Edificações novas: elas foram propostas para serem implantadas nas áreas mais precárias de forma a auxiliar o estabelecimnto de conexões e acessos a espaços livres de edificação. Entretanto as edificações foram parcialmente implantadas sem que se estabelecaram as conexões propostas. Cabe ainda salientar que os espaços livres resultantes da implantações são taludes ou espaços residuais sem potencial de uso.

Outro fator importante de analisar entre projeto e obra são as remoções propostas pelo projeto e as que de fato se consolidaram (Fig. 89 e Fig. 90). As remoções efetivadas seguem em grande parte as propostas do projeto, no entanto sem aproveitar o potencial de conectividade proposto inicialmente.

Favela do Sapé

A Favela do Sapé, como já descrito, tem uma geometria alongada de mais de um quilometro de extensão formando uma quadra de difícil transposição. O desafio em melhorar a mobilidade na Favela do Sapé foi a transposição transversal do córrego do Sapé e do próprio assentamento, diferentemente da favela do Jaguaré onde a maior necessidade foi a mudança de sua estrutura interna.



Fig. 91 – Situação antes da intervenção: edificações sujeitas a remoção por conta de risco ou por estarem dentro da faixa do córrego. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 92 – Situação antes da intervenção: edificações e pontes existentes. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

A analise comparativa (Fig. 93) entre projeto e obra realizada pode-se destacar:

a. Sistema viário: as transposições viárias destinadas ao uso do automóvel foram implantadas, entretanto, as vias destinadas a uso peatonal, que qualificariam os espaços públicos das duas áreas da favela, mantiveram suas características morfológicas, não foram objeto de ação.

b. Espaços livres de edificação: a falta de tratamento dos espaços livres acabou por tornar as áreas removidas, que estavam próximas do curso d´água, em espaços de ninguem e sem apropriação, desperdiçando o potencial adquirido por meio de grandes remoções e tornando parte da área objeto de depósito clandestino de resíduos de construções.

c. Edifícios Públicos: os espaços públicos institucionais projetados chamam a atenção por dois aspectos: 1) ao se analizar a implantaçao e distribuição percebe-se a intenção de torna-los fachada para as áreas que permaneceram da favela; 2) a maioria não foi implantado.

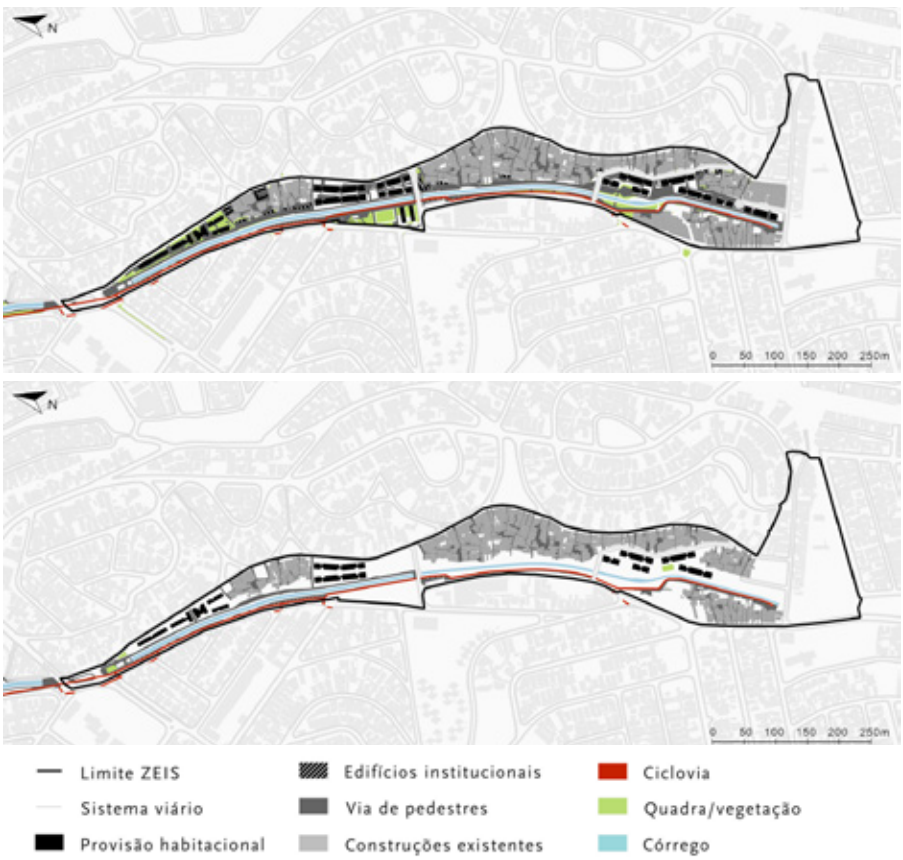


Fig. 93 – Projeto (acima) e As Built da obra executada até Agosto de 2016. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

Mobilidade: formação das quadras e o viário

Um dos aspectos importantes na intervenção de favelas é possibilitar a implantação de uma infraestrutura adequada de forma a simultaneamente atender a acessibilidade, mobilidade e qualificação dos espaços livres públicos. Saber projetar de forma a privilegiar a formação de quadras (Fig. 94) por meio

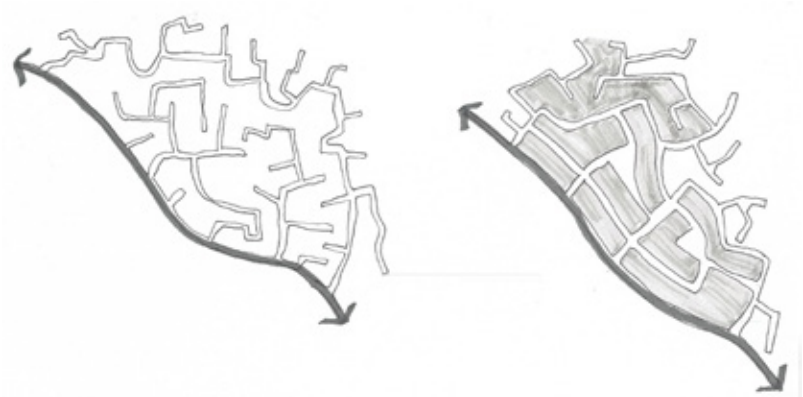


Fig. 94 – À esquerda: assentamento precário formado por becos e vielas. À direita: projeto de intervenção que objetiva a formação de quadras. Fonte: Jonathas Magalhães Pereira da Silva (2015).



Fig. 95 – Detalhes da situação anterior, projeto e obra no Jaguaré. Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 96 – Detalhes da situação anterior, projeto e obra do Sapé. Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

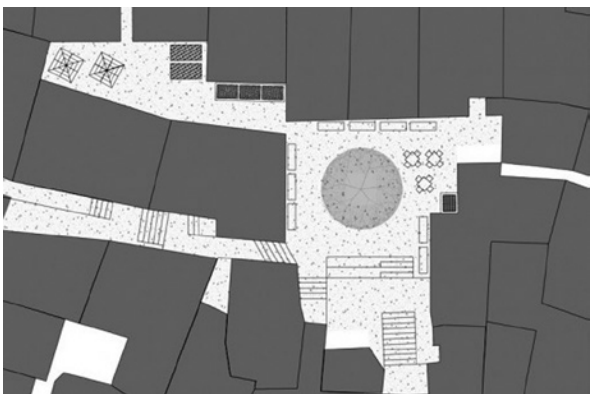


Fig. 97 – Projeto de escadarias e largo desenvolvido para a Favela do Sapé. Fonte: Portal Vitruvius (2015).

relocações pontuais e redesenho de escadarias, viários e largos é fundamental para que as características morfológicas do lugar não se percam garantindo assim a permanência das relações de vizinhanças e as redes sociais construídas ao longo dos anos. (SILVA e MANETTI, 2012). Entretanto esta abordagem resulta em transformação espacial em pontual e discreta. Um olhar estrangeiro teria, provavelmente, dificuldade em perceber o quanto a intervenção de fato qualificou o lugar. No entanto, o morador no seu dia a dia é impactado diretamente por estas melhorias na mobilidade e infraestrutura urbana.



Fig. 100 – Favela do Sapé. As áreas livres resultantes da canalização do córrego. Fonte: Ana Maria Haddad (2016).

Conforme se pode verificar analisando as Fig. 95 e Fig. 96, os projetistas se preocuparam com esta questão. Estabeleceram novas conexões viárias peatonais; redesenharam escadarias; desenharam largos de forma a favorecer a convivência (Fig. 97). Entretanto esse esforço de detalhamento não foi contemplado na obra. Valeria perguntar por que: Por ser inadequado? Por ser um alto custo frente ao retorno? Por ser uma obra que demanda cuidados e tempo que não interessam a empreiteiras? Ou ainda, por serem obras que não serão reconhecidas pelo grande público? E consequentemente, não caberiam em uma publicação que pretende arrecadar votos para as próximas eleições?

Espaço Público: acesso a equipamentos e espaços livres

Ao analisarmos a transformação entre a proposta inicial de projeto e a intervenção realizada (Fig. 98 e Fig. 99) alguns pontos nos chamam a atenção:

Na favela do Jaguaré: a) o espaço livre de edificação, formado pelas vielas e becos, tem tratamento proposto em projeto que certamente melhoraria a mobilidade, entretanto não foi implantado; b) a implantação dos edifícios proposta pelo projeto buscava uma menor movimentação de terra e estabelecia



Fig. 98 – Detalhes da situação anterior, projeto e obra do Jaguaré. Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 99 – Detalhes da situação anterior, projeto e obra do Sapé. Fonte: Elaborado pelo autor a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

conexões entre as vias consolidadas e o miolo de quadras, já a implantação realizada gerou uma quantidade maior de taludes; c) o espaço livre de maior porte foi implantado pela obra como sendo as bordas da favela, enquanto no projeto, a implantação do edifício possibilitava a diversidade entre um espaço dos moradores e um espaço de entrada.

Na Favela do Sapé, chama atenção que os equipamentos públicos previstos no projeto tenham sido suprimidos na implantação. Outro aspecto é a ausência no tratamento paisagístico dos generosos espaços livres de edificação, fruto das remoções ao longo do corpo hídrico. O espaço livre está ali enquanto potencial de uso, entretanto não recebeu tratamento algum na implantação da obra (Fig. 100), apesar de ter sido desenvolvido no projeto executivo de paisagismo, por competente profissional.

Vamos aqui destacar alguns aspectos do processo de urbanizações de favela e assentamentos precários feitos a partir das análises apresentadas neste artigo:

1. **Mobilidade:** melhorar a mobilidade urbana de uma área depende de políticas públicas integradas que não deveriam ter o foco reduzido nos recortes territoriais, que muitas vezes são estabelecidos sem um claro entendimento dos entraves e potencialidades da região. A ação local deve ser parte de um plano de mobilidade para a cidade ou região.

2. **Pertinência dos desenhos dos espaços livres públicos:** o reconhecimento de que os padrões morfológicos de assentamentos precários guardam características próprias, por apresentarem uma

lógica de ocupação específica, possibilita um melhor conhecimento do lugar e, consequentemente, o desenvolvimento de projetos mais pertinentes que consideram os espaços livres de circulação como viela, becos, largos e escadarias em seus próprios contextos.

3. **Áreas Institucionais:** a presença do estado requer espaços públicos construídos que facilitem o acesso aos serviços públicos. A supressão ou abandono destes equipamentos no momento da implantação demonstra a fragilidade do estado em lidar com a resolução dos problemas encontrados a médio e longo prazo. Em muitos casos os equipamentos não são sequer construídos, por não haver dotação orçamentária para manutenção e contratação de pessoal. A distribuição dos equipamentos públicos sobre o território deveria fazer parte de uma política pública integrada e não de um programa setorial.

4. **Alteração do projeto durante a obra:** a alteração do projeto durante a obra não pode ocorrer em função das facilidades de implantação. Ocorre que muitos projetos são alterados para maximizar os lucros da construtora. Quando isso ocorre toda a lógica do projeto que se debruçou sobre os entraves específicos daquela comunidade acabam por ser substituída por uma lógica monetária ou eleitoreira. Normalmente as mudanças ocorrem embasadas em argumentação técnica para enfrentar o difícil suporte físico (relevo, hidrografia, mata) entretanto essas modificações são feitas sem o entendimento das dinâmicas de ocupação e dos contextos sócio espaciais.

Os casos aqui estudados são representativos do modo com que agentes públicos, escritórios de arquitetura e urbanismo e empreiteiras vem conduzindo as ações sobre os assentamentos precários em São Paulo. Já temos hoje (2016) um acumulo na discussão de intervenções em favela. Entretanto nem a melhora da mobilidade urbana nem o espaço público qualificado irão mudar a realidade da cidade. É necessário que tenhamos de fato políticas públicas integradas e isso não quer dizer que falta planejamento e conhecimento técnico para executa-lo, pelo contrário, o saber e o planejar estão presentes, entretanto carecemos de uma gestão democrática continuada onde os interesses e contradições sejam pactuados.

O componente ambiental nas transformações físico-urbanísticas da Favela do Sapé

ANA JÚLIA DOMINGUES DAS NEVES BRANDÃO, KARINA LEITÃO
COLABORAÇÃO: TAYNARA GOMES

A Favela do Sapé é um típico caso em que uma área considerada ambientalmente frágil foi urbanizada de forma irregular e precária ao longo dos anos. Essa prática ocorreu em córregos, fundos de vale, várzeas, orlas, baixadas e até leitos de cursos d'água urbanos como alternativa à moradia formal, que é inacessível a grande parte da população brasileira. Conforme as manchas urbanas se espraiam e se adensam, os sítios que apresentam restrições de caráter ambiental tendem a sofrer a pressão por ocupação.

A Zona Oeste, onde se localiza córrego do Sapé, é considerada como o vetor de expansão do capital na cidade de São Paulo. O quadrante sudoeste apresenta os melhores indicadores de renda, qualidade de vida, equipamentos e a concentração dos maiores investimentos públicos e privados (VILLAÇA, 2001). É, portanto, uma região com atrativos locacionais, principalmente quanto à oferta de emprego. Por isso, glebas remanescentes da urbanização da região se tornaram alvo de ocupações. Algumas áreas foram ocupadas por serem "vazios" restantes de loteamentos (legalizados ou não), cuja destinação inicial era de áreas livres verdes ou de lazer. Outras tinham restrições legais ao parcelamento formal, como áreas de proteção ambiental. Com isso, é possível identificar a sobreposição de algumas favelas, loteamentos e núcleos urbanizados por sobre a rede hídrica da capital (canalizadas ou não), conforme se observa na Fig. 101, que destaca o caso do Sapé.

Na última década, a Favela do Sapé foi alvo de sucessivas intervenções do poder público, culminando com as obras do Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), que desenvolve hoje o projeto de regularização urbanística, provisão habitacional e saneamento ambiental da área. Este texto irá se deter nas transformações físico-urbanísticas decorrentes desse processo, ressaltando alguns temas: remoções e provisão habitacional, alterações na morfologia urbana e soluções de infraestrutura para a requalificação ambiental do Córrego do Sapé e eliminação de risco.

O desenvolvimento da pesquisa sobre o Sapé usou documentos institucionais como pesquisa primária, tais como: atas de reunião do conselho gestor

da obra, documentos protocolados na PMSP por deliberação deste conselho, divulgações oficiais das páginas da PMSP e dados do HABISP Utilizou-se também do caderno de projetos executivos (emitidos até 2014), gentilmente disponibilizado pelo escritório projetista, e entrevistas com técnicos responsáveis da PMSP, além visitas de campo. É importante ressaltar que as obras na Favela do Sapé ainda estão em andamento e o recorte temporal da pesquisa abrange um processo dinâmico em plena transformação física, social e urbana. O levantamento de dados foi realizado entre os anos de 2014 e 2015, sendo finalizado em um momento de muitas mudanças e indefinições sobre o restante do andamento da obra.

A situação anterior às obras era de grande precariedade, como se mostra evidente na Fig. 102 e como expressam os levantamentos sobre padrões construtivos e acesso a serviços de saneamento ambiental e energia elétrica (Fig. 103).

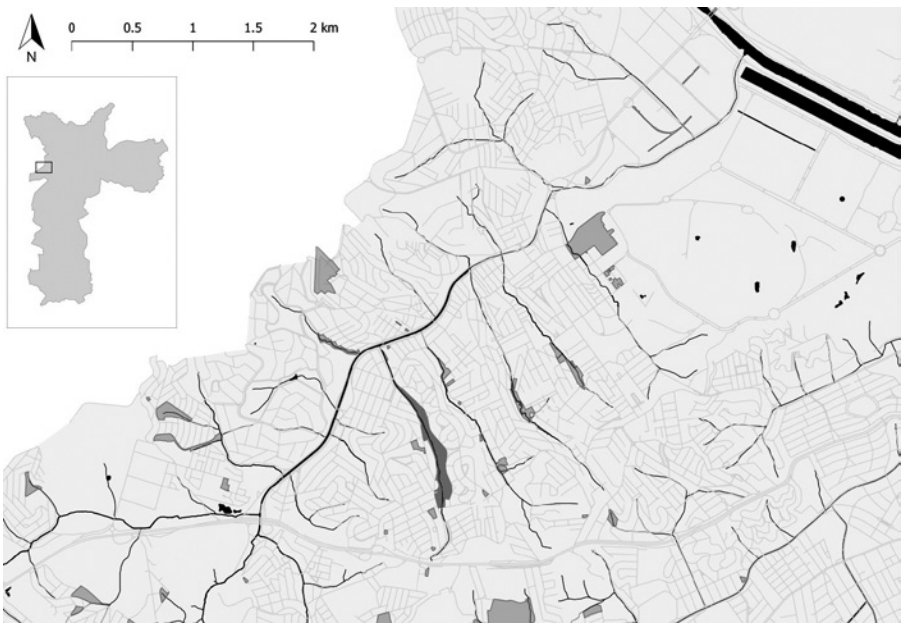


Fig. 101 – Sobreposição da rede hídrica e de drenagem com as favelas mapeadas pela PMSP. Fonte: Elaboração de Rafaela Marsunaga a partir de dados GEOSAMPA (2016).



Fig. 102 – Imagens do córrego do Sapé antes da canalização. Fonte: Blog Micro Rede Sapé (2012). http://microredesape.blogspot.com.br/



Fig. 103 – Gráficos sobre o padrão construtivo e os serviços públicos na Favela do Sapé antes da intervenção. Fonte: Atas de Reunião Conselho Gestor HABSUL (2011 - 2014).

As habitações eram precárias, mas em sua maioria construídas em alvenaria. A infraestrutura de serviços domiciliares era praticamente inexistente, com grande carência no saneamento básico e ilegalidade em instalações elétricas e hidrossanitárias. A instalação das edificações em área de fundo de vale propiciava a convivência constante com eventos de inundação e alagamentos, com riscos potencializados pelo lançamento direto dos efluentes sanitários no Córrego do Sapé. As informações apresentadas nos gráficos abaixo foram extraídas da documentação das atas de reunião e do levantamento cadastral da intervenção, realizado no ano de 2011.

Na ocasião do Levantamento Cadastral (LEPAC, 2011) foram contabilizados, aproximadamente, 7600 pessoas em 2500 imóveis, em sua maioria residenciais. A densidade demográfica girava em torno de 913 hab/ha e as residências eram dispostas em ocupação predominantemente horizontal. Com isso, a densidade construtiva se mostrava igualmente muito elevada, dada a intensificação extrema no uso do solo em detrimento do desenho mais racional

do sistema viário e da manutenção de áreas verdes e livres. Este é padrão de ocupação típico de assentamentos informais (PONTE et al, 2014).

A Favela do Sapé se delimita em meio a tecidos urbanos formais e, por vezes, muito valorizados, tais como os bairros do Butantã e Morumbi. O seu entorno imediato apresenta alguns enclaves de precariedade e informalidade em assentamentos menores e dispersos, geralmente localizados em terrenos de declive acentuado ou margens de córregos. Em um raio de 2km da Favela do Sapé pode-se contar mais de 30 favelas, loteamentos ou núcleos urbanizados, com destaque na proximidade com as áreas de Mario Belmonte e Água Podre, que comportavam cerca de 200 famílias cada[71].

71. Dados extraídos do portal GEOSAMPA em junho de 2016.

As ações do poder público na Favela do Sapé

A área do Sapé foi delimitada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor Estratégico de 2002 e, posteriormente, teve sua inclusão no Programa de Regularização Fundiária da PMSP. Grosbaum (2012) demonstra que esse fato gerou algo incomum no processo de intervenção do Sapé, visto que a regularização fundiária se iniciou antes de qualquer projeto de regularização urbanística, invertendo a ordem que geralmente se segue em casos desse tipo. Isso não significa que os conflitos fundiários tenham sido superados de antemão, mas essa inversão foi importante para agilizar a urbanização da área. Grosbaum (2012) detalha alguns dos critérios que a PMSP utilizava para elencar as áreas de priorização de investimentos, especialmente para o Programa de Urbanização de Favelas. A autora argumenta que o Sapé provavelmente fugiu a essa hierarquização porque, apesar da precariedade evidente, seria considerado secundário em relação a outras áreas mais vulneráveis urbana, física e socialmente. A sua escolha teria se dado, exatamente, pelo processo já iniciado de regularização fundiária. Além disso, alguns eventos de inundação e alagamento que ocorreram nos anos de 2007 e 2008 decorreram em catástrofes que culminaram, inclusive, em perdas humanas. A PMSP passou, portanto, a realizar remoções por conta do risco emergencial sem a definição de um plano de reassentamentos e/ou urbanização para a área.

Por outro lado, o Córrego do Sapé também vinha sendo objeto de intervenção pelo poder público em meio a programas de cunho ambiental. Ele foi incluído nos programas *Córrego Limpo* e *100 Parques* e suas margens foram retificadas e progressivamente desocupadas. O programa *Córrego Limpo* teve início em 2007 e pretendia sanear cerca de 300 córregos da cidade por meio de parceria entre a PMSP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Já o programa 100 Parques foi "lançado em janeiro de 2008, levantou e reservou áreas para serem transformadas em parques em diversas regiões da cidade" (PROGRAMA

100 PARQUES, 2016). Nele estavam inclusos vários parques lineares a serem implantados justamente nas áreas de fundos de vale, como o Córrego do Sapé.

Travassos (2010) aponta que um dos objetivos principais do programa era a manutenção de um banco de terras público em áreas de fragilidade ambiental com a intenção de impedir ou reverter o desenvolvimento urbano. Entretanto, ainda segundo a autora, "o conjunto de parques lineares que vem sendo construídos é uma colcha de retalhos originada de diversas metodologias e demandas, assim como de diversos programas, de secretarias municipais ou sugeridos pelas subprefeituras" (TRAVASSOS, 2010).

O Córrego do Sapé se estende desde a Rodovia Raposo Tavares até a Av. Politécnica, onde encontra as águas do Ribeirão do Jaguaré que, enfim, deságua no Rio Pinheiros A intervenção de canalização do córrego à jusante foi concluída em 2009 e a intervenção de urbanização acaba lhe sendo complementar. O conjunto de obras, porém, não foi desenvolvido na escala da bacia ou da microbacia e, apesar das ações estarem todas debruçadas sobre o mesmo território, as dificuldades de gestão e os fracionamentos burocráticos as fizeram escopos e tempos de obra distintos.

Porém, pode-se argumentar que a sucessão de investidas do poder público na área, apesar de desarticuladas, propiciaram os condicionantes para a realização do projeto de urbanização em curso.

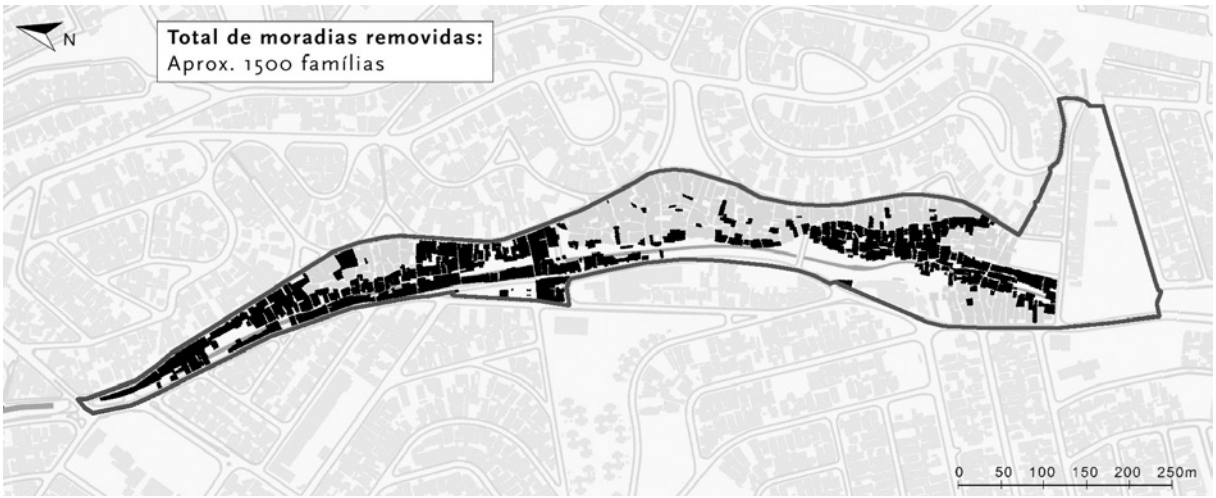
O Projeto de Urbanização

Os primeiros trabalhos no projeto em execução iniciaram em 2010, os levantamentos cadastrais finalizaram em 2011 e avanço das obras segue em curso. O Projeto de Urbanização da Favela do Sapé incluía, a princípio, o seguinte escopo: oito condomínios verticais, implantação de infraestrutura e regularização do sistema viário, readequações habitacionais, canalização do Córrego do Sapé com construção de um parque linear, disposição de áreas de lazer (quadras) e praças e de ciclovia.

Em casos como o do Sapé o grande desafio de intervenção está em equacionar as questões habitacionais/urbanas às ambientais. Se por um lado a prática de urbanização de favelas trabalha no ordenamento territorial e regularização da cidade real, na qual os parâmetros urbanísticos clássicos precisam ser flexibilizados, por outro a legislação ambiental é generalizada e impositiva em padrões restritos de preservação e recuperação dos recursos naturais (MARTINS, 2006). Faz-se necessário o tratamento das águas urbanas e recuperação do balanço hídrico das bacias sem as consequências negativas das inundações

e alagamentos em áreas edificadas. Para tal, as remoções são, muitas vezes, inevitáveis, tendo em vista o padrão de ocupação intensiva de áreas fragilidade ambiental. O equilíbrio está nos processos de definição das áreas de risco e na solução habitacional para aqueles que nelas estão situados.

O escopo para a Favela do Sapé era o de remoções mínimas: em áreas de risco, áreas *non aedificandi* e áreas necessárias para a regularização do sistema viário e implantação de infraestrutura. Em meio a negociações sobre qual parâmetro legal seguir na definição da faixa *non aedificandi* do córrego, acordou-se a utilização de 1,5 vezes a largura do canal livre nas suas duas margens (TRONCOSO, 2013). Isso porque, a sobreposição contraditória de legislações sobre o assunto decorre na definição negociada de tais parâmetros, caso a caso. Por fim, o escopo mínimo se desenhou com quase 50% das habitações removidas no projeto executivo original, pois além das condições citadas também foi necessário remover unidades nas glebas destinadas à provisão habitacional. A Fig. 104 apresenta os números e a mancha de remoções previstas na área. A Fig. 105 apresenta a setorização das intervenções e a Fig. 106 um desenho de implantação disponibilizado pelo escritório projetista para a imprensa especializada.



Justificativa para Remoções	Número de Famílias afetadas
Áreas *non aedificandi* (leito e várzeas do córrego de acordo com a legislação vigente)	527
Áreas em risco emergencial (locadas abaixo do nível de inundação)	105
Passagem de infraestrutura	98
Regularização do sistema viário	93
Terrenos onde foram locadas as novas unidades	354

Fig. 104 – Remoções previstas no projeto para a Favela do Sapé. Acima a demarcação em planta abaixo os números quantificados por tipo de remoção. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC (2016); TRONCOSO (2013).

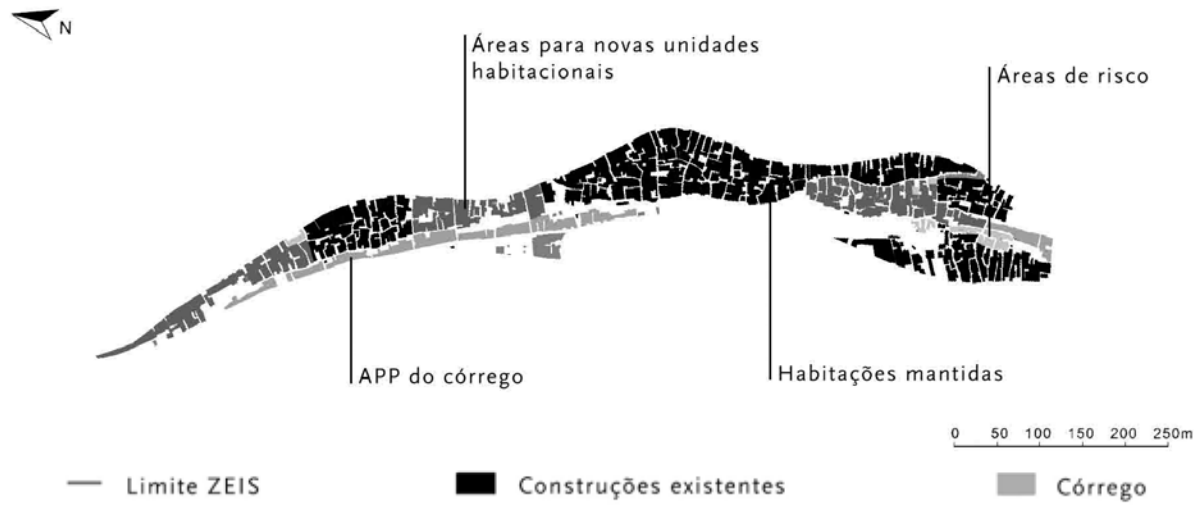


Fig. 105 – Setorização de intervenção na Favela do Sapé. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir de acervo de pesquisa NAPPLAC (2016).

Em entrevista com a equipe técnica da prefeitura, apurou-se que a intervenção foi desenhada em caráter de projeto básico para fins de licitação alguns anos antes do levantamento cadastral de 2011. Com a demora para definição do material executivo e a viva dinâmica urbana na área, o projeto incialmente desenvolvido se tornou inadequado e obsoleto. Houve, então, a necessidade de redesenho a partir de novo e mais apurado diagnóstico e o projeto executivo em obras acabou sendo um produto bastante diferente do projeto básico. Isso teve consequências práticas na execução da obra, pois a necessidade de se adequar ao contrato licitado (e ao orçamento previamente aprovado) obrigou mudanças nos partidos das unidades habitacionais conforme estas foram sendo construídas.

Nas atas de reunião do Conselho Gestor da obra são bem marcados os momentos de inflexão do projeto. Para fins de licitação a área foi dividida em dois – Sapé A e Sapé B – cada área executada por um consórcio de empreiteiras diferente. A ata de agosto de 2014 aponta que a PMSP priorizou a execução do chamado Sapé A, no qual o primeiro condomínio foi construído de acordo com o projeto executivo original. Nos demais condomínios, o partido arquitetônico foi alterado, principalmente no que diz respeito às circulações horizontais.

A Fig. 107 apresenta dois edifícios já entregues no Sapé. À esquerda a foto do partido original, que dispunha de uma circulação horizontal avarandada com 1,5m de largura. À direita, imagens do partido alterado devido às contenções orçamentárias, no qual as circulações horizontais são internas ao prédio. Vale ressaltar que projeto de urbanização do Sapé recebeu o prêmio da Associação Paulista de Críticos de Arte (APCA) de 2014, o qual destacava as circulações avarandadas como um dos pontos fortes do partido, pois propiciavam um espaço de convívio coletivo e valorização da vista do córrego recuperado (CAMARGO, 2015).



Fig. 106 – Implantação do projeto de Urbanização para a Favela do Sapé. Fonte: Troncoso (2013).

Outras mudanças também foram significativas no perfil final do projeto em execução. Dos oito condomínios previstos, dois não sairão do papel. Questões fundiárias inviabilizaram a utilização de um terreno particular que, apesar de desocupado, não foi desapropriado e não será mais utilizado para a implantação dos condomínios[72]. Os limitantes orçamentários também impactaram no desenho das áreas livres, de lazer e de finalidade comercial. Em atas do Conselho Gestor e em entrevistas orais, os técnicos da prefeitura pontuam que, na falta de recursos, são priorizadas as unidades habitacionais e, portanto, algumas áreas de lazer seriam suprimidas e/ou substituídas. Ao final, a quadra foi locada de forma improvisada em um canteiro decorrente desenho do sistema viário. Outras áreas, já desocupadas e que seriam destinadas ao comércio, também terão uso residencial com a construção de casas sobrepostas, em alteração discutida com os moradores para inibir novas ocupações e com verba realocada das readequações habitacionais. Os moradores argumentam que áreas desocupadas que permanecem sem destino estão sendo reocupadas por novas construções ou ampliações não autorizadas de habitações mantidas, depósito de lixo e novos usos privados, como estacionamento.

72. Entrevistas realizadas com técnicos da prefeitura pela Arquiteta Ana Julia Brandão, outubro/2015.

Até o momento final dos levantamentos de pesquisa, a técnica da prefeitura apontava que haviam sido removidas 1500 das 2500 famílias originalmente instaladas na área. Sobre o andamento das obras, a PMSP já entregou três condomínios da área chamada Sapé A e prevê outros dois para o final do ano de 2016 e para o ano de 2017[73]. As alternativas ofertadas para a população removidas foram: auxílio aluguel, indenizações, atendimento com unidades nos prédios do perímetro da favela, atendimento em outros empreendimentos distantes até 3km

73. Dados extraídos do portal HABISAMPA em junho de 2016.

(Mario Belmonte, Domênico Martinelli, Herbert Smith e Água Podre). Estes empreendimentos ainda estão em fase de estudos e desenvolvimento de projetos. Enquanto aguardam solução definitiva para moradia, as famílias removidas são amparadas pela prefeitura através do auxílio aluguel em valores que frequentemente não cobrem os custos de morar nas proximidades da região[74]. Observa-se que há famílias em auxílio aluguel há mais de cinco anos. A Fig. 108 demonstra a situação das obras e a previsão para atendimento nestas outras áreas.

74. Entrevistas realizadas pela Arquiteta Ana Julia Brandão com moradores do Sapé, outubro/2015.



Fig. 107 – À esquerda a tipologia original do bloco habitacional, com varanda. À direita os últimos blocos, com tipologia modificada. Fonte: Miguel Bustamante, 2015; Autora, 2015.

Empreendimento	Unidades Habitacionais	Estágio
Sapé A – Condomínio A	75 UHs	Entregue em out/2014
Sapé A – Condomínio B	68 UHs	Entregue em abr/2015
Sapé A – Condomínio C	145 UHs	Entregue em nov/2015
Sapé B	87 UHs	Previsto para out/2016
Sapé B	125 UHs	Previsto para 2017
Domênico Martinelli	275 UHs	Em projeto
Água Podre	222 UHs	Em projeto
Mario Belmonte	460 UHs	Em estudo (operação interligada)
Herbert Smith	Sem previsão	Em estudo

Fig. 108 – Provisão habitacional para o atendimento da demanda da Favela do Sapé (dados coletados em jun/2016). Fonte: HABISP (2016).

As transformações Físico-Urbanísticas

As informações sobre o projeto e os percalços no andamento das obras ajudam a evidenciar as transformações físico-urbanísticas no Sapé. A intervenção deixou marcas profundas na paisagem e na morfologia da área, alterando relações da comunidade entre si e da comunidade com o meio ambiente em que vive. Nesta seção pretende-se analisar algumas das dimensões físicas nas quais a obra impactou, tais como: o arranjo do sistema viário; as proporções entre cheios e vazios; e a solução para o tratamento do canal e eliminação do risco de inundações.

Pode-se afirmar que ocupações espontâneas consolidadas tendem a ter altas taxas de adensamento construtivo e tecido de desenho orgânico, com vias tortuosas e estreitas porque a sua lógica de implantação parte do princípio de intenso aproveitamento do solo. São comuns, portanto, quadras de proporção retangular mais alongada que possibilitam uma maior quantidade de lotes por ha e menor dispêndio para implantação de infraestrutura, mesmo que precária. Mascaró (2005) e Santos (1988), ao discorrer sobre parcelamento urbano formal, indicam que esse tipo de desenho de quadra se mostra mais econômico que quadras de faces proporcionais. A configuração linear do assentamento dá grande importância hierárquica para as suas vias periféricas e poucas condições de penetração nos miolos de quadra e vias transversais. Como mencionado, esse modelo de ocupação privilegia o intenso uso do solo em detrimento de um sistema viário racional e facilitador da oferta de infraestrutura, tendo como resultado o desenho de pequenas vielas e escadarias de pedestres, com poucas caixas de largura superior a 3m.

O projeto rompe este padrão principalmente com as vias transversais ao canal e com os acessos às novas edificações. Nas áreas não removidas, entretanto, há pouca modificação quanto ao traçado original, sendo feitas apenas regularizações nas caixas de via já existentes para a implantação de infraestrutura. No projeto, as vias locais com caixa para passagem de veículos tiveram um acréscimo de 28% em quilômetros de extensão, enquanto que as vielas para pedestres foram reduzidas em 31% na sua extensão. Considerando que estes números se devem, em grande parte, pelas glebas abertas para a implantação dos novos edifícios, presume-se que a intervenção nas áreas remanescentes foi pontual e pouco significativa no que toca o desenho dos traçados. A Fig. 109 mostra o sistema viário anterior à intervenção, o que fora proposto pelo projeto e um levantamento as built das obras até o momento.

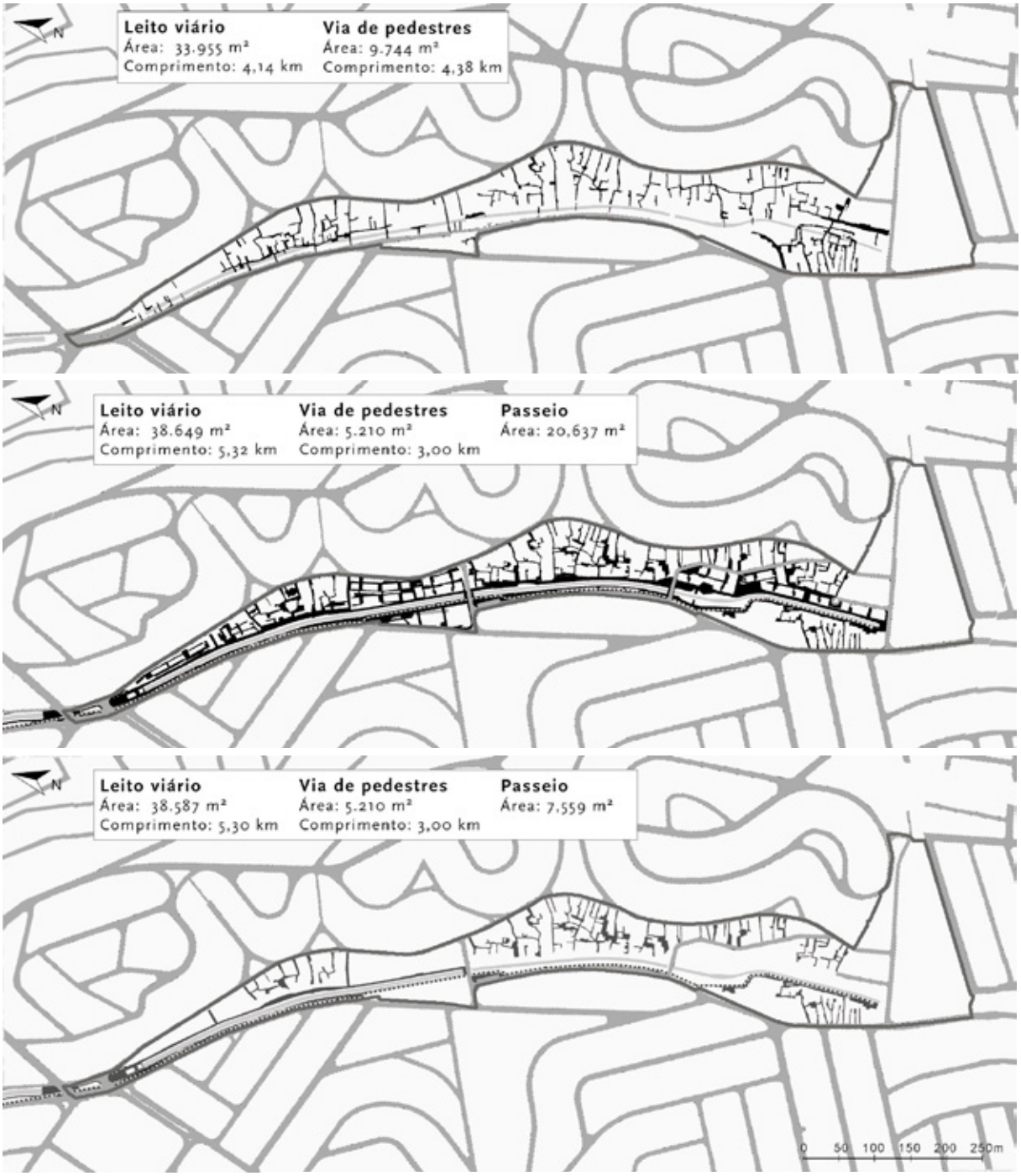


Fig. 109 – Sistema viário do Sapé antes da intervenção, projeto executivo, *as built*. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga. NAPPLAC (2016).

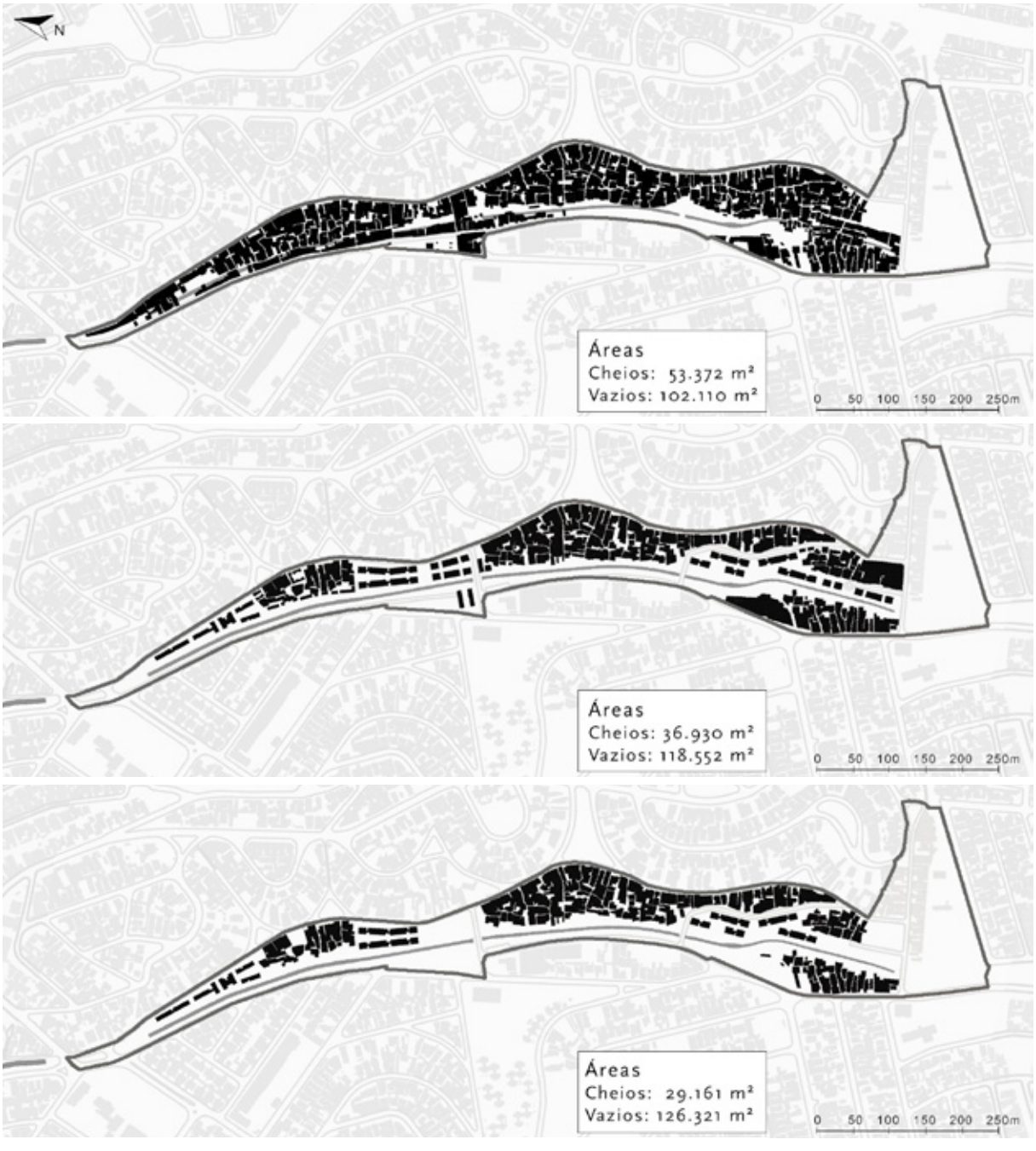


Fig. 110 – Cheios e vazios da Favela do Sapé: antes da intervenção, projeto executivo, as built. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC (2016).

O assentamento possuía alta densidade construtiva com vazios representados basicamente pelos trechos não ocupados do córrego, vias perimetrais e vielas de miolo de quadra. Como mencionado, a densidade demográfica elevada e um padrão de ocupação horizontal construíram um espaço de poucos "respiros" e condição muito precária para a infiltração no solo, fator que potencializa os eventos de inundação e alagamento. A Fig. 110 apresenta a alteração no mapa temático de Cheios e Vazios da área em três momentos: antes da intervenção, com a definição do Projeto Executivo e no *as built* do que já foi concluído de obras. Nela podemos observar o aumento de áreas não edificadas. Em números, o projeto reduz em 30% a projeção construtiva na área, considerando não só as remoções no entorno do canal como também a estratégia de verticalização que abre espaços vazios no entorno das novas edificações. As demandas de readequação das unidades mantidas, entretanto, também sofrem pouca influência neste quesito (Fig. 111).

Em termos de drenagem urbana, o projeto optou pela continuidade na solução já implantada à jusante do córrego, com a sua canalização em um sistema convencional de macrodrenagem. Este texto se ancora em autores como Carneiro e Miguez (2011) e Canholi (2005) e entende como sistema convencional de macrodrenagem as obras de grande porte que artificializam o regime hídrico natural no intuito de utilizar os cursos d'água como rede de escoamento rápido, com forte impacto no balanço hídrico das bacias. A canalização de cursos d'água aliada à abertura de vias em sistemas convencionais de drenagem é uma das mais tradicionais soluções utilizadas em São Paulo. Travassos (2010) problematiza esta questão, considerando os grandes impactos destas escolhas, pois reconduzir o curso natural dos rios colabora para o escoamento mais rápido das águas pluviais, gera uma intervenção estrutural no sistema e pode ocasionar problemas à jusante (Canholi, 2005). Tais problemas podem ser especialmente graves em intervenções de caráter mais pontual, que não contam com a equalização do balanço hídrico na escala da bacia hidrográfica. O rol de soluções de drenagem é vasto e inclui, em oposição não excludente, as soluções aqui chamadas de ambientalmente compreensivas (PONTE, 2015). Estas são assim denominadas por considerarem desenhos e intervenções que mais se aproximem da condição natural dos cursos d'água em um esforço contrário ao das soluções convencionais. Com elas, procura-se investir em taludes inclinados, vegetados, sistemas de percolação e acumulação e demais dispositivos, materiais e tecnologias que busquem reter ao máximo as águas ao longo de seu percurso natural, para evitar a sobrecarga das jusantes.

No Sapé a densa ocupação das margens e a diretriz de não remoção conduziram a uma solução convencional, por ela demandar menores seções transversais e, consequentemente, uma faixa de domínio reduzida. Por outro lado, optou-se pela utilização de revestimento em gabião nas paredes do canal, bor-

das livres e seções mistas, que se adequam ao sistema viário proposto e ao desenho das faixas de domínio de acordo com a pré-existência de ocupação. O revestimento com gabião, se comparado ao revestimento em concreto, ao menos possibilita maior permeabilidade, a diminuição da velocidade de escoamento e um maior rendimento na retenção de resíduos ao longo da calha do canal, sendo possível a sua remoção com a manutenção adequada e a não sobrecarga de lixo nas jusantes (CANHOLI, 2005).



Fig. 111 – Contraste entre novos edifícios e habitações mantidas. Crédito: Ana Maria Haddad (2016).

É importante salientar que esta escolha, a princípio, não foi bem acolhida pelos moradores, que gostariam de um revestimento liso para evitar o acúmulo de lixo nas suas redondezas. Essa preferência se justifica na percepção atual sobre os rios urbanos, que não mais vistos como rios e sim como calhas de escoamento de água e esgoto: "valas a céu aberto". Ações de conscientização e de recuperação afetiva da memória dos rios urbanos são fundamentais para o êxito de obras do tipo em toda cidade. A equipe social presente no Sapé e as articulações internas entre moradores durante o processo de projeto e obra culminaram em ações de conscientização ambiental com alguma relevância. Foram criadas redes, a partir de ONGs, e construído um movimento comunitário de preservação e conservação do córrego após a sua canalização, com

ações de limpeza e educação ambiental. Foge ao escopo deste artigo a análise aprofundada do êxito destas iniciativas e quais suas contradições e limitantes. Porém, em visitas ao local e entrevistas com os moradores é recorrente o discurso pela preservação do córrego, apesar de serem evidentes as marcas de acúmulo de resíduos na sua calha e em várias outras áreas por todo perímetro da intervenção. Ao mesmo tempo, são constantes as reclamações sobre o serviço de coleta de resíduos sólidos e a baixa frequência de manutenção nas calhas do córrego. A Fig. 112 apresenta uma perspectiva do canal implantado, um desenho esquemático da sua seção e a sua condição de persistente acúmulo de resíduos em destaque. A Fig. 113 apresenta fotos sobre as condições da área durante as obras, com o persistente acúmulo de lixo com a imagem da implantação da infraestrutura nas unidades mantidas.

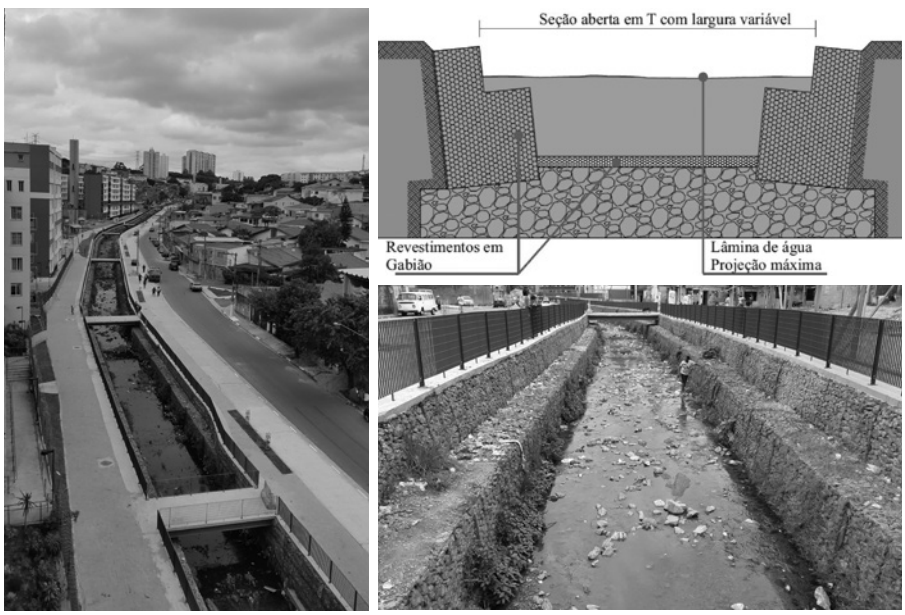


Fig. 112 – Solução de macrodrenagem para recuperação do Córrego do Sapé. Crédito: Ana Júlia Brandão (2015).



Fig. 113 – Fotografias da área em outubro de 2015. À esquerda, o acúmulo de lixo em áreas removidas e ociosas; à direita as obras para implantação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Crédito: Ana Júlia Brandão (2015).

Por fim, as análises apresentadas sobre a Favela do Sapé permitem aferir alguns comentários. A delicada interrelação entre a moradia precária e os espaços de fragilidade ambiental se mostra como o grande desafio em projetos como os da Favela do Sapé, cujas características de ocupação são comuns em toda São Paulo. Por um lado, constata-se que a prática de urbanização de favelas tem sido uma alternativa mais viável, financeira e fisicamente, na tentativa de inserção de tecidos precários à cidade formal e sua transformação em bairro, com a viabilização de acesso à infraestrutura urbana básica. Por outro, a frequente localização de favelas em fundos de vale, áreas de várzea, beira de represas, etc. mantém aceso o debate em torno da remoção ou não de assentamentos consolidados, que infringem a legislação e prejudicam o equilíbrio ambiental e hídrico nas cidades.

No caso da Favela do Sapé, observa-se que o entre o desenho da política pública e o benefício real à população há um caminho longo e tortuoso. Viu-se que o projeto hoje em implantação é distinto do proposto em nível executivo e que a morosidade das obras colabora para o crescimento do déficit orçamentário e alterações dele consequentes. Viu-se também que as remoções superaram o cálculo previsto e chegam a aproximadamente 60% do total de unidades anteriormente cadastradas. E mais, que parte das famílias removidas ainda não teve uma solução definitiva para sua situação e tampouco existe previsão concreta para tal. São vários os empreendimentos complementares ao Sapé para o alcance da demanda, mas estes ainda estão em fase preliminar de estudos, projetos e captação de recursos.

Há de se reconhecer que a recuperação ambiental do córrego do Sapé se mostra condizente com as circunstâncias nele apresentadas. A seção canalizada e retificada é reconhecida como uma solução convencional em parâmetros conservadores de projeto, mas se justifica dadas condicionantes apresentadas. Taludes inclinados e vegetados ou a manutenção do curso natural do córrego despenderiam maiores faixas de proteção e um número ainda maior de famílias removidas. Ainda assim, cabe investigar o porquê dos documentos oficiais não mencionam as intervenções na escala da bacia ou microbacia, tampouco intervenções complementares no sentido de equacionar o balanço hídrico na escala adequada a esse tipo de intervenção. Nesse sentido, também seria interessante interferir com maior atenção na microdrenagem por meio de técnicas compensatórias e ambientalmente compreensivas, que colaborassem para o equilíbrio do sistema e pudessem ser complementares à canalização. A falta de recursos pode explicar a ausência de um paisagismo mais apurado nas margens do córrego e nos vazios criados com as novas tipologias verticais, mesmo que o tratamento paisagístico fosse escopo do projeto original. Tais ações poderiam proporcionar melhor conforto térmico ambiental,

colaborar de forma funcional ao equilíbrio hídrico da bacia, qualificar áreas de maior permeabilidade e agir como impeditivos a novas ocupações. Sabe-se que o desenho urbano funcional tem maior chance de ser respeitado após a entrega das obras, considerando a grande pressão imobiliária em áreas de valorização intensa, como o Sapé.

O fato é que a "tecnologia de Urbanização de Favelas" é um campo em expansão e experimentação. Cada área apresenta situações peculiares e não faz sentido estabelecer conceitos estritos sobre as formas de intervenção. Há de se conhecer o repertório variado de soluções técnicas para recuperação ambiental de rios e córregos, considerando sua abrangência e interferência inclusive para além dos limites da intervenção e trabalhando na escala de intervenção adequada.

Os estudantes e a prática no ensino: aprendendo com o Sapé

GUILHERME ROCHA FORMICKI, EDUARDO GASPARELO LIMA, BRUNA DE RANIERI CAVANI FERRAMENTA, JÚLIA FERREIRA DE SÁ BORRELLI

O presente ensaio é fruto da disciplina *Instrumentos de Intervenção Urbanística em Assentamentos Precários: Plano, Programa e Projeto*[75] que propõe aos alunos refletir sobre com os instrumentos recentes de regularização urbanística de assentamentos precários.

75. Disciplina optativa do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP.

O curso está estruturado em três eixos de análise com intuito de familiarizar os alunos com as dinâmicas do espaço informal (favelas e loteamentos irregulares) das cidades brasileiras: formação histórica, políticas públicas e projetos de intervenção. Seu objetivo é introduzir os estudantes nos instrumentos de regularização urbanística de assentamentos precários. A partir de discussões coletivas foi possível entender melhor o cenário no qual se deu o surgimento e a consolidação dos assentamentos precários. Em seguida, propôs analisar as políticas públicas de intervenção atuais. Para encerrar a parte teórica, propôs um estudo, em grupo, da Favela do Sapé ou da Nova Jaguaré. Decidiu-se por abordar a primeira delas – Favela do Sapé.

A essência do trabalho desenvolvido foi compreender as dinâmicas de precariedade da Favela do Sapé, relacionando os aspectos sociais (renda) e físico urbanístico (localização no assentamento). Também se formulou uma hipótese acerca do destino das áreas livres residuais do Sapé no pós-obra.

Partiu-se do pressuposto de que essas áreas – que tiveram seus domicílios removidos para abrir espaço para as obras de urbanização e, também, pelo risco urbano ambiental – seriam reocupadas tão logo as obras de urbanização fossem concluídas, e entregues pelo poder público. Para legitimar essa hipótese o grupo buscou entender como as dinâmicas de precariedade do Sapé poderiam influenciar nas possíveis reocupações informais da favela.

Se essa hipótese fosse confirmada, o grupo teria como objetivo seguir na formulação de parâmetros de como se dariam essas ocupações. Vale dizer que este era o entendimento geral, as reocupações acabariam ocorrendo nos espaços livres residuais do Sapé. Partiu-se desse pressuposto uma vez que, após

as remoções dos domicílios originais, os novos usos para as áreas livres não seriam implementados, embora previstos no projeto arquitetônico.

Era de conhecimento dos alunos que a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) discute os projetos de urbanização com o conselho gestor e com os projetistas, e que este órgão pode propor alterações tanto de projeto e obra. A SEHAB havia indicado para os espaços livres residuais usos diferentes daqueles especificados no projeto arquitetônico original, que também não foram implementados em sua grande maioria, até o presente momento.

Para se atingirem os objetivos estipulados pelo grupo, foram produzidos mapas que evidenciavam pontos que os alunos julgaram relevantes para legitimar a hipótese acerca do processo de reocupação. As etapas e análises desses dados serão relatas a seguir.

A partir dos dados de projeto de urbanização proposto pela Base 3 Arquitetos e dos levantamentos de selagem[76] feitos na favela, viu-se a necessidade primeira de se elaborar um mapa-base para traduzir a realidade da favela no momento do exercício (primeiro semestre de 2015). A partir de fotos aéreas do Google Earth, de dezembro de 2014, produziu-se uma base que abrangesse toda a extensão do Sapé - Sapé A e Sapé B – e que mostrasse as áreas até então remanescentes e, por contraste, as áreas livres residuais (Fig. 114).

76. Selagem é uma das etapas do levantamento socioeconômico e físico-urbanístico, cujo objetivo é relacionar o número de domicílios de um assentamento para apoiar as intervenções do poder público.

Em seguida, cruzou-se a planta do projeto urbanístico da favela (considerando-se apenas os blocos que haviam sido edificados, até então, e as áreas que estavam sem intervenção) com as plantas dos domicílios do Levantamento Planialtimétrico Cadastral – LEPAC de 2011 e do censo do IBGE de 2010 (considerando-se apenas as áreas remanescentes que não passaram pelo processo de remoção). Os dados do LEPAC e do IBGE quantificaram a população das áreas consideradas, que foram divididas pela área (Fig. 115 e Fig. 116).

Elaborada a base preliminar, cruzaram-se os seguintes dados: cheios e vazios, áreas livres remanescentes, viário, densidade demográfica e renda familiar média. Os mapas de cheios e vazios (Fig. 117) e de áreas livres e viário (Fig. 118) foram produzidos a partir de fotos áreas do Google Earth. A densidade demográfica (Fig. 115 e Fig. 116), bem como a renda familiar média (Fig. 119) foram elaborados para as áreas remanescentes da favela onde as obras de urbanização não haviam chegado, significa dizer, áreas que não haviam sido nem total nem parcialmente removidas para as obras.

Afinal, as áreas da favela cujos setores tivessem domicílios removidos teriam sua composição alterada, o que invalidaria os dados presentes no IBGE e no LEPAC, dados esses coletados antes das primeiras remoções para a urbanização. Como foram agregados dados de dois arquivos distintos, configurando um novo mapa, houve a necessidade de rever, moradia a moradia, os dados do LEPAC.

Foram analisadas as quatro divisões do Sapé indicadas pelo LEPAC - Sapé 1, Sapé 2, Sapé 3 e Sapé 4. Chegou-se à conclusão que as áreas remanescentes que se enquadravam nessa análise eram apenas nas delimitações do Sapé 1 e 2.

Após cada uma delas ser analisada, foi produzida uma nova planilha com os dados de densidade e de renda média familiar. Assim, foram gerados os últimos mapas de referência (Fig. 116, Fig. 117 e Fig. 119). Foram atribuídos de forma proporcional pontos que balizassem as relações entre os dados de renda, densidade e proximidade a eixos de circulação e a propensão à reocupação dessas áreas.

Basicamente, as faixas de densidade mais altas receberam mais pontos, já que o grupo acreditou que as áreas de maior densidade eram mais suscetíveis ao processo de reocupação, dado o caráter consolidado da favela. Já para a renda familiar, o raciocínio é inverso: quanto menor a renda de uma dada área, mais provável será a reocupação de áreas livres residuais na sua proximidade. Assim, áreas de menor renda receberam mais pontos.

O grupo supôs que, quanto maior a proximidade da área livre com uma via estrutural de circulação, mais propensa ela é à reocupação. Dessa forma, áreas mais próximas a esses eixos receberam mais pontos.

Desta forma as áreas livres foram divididas em 19 vazios menores, sendo que cada um dos vazios fazia frente a algum setor remanescente, cujos indicadores foram analisados e mapeados. Aqui, é de suma importância ressaltar que foram classificados apenas os vazios, já que o grupo supôs que apenas eles sofreriam reocupação. Do contrário, caso áreas construídas entrassem no escopo de análise e de classificação, o exercício estaria se dispondo a analisar um fenômeno diferente das reocupações: o processo de adensamento/verticalização.

A partir do cruzamento de todos esses dados e após a distribuição de pontos a todos os vazios, o grupo adotou como critério de classificação para o indicador criado – o Índice de Vulnerabilidade Social e Físico-Urbanística – a seguinte diretriz: áreas com altos riscos de ocupação estariam entre a faixa de 4 a 6 pontos; as faixas entres 7 e 9 pontos caracterizariam as áreas de risco muito alto; e de 10 a 13 pontos, o risco seria altíssimo (Fig. 120).

O grupo pretendeu, com esta análise, lançar insumos para a qualificação de espaços públicos em pesquisas e projetos de urbanização em assentamentos precários, principalmente considerando alta incidência de reocupações dessas áreas por novas habitações, principalmente no contexto paulistano.

A análise considerou a presença de grupos paralelos ligados ao crime que vem disputando e ocupando espaços livres nas favelas. De fato, aliados à omissão do poder público, ao não propor usos para os espaços coletivos projetados – percepção esta discutida pela disciplina - a analise dos dados confirmou a propensão à reocupação informal de áreas livres residuais em favelas. Os parâmetros também subsidiaram e legitimaram argumentos que justificavam a necessidade de destinação de uso a essas áreas.

Após está analise o grupo propôs alternativas de uso para as áreas livres, como a doação de lotes desocupados sempre que possível e ocupação dos vazios remanescentes da obra. Essa ocupação poderia ocorrer por meio da implantação de equipamentos como creches e sedes para as ONGs atuantes na área, como também da implantação de boxes comerciais, em especial na rua lindeira ao parque linear, ou embriões ou residências sobrepostas.

Cerca de um ano após a conclusão da disciplina chegaram ao grupo informações atualizadas sobre a área. Segundo relato de funcionário da prefeitura as áreas livres remanescentes identificadas no trabalho como propensas à reocupação – e que não foram implementadas – foram de fato reocupadas irregularmente.

Nesta página:

Fig. 114 – Áreas remanescentes. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados LEPAC (2011) e Google Earth.

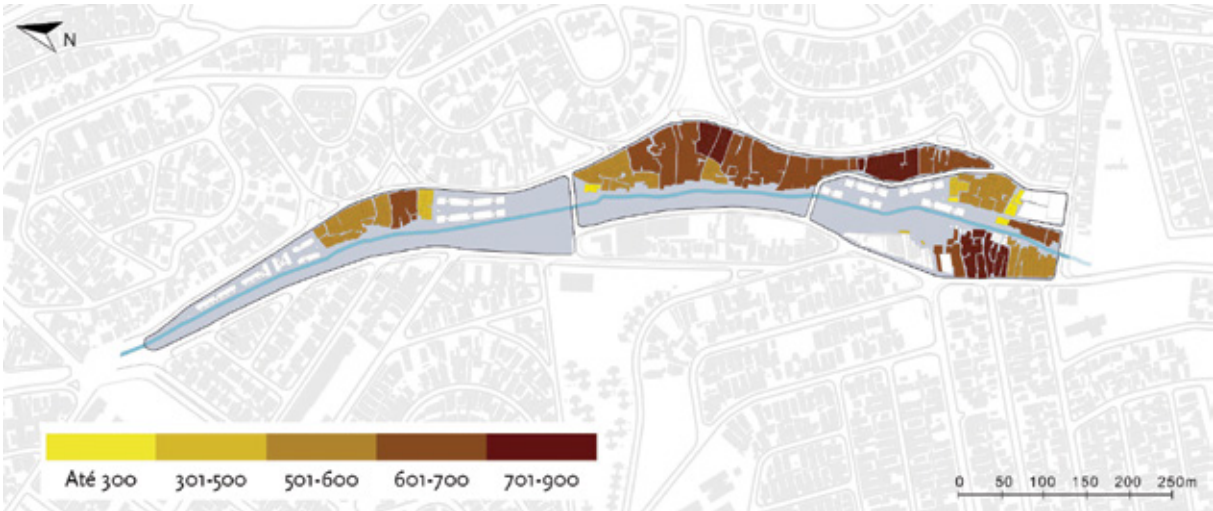
Na próxima página:

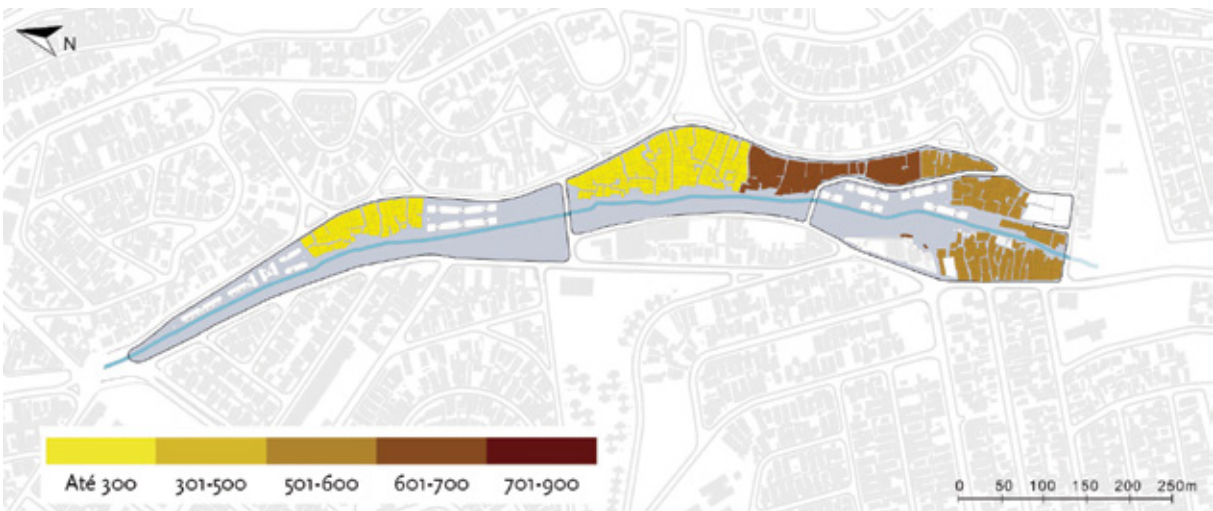
Fig. 115 – Densidade Demográfica. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do LEPAC (2011).

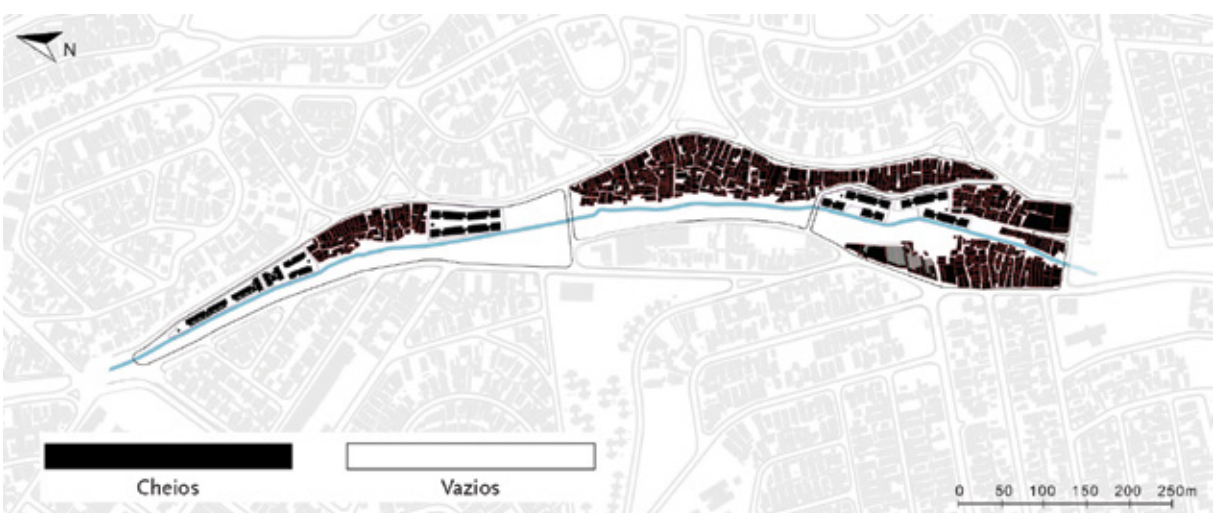
Fig. 116 – Densidade Demográfica. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2010).

Fig. 117 – Cheios e vazios. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do LEPAC (2011) e Google Earth.

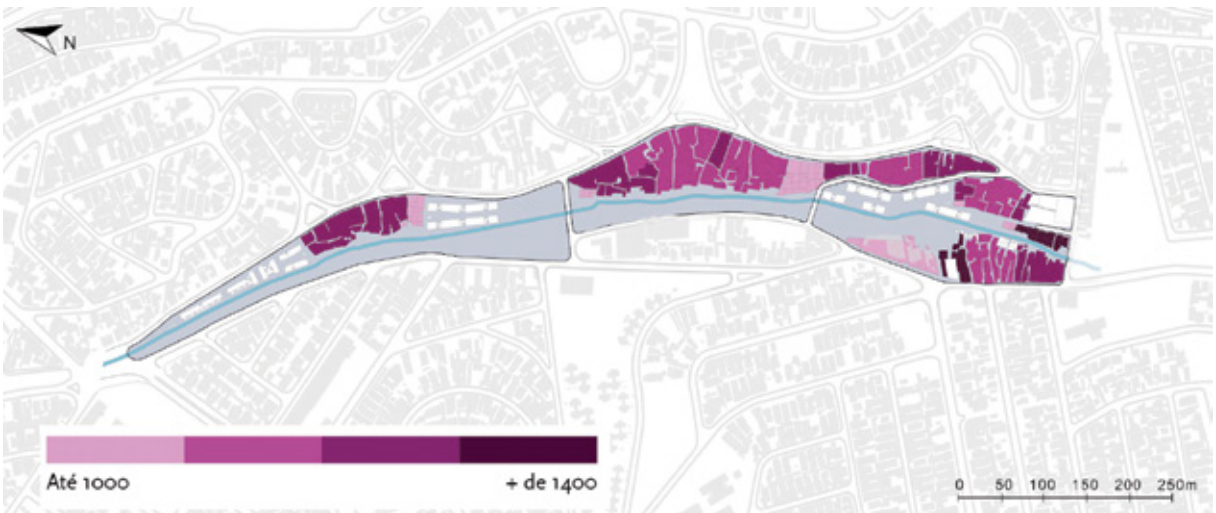


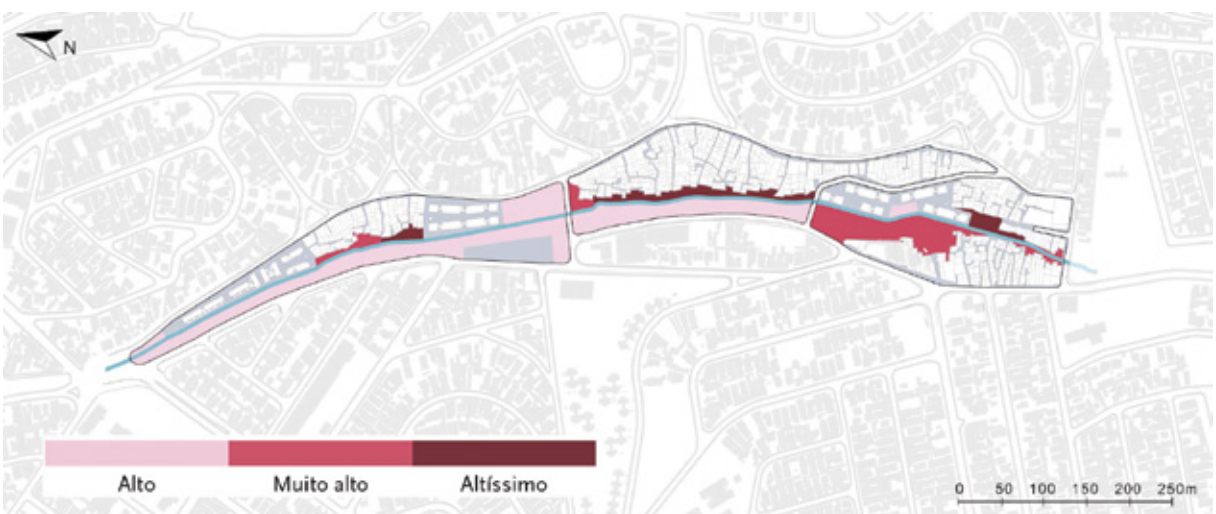

N
Até 300
301-500
501-600
601-700
701-900
0 50 100 150 200 250m


N
Até 300
301-500
501-600
601-700
701-900
0 50 100 150 200 250m


N
Cheios
Vazios
0 50 100 150 200 250m


N
Vielas
Eixos principais
Viário perimetral
0 50 100 150 200 250m


N
Até 1000
+ de 1400
0 50 100 150 200 250m


N
Alto
Muito alto
Altíssimo
0 50 100 150 200 250m

É de conhecimento do grupo que cada favela tem dinâmica e forma de expansão própria. Sabe-se também que, se o Estado não se faz presente como grupo atuante a longo prazo nas favelas, outros grupos paralelos ligados ao crime tendem a se impor e a implantar sua própria logica de organização espacial. Ou seja, se o Estado não ocupa os espaços residuais com equipamentos ou moradia, outros grupos atuantes nessas favelas (sejam moradores em ações isoladas, sejam grupo paralelos mais organizados) vão reocupar essas áreas, e dar-lhes um fim que julgarem propício. No caso do Sapé, os domicílios que foram removidos estavam essencialmente em áreas de risco por alagamento – áreas essas que estavam ao longo do Córrego do Sapé – ou em áreas que seriam ocupadas com provisão habitacional e infraestrutura.

A Favela do Sapé, apesar de suas particularidades espaciais e sociais (tais como condições específicas de risco urbano e ambiental e composições específicas de renda, etc.) serve de estudo de caso que ilustra uma realidade que o grupo julga ser recorrente em outras favelas de São Paulo. Um exemplo corrobora este fato é a favela Nova Jaguaré – estudada por outros grupos de estudantes da disciplina – que também passou por reocupações no pós-obra.

O trabalho desenvolvido suscitou ao grupo questões relativas às práticas atuais de urbanização de favelas e à forma de se lidar com os espaços residuais e, de modo geral, com áreas livres em favelas.

Não é o intuito desse ensaio responder as todas as questões propostas, mas sim pontuá-las e discuti-las a partir do que é transmitido para os estudantes dentro da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

O principal questionamento levantado pela disciplina foi relativo às áreas livres. Primeiramente, qual seria o caráter desses espaços? Além disso, qual seria a viabilidade de se proporem áreas livres se elas possuem grande potencial de reocupação? E a reocupação dessas áreas se daria devido à qualidade dos espaços propostos em projeto ou devido ao desconhecimento da real necessidade da população por espaços livres? Ou ainda, esta reocupação se daria por uma eventual disparidade entre uma carência iminente de habitação e um retardo na execução total do projeto?

Além disso, durante o desenvolvimento do trabalho, foram suscitados outros pontos que são preponderantes para a constituição de um partido projetual, partido esse que tem como função primeira construir contextos para justificar as escolhas e prioridades de projeto, assegurando assim coerência e validade ao desenho. Segundo o escritório Base3 Arquitetos – que realizou o projeto de urbanização da Favela do Sapé – o conceito que estrutura o partido

Na página anterior:

Fig. 118 – Sistema viário. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do LEPAC (2011).

Fig. 119 – Renda média domiciliar. Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2010).

Fig. 120 – Vulnerabilidade Social e Físico Urbanística. Fonte: Elaboração dos autores.

da urbanização é a costura urbana entre as duas margens do córrego a partir do desenho de espaços públicos[77]. No entanto, compreendeu-se durante a disciplina que não é apenas o partido projetual que vigora em uma obra de urbanização de favelas. Há necessidades impostas por vários órgãos de governo e outras entidades. Sendo assim, cabe a pergunta: até que ponto o Sapé e outras áreas que passaram por intervenções têm seus programas arquitetônicos e urbanísticos cumpridos frente às exigências de outras naturezas?

77. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/15.170/5441>. Acesso em Julho de 2016.

Também foram notadas outras questões que envolvem projetos de requalificações de assentamentos precários. Assim sendo, questões como acessibilidade, inserção urbana e conforto ambiental, por diversas vezes, ficam em segundo plano. As vias e vielas, de tamanhos reduzidos e traçado irregular, já denotam a grande dificuldade em inserir as favelas ao seu entorno imediato sob o ponto de vista da macro acessibilidade.

A influência do traçado urbano no microclima é outra questão latente e, ao mesmo tempo, cada vez mais relevante para as discussões sobre sustentabilidade. Há uma dificuldade muito maior quando se trata de projetos de intervenção em favelas. Uma vez construídas de forma ilegal e fora da normatização exigida, o processo de adaptação desses assentamentos a padrões mínimos de qualidade ambiental – seja ela interna ou externa – se torna um verdadeiro desafio para se alcançar.

Aqui, cabe uma observação. Os apontamentos até aqui explicitados surgiram a partir do desenvolvimento do nosso trabalho; no entanto, isso não quer dizer que sejam exclusivos da Favela do Sapé. Pelo contrário, valem para outras favelas e até para outros assentamentos precários cuja morfologia seja semelhante à que estudamos.

Tanto o desenvolvimento do trabalho para a disciplina quanto o contato dos alunos com um projeto de um escritório de arquitetura – projeto esse que, apesar de ter sofrido modificações, está em execução – fez com que se repensassem algumas práticas urbanísticas que são consideradas ideais pela academia, mas que, na realidade, não são viáveis.

A graduação em Arquitetura e Urbanismo é calcada em três pilares básicos: ensino, pesquisa e extensão, o que dá ao arquiteto as bases para exercer com propriedade suas funções. Sendo assim, qual papel que o ensino deveria ter na formação de um arquiteto? Ensinar de forma idealizada segundo as técnicas projetuais ou ensinar de acordo com o mais próximo da realidade, mostrando as práticas mais bem-sucedidas e também aquelas que não obtiveram tanto êxito?

No que se refere ao ensino e, mais especificamente, à faculdade de arquitetura e urbanismo, seu caráter de formação teórica pratica e – por que não dizer política – busca cumprir o papel ao lançar questionamentos acerca do método ideal de intervenção em favelas. Sendo assim, cabe um parêntesis. O que seria o chamado método ideal? Entende-se que não seria uma série de ações à prova de falhas. Seria, na realidade, o método caro ao arquiteto urbanista. Seria a forma como esse profissional agiria a partir de sua visão de mundo específica.

Feitas as considerações sobre o chamado método ideal de intervenção ensinado pela faculdade de arquitetura e urbanismo, há espaço para uma nova indagação relativa ao que é ensinado: deve a academia que forma arquitetos urbanistas abordar apenas as especificidades da arquitetura e do urbanismo em si ou também deve tratar de outros campos do conhecimento, como o caso do serviço social, tão importante em todo o processo de intervenção em favelas?

Acredita-se que é essencial que se considerem outras visões sobre esse método de intervenção. Essas visões, portanto, não seriam necessariamente opostas à forma como o arquiteto enxerga a problemática das favelas. São, muitas vezes, complementares. Assim, o arquiteto urbanista deve levar em consideração também a forma como assistentes sociais, moradores dos próprios assentamentos, representantes de órgãos como a SABESP[78] e outros tipos de membros do poder público – vereadores, prefeito, secretário, etc. – enxergam a questão e como eles se posicionam. Afinal, há uma série de opiniões, interesses e pressões políticas de todas as partes.

Voltando aos ensinamentos passados pela faculdade de arquitetura e urbanismo, espera-se que o aluno dessa instituição também entenda a magnitude da intervenção do Estado na vida dos moradores das comunidades. Aos que serão removidos, como garantir-lhes condições razoáveis de reacomodação durante as obras? Aos que permanecem, como assegurar que sofrerão os mínimos impactos da intervenção? Afinal, sabe-se que as obras causam transtornos, interdições, acúmulo de poeira e rachaduras em muitas casas remanescentes, entre outros. E, quando se pensa no pós-obra, fica a grande questão: como facilitar a permanência dos moradores das comunidades no ambiente que se esforçaram tanto para melhorar[79]?

Foi aprendido que, para tentar garantir um processo de urbanização que observe todas essas questões, é essencial que arquitetos, assistentes sociais e outros atores no processo de intervenção em favelas façam valer as decisões tomadas no Conselho Gestor, órgão deliberativo constituído por membros da sociedade civil – habitantes das favelas alvo de urbanização – e por representantes do poder público. Vale dizer que, se no campo legislativo e admi-

78. A SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) foi citada aqui como órgão público que, apesar de não ter como objetivo principal promover a urbanização de favelas, acaba atuando nesse tipo de intervenção. Outros órgãos que também podem se encontrar nessa mesma situação e que fazem suas próprias demandas de projeto são a Secretaria Municipal do Verde e Meio-Ambiente, a Secretaria Municipal de Educação, Companhia de Engenharia de Tráfego, entre outras.

79. Uma questão bastante delicada é essa permanência dos moradores. Após serem reacomodados em novas unidades habitacionais, muitos acabam vendendo essas unidades a terceiros por razões como a impossibilidade de pagarem despesas da nova moradia. Além disso, moradores das áreas urbanizadas remanescentes veem os preços de aluguel das casas subirem após as melhorias efetuadas com as obras. Isso também pode dificultar sua permanência nas favelas urbanizadas.

nistrativo, instrumentos como o Conselho Gestor, a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social e a política habitacional como um todo estão previstos, na prática, as dificuldades de se estabelecê-los estão postas. Acordos entre poder público, moradores, projetistas, técnicos e até mesmo formas paralelas e locais de poder – como o crime organizado – são necessários e conseguidos a muito custo. E é esse muitas vezes tácito trabalho de negociação que o estudante universitário desconhece.

Ainda acerca das condições reais de trabalho em processos de intervenção em assentamentos precários (sejam eles reurbanização, urbanização ou remoção), há que se considerar também questões relativas às adequações em projeto demandadas pela própria obra em si. Nesses casos, trata-se comumente de obras em sítios com inadequações totais ou parciais, compreendendo possivelmente áreas de risco. Além disso, sendo os projetos oriundos de programas de intervenção essencialmente pública e, portanto, vinculados fortemente a uma burocracia inerente às normativas licitatórias, estão sujeitos a uma morosidade nas alterações projetuais e na entrega das obras.

A atuação do arquiteto no canteiro de obras estabelecido nas favelas também constitui enfrentamento inédito para estudantes de graduação – os quais costumam contar com pouca experiência prática no cotidiano de um canteiro de obras. Conforme aqui já suscitado, trata-se de uma experiência que demanda um trabalho de grande detalhamento, tendo em vista a fragilidade do meio edificado e a vulnerabilidade social dos moradores a serem contemplados – tanto diretamente, a partir do reassentamento, quando indiretamente, sobre aqueles que receberão melhorias, mas não uma moradia nova.

Considerando-se um projeto de reurbanização, por exemplo, em que são reconstituídos o parcelamento e a estrutura da favela a ser readequada, com a manutenção das famílias no próprio local, os fatores a serem considerados pelo arquiteto em obra são dos mais diversos. Como organizar as etapas de obra de forma a que existam acessos físicos para os fornecedores de materiais e maquinário? Onde alojar um contingente de trabalhadores que frequentará cotidianamente o canteiro? Como conciliar eventuais alterações no projeto aprovado face à morosidade das normativas de licitação? Como gerenciar o fornecimento de materiais e a qualidade construtiva, uma vez que os fornecedores estão atrelados justamente a processos de licitação independentes da escolha do arquiteto?

Muito embora diversas dificuldades tenham sido elencadas de forma inédita para o conhecimento dos estudantes de arquitetura em graduação, ainda é de se considerar que outros conflitos ainda permaneçam obscuros – os quais apenas a conciliação entre ensino e experiência prática poderia tornar palpáveis.

Mobilidade dos moradores: arranjos formais e informais nos novos conjuntos habitacionais da Vila Nova Jaguaré

LAIS BONI VALIERIS

Para conhecer as diversas formas de lidar com a provisão de habitações de interesse social, decorrente da remoção de moradias por obras urbanização de favelas, é necessário compreender a dinâmica de atendimento aos moradores, desde o cadastro à distribuição das novas unidades. A falta de informações sobre a etapa de pré-ocupação das unidades habitacionais – cadastro, seleção de famílias beneficiadas, decisões projetuais, análise das necessidades – torna o processo de distribuição e ocupação das unidades de difícil compreensão, principalmente para população que mais necessita entendê-lo.

Por mais que os programas e projetos de intervenções de assentamentos precários tenham avançado em relação à participação popular, projeto e obra, as etapas de distribuição e gestão das unidades habitacionais não acompanharam estes avanços. Tem-se ainda a ausência falta de informação e transparência nos procedimentos de distribuição e gestão das unidades habitacionais que impedem a avaliação e tornam-se barreira para estudos e pesquisas com a finalidade de propor novas formas de equacioná-los[80].

A favela do Jaguaré é uma das mais antigas da cidade de São Paulo, e sofreu intervenções de várias gestões municipais, desde casos pontuais de provisão habitacional, casos relacionados à infraestrutura, até a elaboração e execução de projetos de urbanização e de habitação de interesse social. Através da análise da área e dos dados sobre as obras de urbanização, feitas no período entre 2005-2010, e particularmente com o enfoque nos três conjuntos habitacionais produzidos no período – Kenkiti Simomoto, Alexandre Mackenzie e Nova Jaguaré, foi possível obter uma visão muito mais completa sobre as políticas públicas na cidade de São Paulo ao longo dos anos e os processos de provisão habitacional.

A Nova Jaguaré torna-se um caso profícuo para o estudo e entendimento das questões habitacionais da cidade, principalmente em relação aos processos de provisão de novas unidades habitacionais e as soluções e distribuição das novas unidades. Ademais, os projetos de pesquisa realizados no local, apre-

80. A pesquisa procurou compreender as políticas de oferta e demanda da produção habitacional proveniente dos processos de urbanização em favelas, o processo de cadastramento e atendimento habitacional – incluído a política de distribuição das unidades habitacionais e sua relação com a remoção e o reassentamento. O estudo foi feito na Nova Jaguaré relacionando quem são os moradores dos conjuntos habitacionais provenientes do processo de urbanização e qual a relação deles com a população da favela Nova Jaguaré.

sentaram importantes subsídios para a formulação de um estudo mais completo sobre a favela Nova Jaguaré[81].

Entender um território complexo como o da favela, cercado por questões de diversas naturezas – social, econômica, física, ambiental etc, é um grande desafio. É preciso ter em mente que o processo de urbanização nesse cenário acontece em resposta não só ao local no momento da obra, mas como fruto de questões que surgiram através do percurso histórico de formação do território da favela, incluindo as intervenções físicas e políticas habitacionais feitas na região ao longo das diferentes gestões municipais[82]. Além disso, propôs-se também seguir os dados oficias disponíveis sobre o processo de urbanização ocorrido no período de 2005 a 2010, atendo-se principalmente nas questões relacionadas aos processos de remoção, cadastramento e distribuição das novas unidades habitacionais produzidas no local.

Sendo os dados disponíveis insuficientes e nebulosos para a compreensão dos processos de atendimentos habitacional, foi proposta uma complementação de dados através da aplicação de questionário com os moradores dos conjuntos habitacionais[83]. Os resultados obtidos serviram como base da análise que vem a seguir.

A confrontação dos dados é difícil, pois se de um lado, os oficiais são de difícil acesso e compreensão, por outros, a realidade da favela é muito dinâmica. Porém, apesar das, esse método[84] se revelou rico trazendo novos insumos para futuras análises e reflexões.

Resultados

É sempre importante ressaltar as limitações que entrevistas e questionários podem apresentar diante de um cenário tão complexo como o das obras de urbanização de uma favela. Na busca de um complemento às lacunas dos dados oficiais, é possível obter, através de questionário e entrevistas com moradores, insumos para uma análise qualitativa, que apresenta situações singulares, mas com poder de ilustração sobre como ocorrem os processos e suas deficiências[85]. Apenas os resultados principais foram ressaltados neste artigo, aqueles provenientes das questões que levantaram mais insumos para as análises que serão evidenciadas adiante.

Os gráficos (Fig. 121) revelam que a maior parte dos moradores dos conjuntos habitacionais eram residentes da favela do Jaguaré antes das obras de urbanização, e destes, quase 80% sofreram diretamente com as obras de urbanização, através das remoções. Entretanto, quando se relaciona as remoções aos

81. Ressalta-se os projetos de iniciação científica de Trento (2011), que procurou entender as mudanças físicas propostas pelas diversas intervenções, e a pesquisa de Sato (2013), que procurou entender o impacto dos projetos nas remoções das famílias. Sato também procurou entender as respostas para o atendimento habitacional a essas famílias removidas.

82. A pesquisa baseou-se em dados secundários oficiais provenientes do processo de urbanização da favela Nova Jaguaré.

83. A segunda parte da pesquisa se iniciou através da aplicação dos questionários nos três conjuntos habitacionais. Apesar de obter 20% de respostas para a viabilidade de análise dos resultados, a pesquisa buscou alcançar o maior número de moradores dentro dos conjuntos habitacionais. Para tanto a coleta das respostas dos moradores dos três conjuntos se mostrou muito importante.

84. A aplicação dos questionários foi feita de duas maneiras, direta e indireta. A direta, de porta em porta, que permitiu ir além das questões quantitativas, pelo contato direto com os moradores. A indireta foi feita através do contato com um morador de cada bloco nos três conjuntos habitacionais, que distribuiu e recolheu os questionários para os seus vizinhos.

motivos, os moradores em grande parte não sabiam responder precisamente. Fica claro na aplicação dos questionários que o motivo da remoção foi estar em área de risco, revelando falta de clareza da população entre remoção motivada por estar em área de risco ou frente de obra. Como afirmou Giraldez (2014) em sua pesquisa, o assunto das remoções ainda é tratado de maneira pouco clara por parte do poder público. Foi possível notar na aplicação dos questionários que, essa questão poderia sofrer desvios de auto-declaração, pois muitas vezes quando perguntados sobre o motivo da remoção, algumas das respostas frequentes eram: "*Ah deve ser área de risco, é favela ne? Toda favela é área de risco*". Esse argumento pronto, e descolado do contexto, reflete um discurso oficial sobre favelas e assentamentos precários ainda regado de preconceito e que visa favorecer a remoção.

85. Fora previsto um mínimo de 20% de respostas – 189 questionários respondidos (22 no Kenkiti Simomoto, 81 no Nova Jaguaré e 86 no Residencial Alexandre Mackenzie). O número final de questionários respondidos foi de 206 no total, sendo 28 no Kenktiti Simomoto, 91 no Nova Jaguaré e 87 no Alexandre Mackenzie.

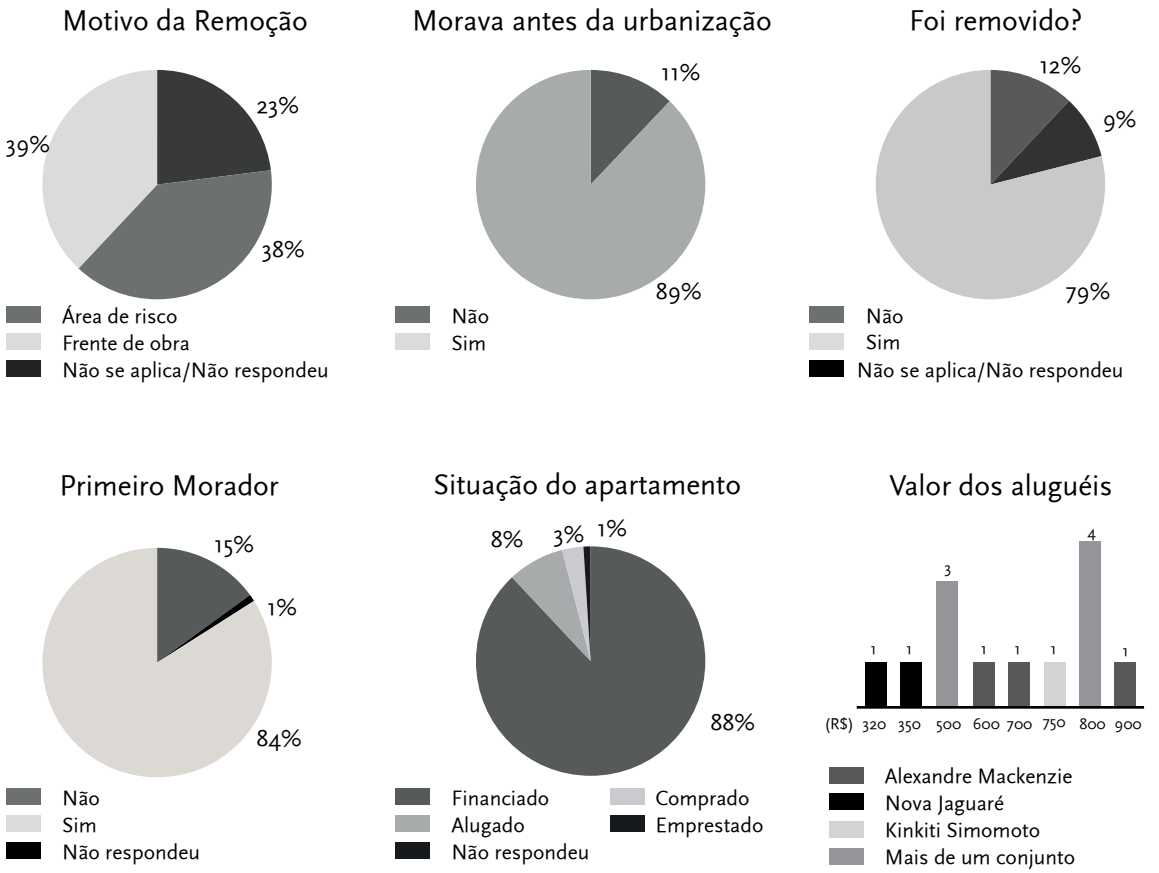


Fig. 121 – Gráficos resultantes da aplicação dos questionários de pesquisa.

Ao longo da aplicação dos questionários, surgiram pontos fora da curva, ou seja, casos muito específicos que não podem ser considerados representativos, mas que ilustram bem a complexidade que envolve as questões ligadas à urbanização de favelas, remoções e reassentamentos.

Tive a oportunidade de conversar com uma senhora do conjunto Nova Jaguaré, a qual passou pelo processo de remoção justificado pelas obras urbanísticas. Segundo ela, os desenhos mostravam que iria passar uma nova rua por onde sua casa estava. Entretanto, após o termino das obras, o projeto foi alterado e sua casa permaneceu em pé, sendo reformada e oferecida à outra família removida. A moradora removida de sua casa não conseguia compreender e aceitar os motivos pelos quais a levaram a se mudar para um apartamento cujo tamanho era incapaz de atender às necessidades de sua família, e sem compreender o processo, não sabia por onde buscar recursos para recorrer sobre seus direitos e de sua antiga casa, que continuava no local sobre posse de outra família.

Outros casos chamaram a atenção, e, especial dois no Residencial Alexandre Mackenzie, o primeiro envolve um caso de invasão/ocupação de um apartamento. Uma mulher ocupou um apartamento por meios próprios, pois sua casa, apesar de não fazer parte de maneira direta das obras de urbanização, foi afetada por elas. Segundo relatos da moradora, após as obras no entorno de sua residência, sua casa começou a sofrer com inundações provocadas pelas chuvas, fato que antes não acontecia e que segundo ela foram causados pelas intervenções físicas na casa vizinha. Ela reclamara por meios oficiais e dissera que os órgãos públicos responsáveis pelos conjuntos habitacionais estavam cientes de sua ocupação do apartamento, mas por ela não ter sofrido com as remoções oficialmente, não era possível prever o atendimento habitacional. Atualmente ela paga todas as contas de consumo de serviços públicos, menos o valor do financiamento.

O segundo caso, foi de um antigo morador da favela do Jaguaré que ficou tetraplégico no período das obras de urbanização. Ele e sua família moravam no alto do morro, e por causa das novas limitações, sua vida ficou muito difícil. Durante as obras de urbanização, ele conversou com os responsáveis pela intervenção, e conseguiu trocar sua casa por dois apartamentos térreos no condomínio C do Alexandre Mackenzie. Segundo ele, sua casa foi reformada e entregue para uma família que havia sido removida.

É interessante notar, em ambos os casos, a fragilidade do controle sobre as questões de reassentamento das famílias. Existem muitos desvios no processo convencional, que contribuem para o não fechamento da conta, ou para o fechamento de maneira alternativa.

Passados cinco anos do final das obras, e da entrega das unidades habitacionais, era de se esperar uma margem de rotatividade dos moradores dos apartamentos (Fig. 121). Mesmo que legalmente isso não seja previsto nem permitido, por outras experiências, constata-se que essa rotatividade de ocu-

pantes é inevitável, e ela se justifica por inúmeros motivos. A falta de participação popular no processo de projeto, a falta de clareza no cadastramento e distribuição das unidades, atrelados à única opção de provisão habitacional, terão como consequência, uma grande parcela dos moradores dos conjuntos habitacionais insatisfeitos.

Além disso, há fatores como o custo de vida que se eleva dentro dos conjuntos, temática abordada na última questão do questionário aplicado aos moradores. Quando questionados sobre pessoas que possivelmente foram removidos e voltaram às mesmas condições anteriores - principalmente a ocupação de áreas irregulares e inseguras, as respostas eram seguidas de explicações.

Muitos entrevistados respondiam que o retorno se dava principalmente pela proposta única de unidade habitacional, ou seja, as pessoas que não se acostumariam a um modo de vida relacionado ao edifício de apartamento, não teriam outra alternativa que não a de receber a verba de indenização e tentar retornar ao seu modo de vida anterior. Além disso, apareceram com frequência referências ao custo de vida, e como ele se eleva após a mudança para as novas unidades habitacionais.

Um dos fatores principais se deve aos gastos não previstos nas contas do financiamento, e às questões relacionadas à gestão dos edifícios - as contas de condomínio. A mudança física de uma unidade habitacional para a outra implica, na maioria dos casos, em uma mudança comportamental, como afirmou uma das moradoras do residencial Kenkiti Simomoto: "*Para morar aqui as pessoas precisam ter muita responsabilidade, não é mais a mesma coisa, são muitas contas para pagar*".

Outras questões relacionadas ao estilo de vida das pessoas, e como as intervenções espaciais influenciam, são relatos de pessoas que possuíam comércio antes das obras de urbanização, e com a mudança para as unidades habitacionais dos apartamentos, perderam sua fonte de renda. Por isso, muitas delas preferiram o valor da indenização ou vender posteriormente os apartamentos, para se reestabelecer com seu comércio dentro da favela.

Essa questão se relaciona diretamente com a rotatividade dos moradores das unidades habitacionais nos conjuntos. Relativamente altos e com um claro grau hierárquico de valorização entre eles, o valor dos aluguéis dos apartamentos dentro dos três conjuntos variou de R$ 320,00 por mês a R$ 900,00.

Demonstrando uma ocupação por públicos de poder aquisitivo distinto, é possível aferir que as obras de urbanização trouxeram valorização imobiliária

para a região, como já constatado por Giraldez (2014), e com isso, consequentemente, uma troca de público nessas ocupações. Em alguns dos casos, principalmente no Alexandre Mackenzie, foi possível identificar, através de conversas, que muitos aluguéis eram pagos com o valor do Auxílio Aluguel, mas que esse se mostrava insuficiente, sendo necessária a complementação do benefício para o pagamento do aluguel.

Apesar da pesquisa focar seus estudos em um período de intervenção específico - 2005 a 2010, ficou claro que compreender os projetos anteriores a esse, trariam uma visão mais clara sobre o cenário do início das obras de urbanização. Parte dos insumos que basearam a pesquisa, como o cadastramento dos moradores, foi produto de outros períodos de intervenção. A proposta inicial de aplicação dos questionários com os atuais moradores dos conjuntos foi para obtenção de uma base adicional de dados primários. Passados cinco anos do processo de urbanização, o mais provável seria que cenário encontrado diferiria da base de dados secundários e oficiais.

A busca por outras fontes de informações derivou da inacessibilidade de dados oficiais no que diz respeito ao cadastramento das famílias e ao destino das novas unidades habitacionais. A omissão dessas informações traz muito prejuízo para a compreensão do processo de urbanização ocorrido na favela Nova Jaguaré, e decididamente para os moradores.

Os resultados obtidos através da aplicação dos questionários serviram como base da análise qualitativa, dada a possibilidade da ocorrência de desvios de auto-declaração. Apesar de numericamente não representar de maneira expressiva a realidade dos conjuntos habitacionais e da população ali residente, as entrevistas trouxeram à tona informações que não estavam previstas inicialmente nesse projeto de pesquisa.

Estas exceções levaram a reflexões pessoais sobre o alcance dos processos participativos em uma obra de urbanização de favelas, e quais os problemas que eles poderiam sanar ao longo da obra e no pós-obra. Entretanto, sabe-se que para de fato ocorrer um processo participativo, um dos elementos chave é a clareza das tomadas de decisões e da forma de atuação, além, claro, de uma demanda muito maior para o tempo de execução da obra, elemento que não cabe nos cronogramas políticos. Essa falta de atuação em um campo mais próximo da realidade torna, muitas vezes, o projeto descontextualizado e sem resposta aos problemas reais.

Por fim, conclui-se que a compreensão de um projeto de urbanização de favelas demanda clareza de dados e disponibilidade de informações. Sem uma

base sólida de análise sobre a forma de atuação e de resolução de questões no que diz respeito, principalmente a remoção, realocação e distribuição das unidade habitacionais produzidas, fica muito difícil se aproximar da real política de intervenção em favelas. Propor novas soluções sem os insumos necessários para a produção de críticas concretas torna-se um exercício descolado da realidade. Abrir espaço para ouvir os moradores e entender as questões imbricadas no processo de urbanização de favelas é um elemento chave, e deve ser considerado primordial para a compreensão das questões habitacionais e de melhores formas de atuação.

Provisão habitacional em assentamentos precários. Vila Nova Jaguaré e Sapé

DENISE ANTONUCCI, GUILHERME FILOCOMO

Neste ensaio são analisadas as tipologias de Habitação Social produzidas, entre 2006 e 2016, pelo Programa de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo para as áreas da Favela do Jaguaré e do Sapé[86].

Favela do Jaguaré

Ao longo dos anos, a favela do Jaguaré passou por uma série de intervenções públicas em seu território que, por diferentes razões, levaram a remoção de várias famílias da área. Como apresentado por Sato (Fig. 122) os motivos que levaram a remoção de famílias do local justificaram-se, principalmente, pela necessidade de implantação de infraestrutura urbana e remoção de casas em zonas de risco.

É importante destacar que até a gestão Luiza Erundina (1989-92), as obras que buscaram beneficiar diretamente os moradores das favelas pretendiam sanar as situações de risco de deslizamento. Como solução padrão, abrigos temporários eram providos a essas famílias, nas proximidades ou internamente à favela. Durante sua gestão, a encosta sul da favela do Jaguaré (Setor 3) sofreu um deslizamento que levou a remoção de 75 famílias que se encontravam em zona de risco geotécnico e, em seu lugar, foi proposta a construção de 71 unidades habitacionais, nessa mesma encosta. Com o término de sua gestão, em 1992, o projeto não foi implementado e a área foi novamente ocupada.

Na gestão dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000) 40 famílias foram removidas para a execução de novas obras de infraestrutura de contenção de encosta, e mais 1.714 famílias para a implantação do conjunto habitacional Cingapura (PROVER), responsável por apenas 260 unidades habitacionais. A intervenção gerou um déficit de 1.454 unidades e, desse total, aproximadamente 1.400 famílias receberam o "cheque-despejo". Este auxilio habitacional foi amplamente criticado já que não foi capaz de prover às famílias recursos para que pudessem encontrar uma nova habitação.

86. Foram utilizados dados e peças gráficas extraídos dos projetos de habitação para o Sapé e o Jaguaré cedidos pela SEHAB, escritórios Base 3 Arquitetos e Boldarini Arquitetos Associados e consultado em Freire (2006).

POLÍTICAS DE REMOÇÃO INSTITUÍDAS NA FAVELA VELHA NOVA JAGUARÉ DE 1977 A 2012						
Período	**Gestão**	**Órgão responsável**	**Remoções**	**Causa**	**Atendimento oferecido**	**Provisão Habitacional**
77/79	Otávio Santubal	Bem-Estar social	25 famílias localizadas na Av. General Vital	Construção da estação de trem da FEPASA e canteiro de obras do Cebolão	Caminhões e trens à disposição das famílias; transferências oferecidas pela prefeitura	-
83/84	Mario Covas	FABES, SAR, IPT e EMURB	Cerca de 100 famílias	Deslizamento de terra	Famílias realojadas, transferidas e realocadas em lotes urbanizados	-
89/91	Luiza Erundina	PMSP	75 famílias	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos	Realocações dentro da área, transferência para o Conjunto Raposo Tavares; construção de alojamentos provisórios	-
1995	Paulo Maluf	PMSP	Aproximadamente 1800 famílias	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos e construção dos conjuntos habitacionais, obras viárias, sistema de esgoto, água, etc.	Indenização. Transferência para alojamento provisório	260 unidades pelo PROVER, conjuntos Nova Jaguaré I e II
2002	Marta Suplicy	PMSP	26 famílias	Deslizamento	-	
2006-11	Gilberto Kassab	Habi Centro	1879 famílias	Remoções preventivas por risco. Obra de urbanização, construção de conjuntos habitacionais, sistema de esgoto, água, etc.		942 UHs
TOTAL			**Aprox. 2567 famílias**			**1202 Uhs**

Fig. 122 – Políticas de remoção instituídas na Favela Nova Jaguarpe 1977 a 2012. Fonte: Sato (2013)

É importante mencionar que, nesse momento, a SEHAB chegou a estudar a possibilidade de remover a grande quantidade de famílias que residia na favela para construir um grande "Complexo Cingapura" na área. Esse projeto urbano mostrou-se incompatível com a geografia da área, e a provisão habitacional foi muito inferior ao número de remoções que geraria. O projeto-tipo compunha-se de uma torre de térreo mais quatro andares, em formato 'H' – considerado a tipologia de menor custo dada sua baixa área de circulação, com unidades habitacionais inferiores a 50m².

Na gestão Marta Suplicy (2001/2004), seguindo as diretrizes da política habitacional vigente, foram propostas a implementação do programa Bairro Legal e a revisão do projeto de urbanização da favela. Os principais objetivos da ação passaram a ser: sanar os problemas relacionados a zonas de risco, implantar redes de saneamento básico, pavimentar as ruas, vielas e escada-

rias, viabilizar a coleta de resíduos sólidos, regularizar a situação fundiária de todos os lotes a serem preservados e prover unidades habitacionais para famílias removidas pelas obras.

A elaboração desse novo projeto considerou a participação popular que elegeu uma opção intermediária entre as três apresentadas pelo poder público onde, a opção mais intervencionista exigiria um maior número de remoções (1.990 famílias); a opção menos intervencionista preservaria a maior quantidade de casas possíveis, gerando a remoção de 1.500 famílias. Junto aos moradores, selecionou-se a opção intermediária que previa a remoção de 1.540 famílias.

Esse projeto previa a remoção de famílias ao longo da encosta sul e leste e, neste território, seriam providas novas unidades habitacionais. É importante mencionar que essas encostas possuíam a maior precariedade urbana por apresentarem uma alta declividade e grandes dimensões de quadras, ocasionando problemas de esgotamento, drenagem urbana e acessibilidade. A provisão habitacional considerou a construção de 470 sobrados, 590 casas sobrepostas e 988 apartamentos: um total de 2.048 unidades habitacionais – número superior à remoção proposta pelo projeto..

As unidades habitacionais previstas organizavam-se em quatro tipologias. A tipologia ABC possuía dois quartos de 8m², uma sala / cozinha de 18m² e um banheiro e área de serviço que totalizavam juntos 5m² – total de 31m² de área útil e 45m² de área construída (Fig. 123). A tipologia D possuía dois quartos (8m² e 6m²), uma sala / cozinha de 17m² e um banheiro e área de serviço que totalizavam juntos 5m² – total de 44m² de área útil e 47m² de área construída (Fig. 124). A tipologia EFG possuía dois quartos de 8,5m² cada, uma sala de 10m², uma cozinha de 10m² e um banheiro e área de serviço que totalizavam 6m² juntos – total de 31m² de área útil e 42m² de área construída (Fig. 125). Por fim, a tipologia de casa sobreposta possuía um quarto de 8,2m² e um quarto de 9m², uma sala / cozinha de 17m² e um banheiro e área de serviço que totalizavam juntos 4m²– total de 36,2m² de área útil e 44m² de área construída (Fig. 126). Esse era o conjunto de possibilidades apresentada pelo projeto para atender a realocação das famílias removidas.

Apesar do projeto de urbanização ter sido realizado, não houve tempo de licitar o projeto nesta gestão. No período de 2005 a 2012 a Favela do Jaguaré foi objeto de intervenção do Programa de Urbanização de Favelas da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Nas gestões José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 / 2009-2012), Heliópolis, Paraisópolis, São Francisco e Jaguaré foram consideradas áreas de particular importância, por serem complexos de favelas que apresentavam maior precariedade na cidade

de São Paulo. Para estas favelas foram desenvolvidos projetos de implantação de rede de infraestrutura (abastecimento de água, coleta de esgoto e drenagem urbana), a retirada de famílias de áreas de risco, construção de novas unidades habitacionais para atender as famílias removidas, pavimentação de vias e construção de equipamentos públicos.



Em 2006 as obras de urbanização tiveram início com a remoção de moradias das áreas de risco: Morro do Sabão, área de encosta na Rua 3 Arapongas e ao longo da linha férrea (FACHINI, 2014). Uma das alterações em relação ao projeto anterior foi subtração de uma grande área de provisão habitacional (encosta sul da favela) e a execução de um parque. Houve também a diminuição da provisão habitacional e da remoção de unidades habitacionais na encosta leste – a margem do rio Pinheiros, e criação de duas áreas de provisão vizinhas à favela – Alexandre Mackenzie e Kenkiti Simomoto.

Com a execução das obras de urbanização e provisão habitacional 1.879 famílias foram removidas.(Fig. 127). Destaca-se que a remoção das famílias da encosta sul da favela foi justificada por risco geotécnico e, em nas outras

Fig. 123 – Tipologia ABC. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

Fig. 124 – Tipologia D. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

Fig. 125 – Tipologia EFG. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

Fig. 126 – Tipologia Casa Sobreposta. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

áreas para provisão habitacional ou implantação de redes de infraestrutura. Em Foram construídas 427 unidades habitacionais no conjunto Alexandre Mackenzie (295 apartamentos + 132 casas sobrepostas), 110 apartamentos no conjunto habitacional Kenkiti Simomoto e 405 unidades habitacionais no conjunto Morro do Sabão, no trecho leste da favela do Jaguaré[87]. (Fig. 128).

87. Conjunto Setor 15, Projeto Paulista Arquitetura; Conjunto Morro do Sabão, Projeto Escritório Carlos Dias; Conjuntos Alexandre Mackenzie e Kenkiti Simomoto, Bondarini Arquitetura e Urbanismo (Fachini, 2014).

As unidades habitacionais previstas no projeto Alexandre Mackenzie organizam-se em 2 tipologias. A tipologia do conjunto lâmina possui dois quartos de 8m², uma sala de 13m², uma cozinha e área de serviço que totalizam 8m² e um banheiro de 2,5m² – total de 48m² de área construída (Fig. 129). Neste modelo, assim como no projeto do Sapé, como veremos adiante, a circulação do pavimento tipo se localiza na periferia da projeção da construção, contribuindo para a relação entre arquitetura e espaço público. Já a segunda tipologia, denominada de casa sobreposta, possui dois quartos de 8,3m², uma sala de 12,14m², uma cozinha e área de serviço que totalizam 8m² e um banheiro de 2,2m² – total de 48m² de área construída (Fig. 130). A circulação comum também contribui para a relação entre espaço publico e privado, se diferenciando do modelo Cingapura – tipologia 'H' que possui sua circulação enclausurada no miolo da construção. Já em relação ao conjunto habitacional Kenkiti Simomoto, foi prevista unidade habitacional semelhante à unidade do edifício lâmina do Projeto Alexandre Mackenzie.

Considerando esses dados, conclui-se que a gestão Serra / Kassab finaliza suas ações na favela do Jaguaré criando um déficit habitacional de 937 unidades habitacionais; famílias essas que fazem parte do programa de aluguel social. O trabalho de Valieris (2015) crítica os resultados da remoção adotada no Jaguaré.

> "A omissão dessas informações (referentes a remoções e provisão habitacional, remanejamento) traz muito prejuízo em relação ao entendimento completo sobre o processo de urbanização ocorrido na favela Nova Jaguaré. Essa falta de controle e transparência sobre os processos de remoção, realocação e distribuição de novas unidades habitacionais produzidas dentro da favela, contribui para um planejamento frágil sobre a questão habitacional, e, portanto dificulta grandemente o suprimento do déficit habitacional da cidade de São Paulo."

Nas gestões de Maluf, Pitta, Serra e Kassab foram responsáveis por aumentar o déficit habitacional na favela do Jaguaré, atualmente, a gestão Fernando Haddad prevê atender mais 160 famílias com o programa de urbanização de favelas em área próxima à favela, conforme publicação em HABISP[88].

88. Ver www.habisp.inf.br.



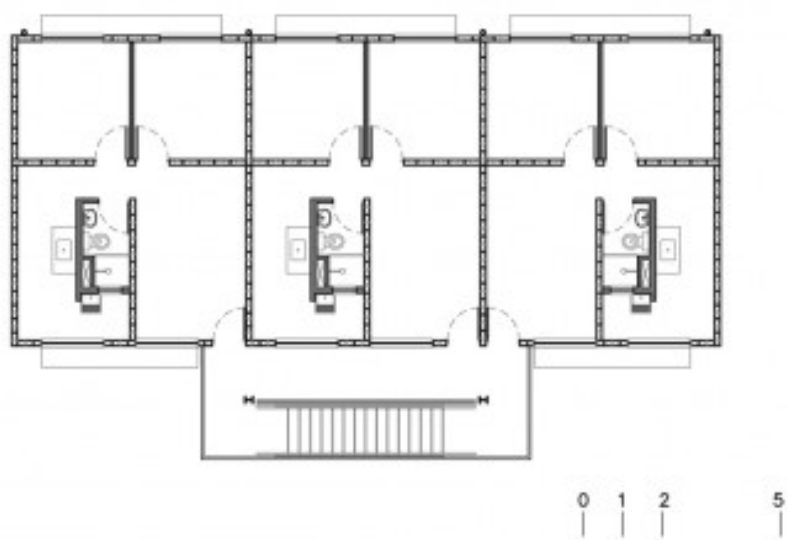
Fig. 127 – Mapa de remoções na Favela do Jaguaré até agosto 2016. Fonte: elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 128 – Mapa de provisão habitacional na Favela do Jaguaré. Fonte: elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.



Fig. 129 – Planta baixa Alexandre Mackenzie – Tipologia Lâmina. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC



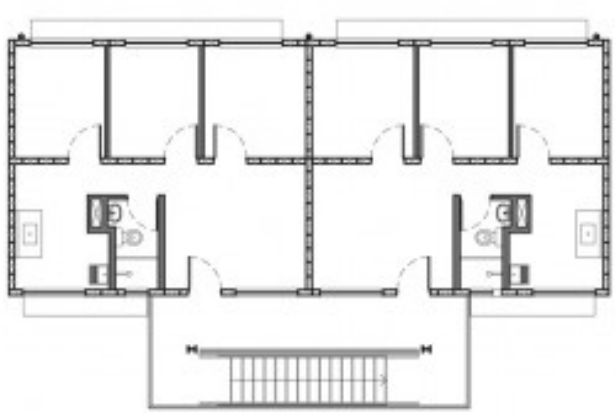


Fig. 130 – Planta baixa Alexandre Mackenzie – Tipologia Casa sobreposta. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

Favela do Sapé

A Favela do Sapé foi delimitada como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) no Plano Diretor Estratégico de 2002 e, posteriormente, teve sua inclusão no Programa de Regularização Fundiária da PMSP. O trabalho que seria desenvolvido pela Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB) foi iniciado em 2004. A área foi classificada como 'Caminho Verde'[89] e através de parceria entre a Secretaria da Habitação e a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, visou a viabilização de Projeto Urbano em Área de Proteção Ambiental (APP) sendo priorizada no Programa de Urbanização de Favelas (Grosbaum, 2012). Em 2007, verificou-se que a favela estava localizada predominantemente em área pública, implicando que ocorresse a regularização de posse (concessão de uso) antes do projeto de regularização urbanística (Grosbaum, 2012).

89. Córrego do Sapé também vinha sendo objeto de intervenção pelo poder público, em meio a programas de cunho ambiental - Incluído nos programas "Córrego Limpo" (SABESP) e "100 Parques".

A Favela do Sapé passa por um processo de urbanização que se iniciou no ano de 2010. Nesse momento, 2.427 famílias viviam em condições precárias, em aproximadamente 83.000m², com densidade aproximada de 915 hab/ha (CARVALHO, 2016). Pretendia-se que essa ação da administração municipal sobre o território pudesse garantir o acesso à moradia às famílias que habitavam esse território, com especial atenção às casas que se projetavam sobre o córrego do Sapé ou que ocupassem áreas de risco geotécnico ou de alagamento (BASE 3 ARQUITETOS, 2016).

O intuito da urbanização da Favela do Sapé era de remoções mínimas, apenas em áreas de risco, áreas *non aedificandi* e áreas necessárias para a regularização do sistema viário e implantação de infraestrutura. No entanto, o resultado apontou quase 50% das habitações removidas no projeto executivo original. Para que esses objetivos fossem atingidos, projetou-se que um total de 1.177 famílias deveria ser removido e suas casas demolidas, que correspondia a 48,49% de famílias (CARVALHO, 2016).

Desse total, segundo levantado desta pesquisa no projeto protocolado pelo escritório Base 3 Arquitetos junto a SEHAB-PMSP, 42,19% das remoções justificaram-se pelo fato de que as casas ocupavam a faixa *non-aedificandi* definida por legislação municipal – espaço esse que deve ser preservado como livre e público às margens de todo córrego ou rio; 30,83% dessas remoções foram necessárias para que se pudesse criar áreas livres para a construção dos conjuntos habitacionais que deveriam abrigar as famílias removidas; 9,16% dessas remoções foram executadas com o objetivo de prover melhor condição urbanística ao bairro como, por exemplo, viabilizar a acessibilidade a todas as unidades habitacionais que seriam preservadas, garantir a implantação da rede de esgoto e de abastecimento de água ou eventuais consolidações de

espaços públicos; 9,03% dessas remoções referem-se a casas que ocupavam áreas alagadiças às margens do córrego do Sapé; 8,77% referem-se a casas que foram removidas com o objetivo de se implantar novas ruas nesse espaço e garantir, assim, a melhoria do sistema viário e a acessibilidade do território.

O Projeto de Urbanização da Favela do Sapé incluía, a princípio, o seguinte escopo: 08 condomínios verticais, implantação de infraestrutura e regularização do sistema viário, readequações habitacionais, canalização do Córrego do Sapé com construção de parque linear, disposição de áreas de lazer (quadras), praças e ciclovia.

Os condomínios organizam-se da seguinte maneira: Condomínio A (75 unidades habitacionais), B (68 unidades), C (145 unidades), D (*87 unidades*), E (*80 habitações e seis comércios*), F (87 unidades), G (87 unidades) e H (*56 unidades*) (CARVALHO, 2016), totalizando 685 unidades habitacionais. Portanto, das 1.177 famílias que teriam suas casas removidas, 685 (58%) receberiam uma unidade habitacional no perímetro da favela e outras 492 famílias (42%) deveriam receber uma nova unidade habitacional em um local próximo à favela (Fig. 131).

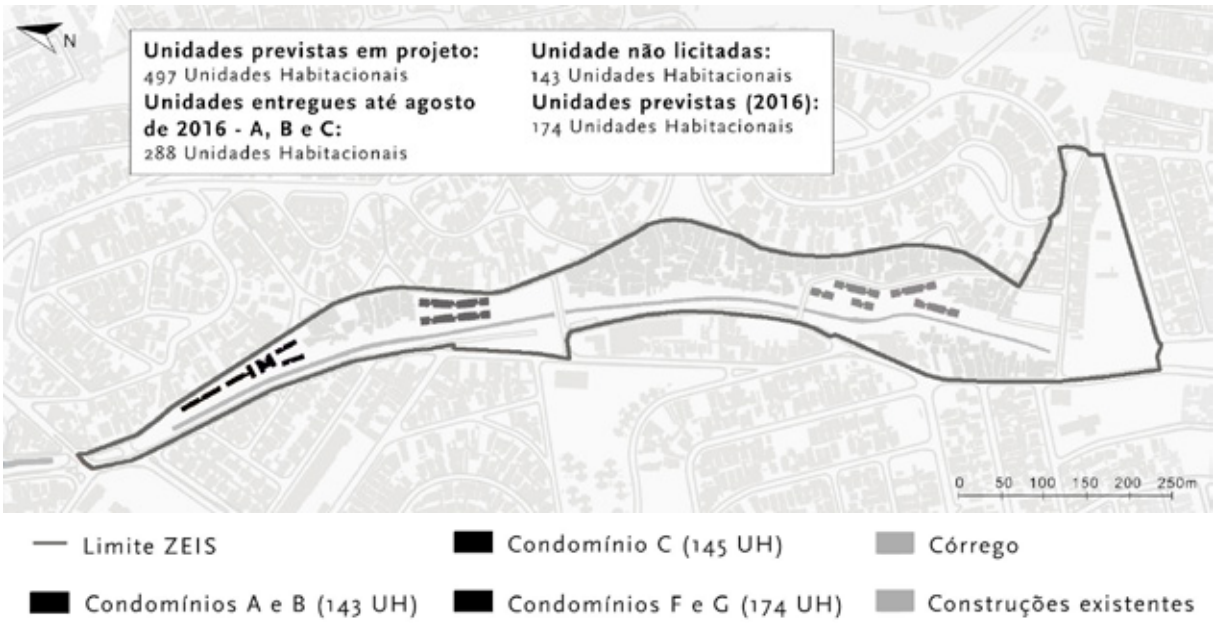


Fig. 131 – Mapa de provisão habitacional na Favela do Jaguaré. Fonte: elaborado por Rafaela Masunaga a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

A construção dos condomínios D, E e H, localizados no perímetro da favela, foi postergada devido a um desmembramento da licitação em dois processos. Com isso, atrasou-se a construção de 223 unidades habitacionais (32% do total previsto para o perímetro da favela) e de 06 unidades comerciais.

Seguindo previsão do programa das 2.427 famílias iniciais, 1.250 (51,50%) passaram ou estão passando por um processo de regularização da posse da terra por meio do programa de melhoria de bairro e regularização fundiária. As outras 1.177 famílias atendidas por programas de provisão habitacional, sendo que 685 (58%) serão realocadas no perímetro da favela e as 492 (42%) nas unidades habitacionais que se localizarão em lotes próximos ao perímetro de intervenção. Até o momento 288 unidades habitacionais foram entregues (24,5 % do déficit gerado pelo projeto) e 174 estão em fase de conclusão (14,7% do déficit gerado pelo projeto) e, destas, todas se localizam no perímetro da favela. Há, ainda, um déficit de 715 unidades habitacionais sendo que, segundo esta pesquisa, ainda não estão em processo de licitação.

Até que todas as unidades habitacionais necessárias sejam construídas, essas famílias serão atendidas pelo programa de aluguel social e, conforme blog da comunidade, há certa organização e reivindicação para que esse direito não seja interrompido[90]. Constatou-se também que enquanto essas novas unidades habitacionais já projetadas e não licitadas não forem executadas, o espaço público criado para a sua implantação – criado a partir de remoções - seguirá por um processo de reocupação, processo esse já iniciado e constatado em visita ao local.

90. http://microredesape.blogspot.com.br.

O projeto das unidades habitacionais, considerando o trabalho divulgado por equipe responsável pelo projeto – o escritório Base 3 (2016).

> "...contempla sete tipologias de unidade habitacional: dois dormitórios, três dormitórios, duplex e unidade de acessibilidade integral, entre 46 e 50 m², além das unidades de comércio e serviços. A quantidade de cada tipo foi definida com o levantamento das famílias ao longo do trabalho".

A circulação dos pavimentos tipo possibilita a interação entre o fluxo privado ao conjunto e o espaço público (Fig. 132).

Outras áreas haviam sido destinadas ao comércio, serão revertidas para uso residencial com a construção de casas sobrepostas. Esta alteração foi discutida com os moradores na tentativa de inviabilizar novas ocupações.

Até o final dos levantamentos dessa pesquisa, representante da prefeitura afirmava que haviam sido removidas 1500 das 2500 famílias originalmente instaladas na área, e que a PMSP já entregou três condomínios da área chamada Sapé A (condomínio A, B e C), prevendo outros dois para o final do ano de 2016 e para o ano de 2017 (condomínio F e G) .



Fig. 132 – Conjunto de tipologias e pavimentos tipo no projeto do Sapé. Fonte: Acervo de pesquisa NAPPLAC.

Embora o projeto de intervenção da Favela Sapé previa inicialmente provisão habitacional par a par com as remoções (as famílias removidas seriam realocadas em conjuntos habitacionais na área ou próxima a ela) na prática constatou-se que isto não ocorreu. A situação transitória do aluguel-social suscita nas famílias (atendidas por esse programa) o medo de que o benefício seja interrompido sem que a promessa de uma nova habitação lhes seja provida, gerando uma condição socialmente instável.

Contrapondo os históricos de Jaguaré e Sapé evidenciam-se algumas questões centrais à política habitacional. Primeiro, entende-se que é fundamental que as ações públicas em áreas de assentamento precário devem conter em si o atendimento às famílias afetadas pela obra. Sendo assim deveriam, prioritariamente, atender às famílias que passam pelo processo de remoção e que tenham suas casas demolidas. Com base neste trabalho, percebe-se que há uma variação ao longo do tempo quanto à posição sobre essa questão.

A gestão Marta Suplicy propunha que essa diretriz fosse incorporada aos projetos de urbanização, o que foi observado no projeto da Nova Jaguaré. No entanto, com a mudança de gestão e a execução de um projeto revisado pela gestão Kassab, a ação pública municipal acabou por gerar um déficit habitacional de quase 900 unidades habitacionais somente na Favela do Jaguaré. O mesmo se repete na Favela do Sapé, assentamento menor que a Jaguaré. Em ambos os projetos, a provisão de espaço público implicou no não atendimento do déficit habitacional gerado pela intervenção. Quase quatro anos após o término da gestão Kassab, nota-se que os espaços livres criados nesses territórios (temporários ou não) estão passando por um processo de reocupação.

É possível questionar-se também a qualidade do programa de aluguel social enquanto "solução" a este déficit criado. No caso da favela do Jaguaré, em oficinas realizadas junto à população[91], identificou-se que o aluguel social acabou por desencadear um processo de valorização do aluguel na área, fruto de um aumento do potencial econômico destes novos inquilinos, conseqüência direta do fornecimento de "renda" mensal às famílias removidas. Esse processo é capaz de iniciar a expulsão de antigos inquilinos da área, gerando um quadro social complexo no assentamento: O aluguel social é capaz de viabilizar o aluguel de uma moradia ou cômodo no mesmo local em que a família vivia? Quem se mudou do assentamento para outro território foi realmente quem foi removido pela obra pública ou foi uma família que não pôde mais pagar a nova faixa de preços de aluguel? O aluguel social é capaz de garantir uma segurança a longo prazo para as famílias atendidas por ele? Talvez, a resposta a todas essas perguntas seja não.

91. Informação levantada na oficina "A Vida na Nova Jaguaré".

ANEXO



O emprego da geotecnologia e a divulgação da pesquisa

RICARDO NADER, ROBINSON MANCO SANTAMARIA, RAFAELA AYUMI MASUNAGA, LUIS ALBERTO HINCAPIÉ BALLESTEROS, LÍS SANIELI DE RIBEIRO SOUZA
TUTORIAL PRODUZIDO POR RAFAELA AYUMI MASUNAGA

Plataforma de visualização de dados geográficos: Mapguide

Estima-se que mais de 85% dos dados produzidos pela humanidade possuam alguma referência à superfície do planeta, sendo considerados, portanto como dados geográficos, retratados historicamente por meio da Cartografia - recurso ilustrativo essencial à análise territorial.

Com a evolução das tecnologias de informática, sobretudo após o advento do SIG (Sistema de Informação Geográfica), a produção desses dados sofreu grandes transformações, ampliando e aprofundando o potencial de sua utilização, mas também aumentando a complexidade técnica para sua produção.

A maioria dos usuários, contudo, não necessita saber de detalhes técnicos sobre a estrutura desses dados (como formatos de arquivos ou projeções cartográficas, por exemplo). O que precisam, é de sua apresentação na forma de pronta visualização e de uso facilitado.

A forma mais básica de disseminação de dados geográficos na WWW (*World Wide Web*), é a publicação de mapas estáticos, em formato de imagem, embutidas em páginas eletrônicas. Segundo Kraak e Brown (2001), a categoria de mapa mais comum encontrada na WWW seria a estática, pois resultaria apenas da digitalização de produtos cartográficos existentes em meio analógico e publicados, geralmente, como imagens na rede. Como um bom uso desta tecnologia, tem-se a possibilidade de apresentar e disseminar mapas históricos digitalmente.

Entretanto, mesmo os mapas estáticos poderiam ter alguma interatividade. Esta se daria em sua capacidade nos apontamentos para informações adicionais, quando acessados. Exemplo, ao se clicar num mapa de uma cidade, este apontaria para uma URL (*Uniform Resource Locator*) contendo as fotos de cartões postais do município. Vale dizer que a URL, no exem-

plo dado, poderia conter não somente fotografias, mas também vários tipos de imagens e textos.

Além dos atributos acima descritos, a WWW apresentaria outras características importantes para a visualização e disseminação de dados geoespaciais, entre elas:

- relativa independência entre plataformas computacionais (uma vez que pode ser visualizada por dispositivos PC, Smartphones, etc);
- capacidade de alcançar um número elevado de usuários, inclusive simultâneos;
- fácil capacidade de atualização, e;
- finalmente, os dados geoespaciais neste meio apresentariam a possibilidade de serem disponibilizados de maneira interativa e dinâmica, permitindo novas técnicas de mapeamento e uso, não registradas na Cartografia analógica convencional.

Junior, Souza e Borges (2005) nos mostram que a evolução das plataformas de *hardware* e *software*, permitiram o desenvolvimento da arquitetura cliente/servidor, concebida inicialmente para gerenciar dados e, concomitantemente, possibilitar a utilização de máquinas capazes de prestar quaisquer serviços especializados numa rede de computadores, desde impressão de arquivos, até backup de dados remotos.

Esta arquitetura, ainda segundo os autores, adapta-se bem às necessidades dos Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados (SGBD), entre eles o SIG – um SGBD Espacial, isto é, um sistema com capacidade de criar, processar e apresentar dados geográficos. Nessa arquitetura, o servidor de banco de dados fornece, como serviço, respostas às consultas (ou requisições) enviadas por processos clientes. Assim, a camada do cliente, fica com as funções de gerenciamento da interface com o usuário, de interface com linguagens de programação, entre outras funções mais ligadas ao usuário, por isso chamadas de alto nível.

A camada do servidor, gerencia as funções de armazenamento em disco, recuperação de dados, entre outras funções mais próximas a interface com a máquina, por isso nomeadas de baixo nível, como se vê na figura [9]:

A arquitetura cliente/servidor original, tem sido chamada de arquitetura de duas camadas, uma vez que seus componentes estão distribuídos entre dois

níveis apenas, o do cliente e o do servidor. Neste tipo de arquitetura, a escalabilidade (capacidade de aumentar seu processamento, quando exigido) pode ser insuficiente, caso venha a ser muito alto o número de clientes para um mesmo servidor. Isto, levou a criação e ao estabelecimento da arquitetura de três camadas, componente, hoje, típico dos sistemas baseados em *Web*.

A arquitetura de três camadas, acrescenta uma camada intermediária às do cliente e servidor, recebendo esta camada intermediária o nome de servidor de aplicações (*application server*), como ilustrado na figura [10]:

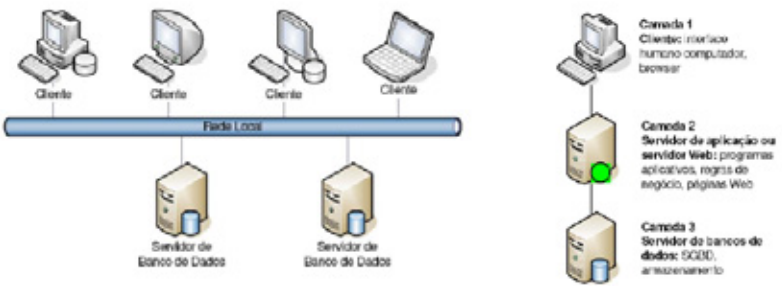


Fig. 9 – Arquitetura cliente/servidor aplicada a SGBD. Fonte: Junior, Souza e Borges (2005). E Figura 10. Arquitetura de três camadas. Fonte: Junior, Souza e Borges (2005).

Esta camada intermediária é a responsável pelo gerenciamento dos diversos processos clientes de consulta, inclusão, edição e eliminação de conteúdos no servidor de banco de dados. Uma vez que é possível ao servidor de aplicação controlar o acesso aos dados e rotear (direcionar) as requisições a servidores de dados remotos, a arquitetura de três camadas, pode melhorar consideravelmente a escalabilidade em sistemas de informações, apoiados em SGBD.

O SGBD Espacial utilizado na pesquisa, é o MapGuide, estruturado na arquitetura de três camadas, que permite que qualquer usuário com acesso à internet e que possua o endereço da página virtual (sem necessariamente ter o aplicativo) visualize e interaja com os dados geográficos apresentados nessa plataforma, que possui entre outros, os seguintes recursos cartográficos:

- recurso de apontamento espacial, que fornece a visualização, em tela e em modo de impressão, das feições geométricas (pontos, linhas, polígonos, imagens e elementos cosméticos) e os atributos alfanuméricos (nomes e valores) das feições requisitadas;

- possibilidade de seleção e navegação por camadas, individualmente ou em grupos;

- módulo para impressão, com possibilidade de edição do nome do

mapa, inclusão de legenda e do norte geográfico;

- régua que mede áreas e segmentos de retas, em unidade de milha, quilômetro e metro;

- recurso para se criar área de influência (*buffering zone*);

- recursos para aumento e diminuição de escala (*zoom in* e *zoom out*), com seleção de área;

- recurso de deslocamento da visualização do mapa, em todas as direções, e;

- apresentação de coordenadas geográficas e planas, de escala e de altitude, no rodapé do navegador.

No contexto desta pesquisa, por meio do aplicativo **MapGuide**, foram disponibilizados os dados das intervenções urbanas na forma de camadas, possuindo, em cada uma delas, aspectos dos objetos em estudo. Tais camadas (em formato ESRI Shapefile) foram agrupadas em categorias – visualmente representadas pelo ícone da pasta – dentro de critérios pré-estabelecidos para que facilitasse o manuseio e compreensão do usuário. Para acessar os dados, pode-se ingressar a través do *link do website* tanto para a informação de São Paulo quanto para a de Medellín.

Com o objetivo de divulgar da Pesquisa foi criado o site http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/.

O objetivo principal do site é dar ampla divulgação dos dados coletados e das análises realizadas bem como facilitar intercâmbio com pesquisadores e interessados nos temas discutidos. Num primeiro momento o site teve a finalidade de ser repositório de dados para possibilitar a alimentação simultânea pelos pesquisadores de SP e de Medellín, como também um espaço simples e didático para acesso a plataforma gráfica (MapGuide Maestro).

O site apresenta, entre outras informações, **documentos sobre a legislação** dos dois países referente à política urbana e habitacional; principais marcos temporais e informações socioeconômicas das áreas de estudos: Favela do Jaguaré e Sapé (São Paulo) e Comuna 1 de Santo Domingo Savio (Medellín); trabalhos de campo realizados no decorrer da pesquisa, tais como oficinais com os moradores das áreas de estudo e vídeos produzidos; e, por fim, uma plataforma de mapas que reúne dados georreferenciados relacionados à pesquisa – GEOPORTAL.

Tutorial uso links geoportal

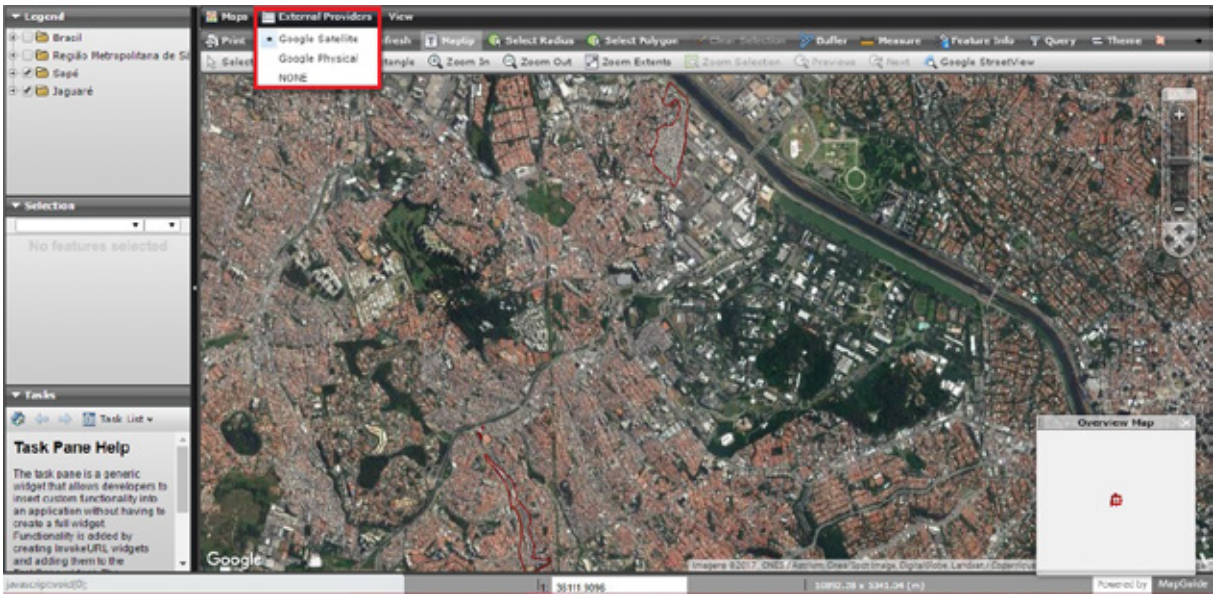
Para melhor interação dos usuários com o site da presente pesquisa, foram disponibilizados links possuindo os arquivos shapefile georreferenciados para consulta através da plataforma MapGuide
Disponível em: http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/geoportal/

Tratando-se de uma plataforma pouco conhecida pelo público em geral, o seguinte documento tem finalidade de apresentar, de forma simplificada, os meios de uso e recursos fornecidos pelo software.

1. Ajustar plano do google maps

Foram disponibilizadas três opções para plano de fundo dos mapas, sendo elas o Google Satelite, O Google Physical ou o plano sem fundo (none).

Para alterá-lo, é necessário acessar o item External Providers, que pode ser encontrado na barra de tarefas principal, indicado na imagem abaixo:



2. Interação com as camadas dos mapas

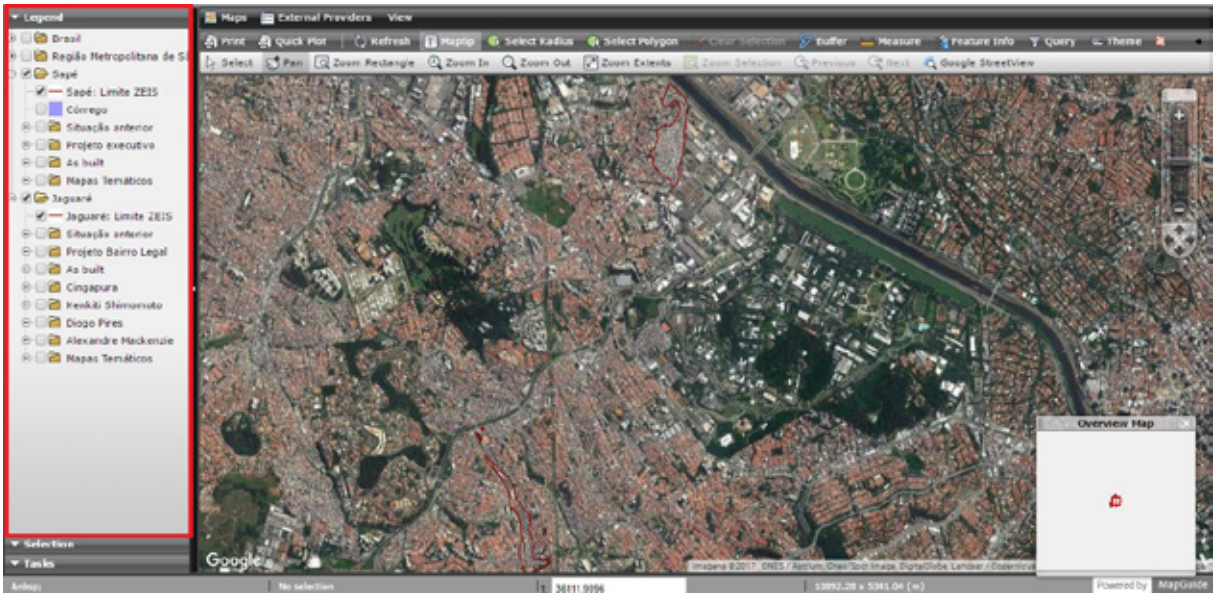
Na aba lateral esquerda superior Legend, é possível visualizar todos os layers disponíveis para interação do usuário. Para poder torna-las visíveis, é

apenas necessário selecionar o campo localizado, diretamente, à esquerda do layer. Assim, quando este campo estiver sinalizado , o layer estará ativo.

Grande parte destas camadas encontram-se dentro de pastas e, para abri-las, basta selecionar o ícone à esquerda do campo mencionado anteriormente.

Obs.: Deve-se estar atento às situações em que as camadas estejam dentro de pastas, pois mesmo que se selecione o ícone para visualização, se o da pasta não estiver ativo, os layers inseridos nesta não ficarão visíveis.

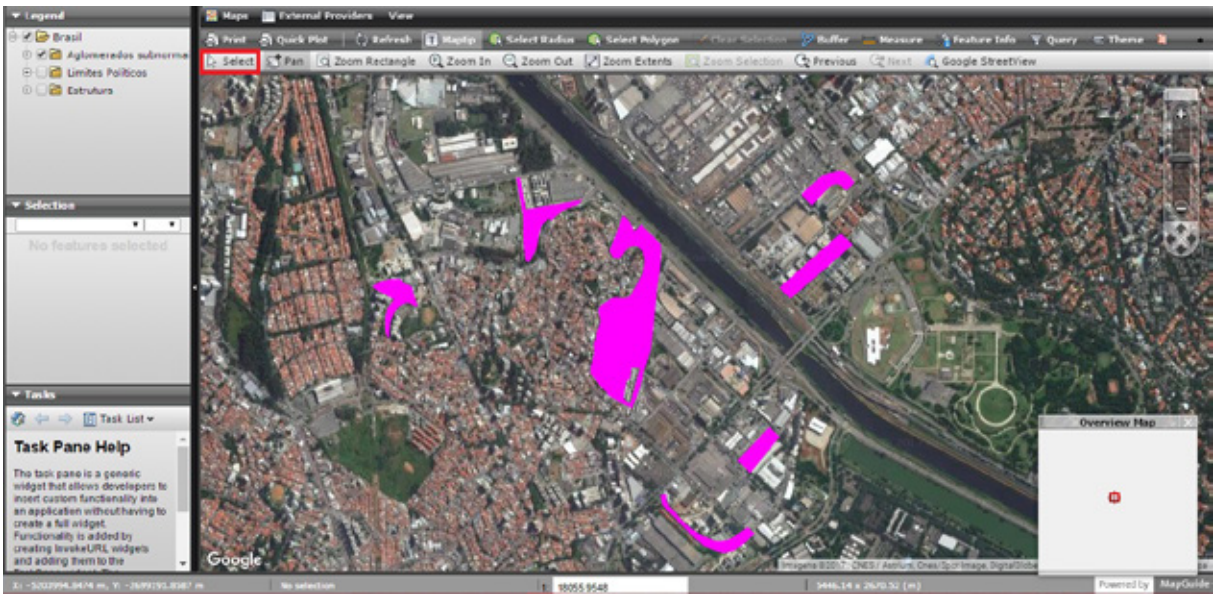
Dica: Para melhor visualização da janela com as camadas, clique em localizado à esquerda de *Legend*. Assim, todas as outras janelas abaixo serão minimizadas, como mostra a imagem:

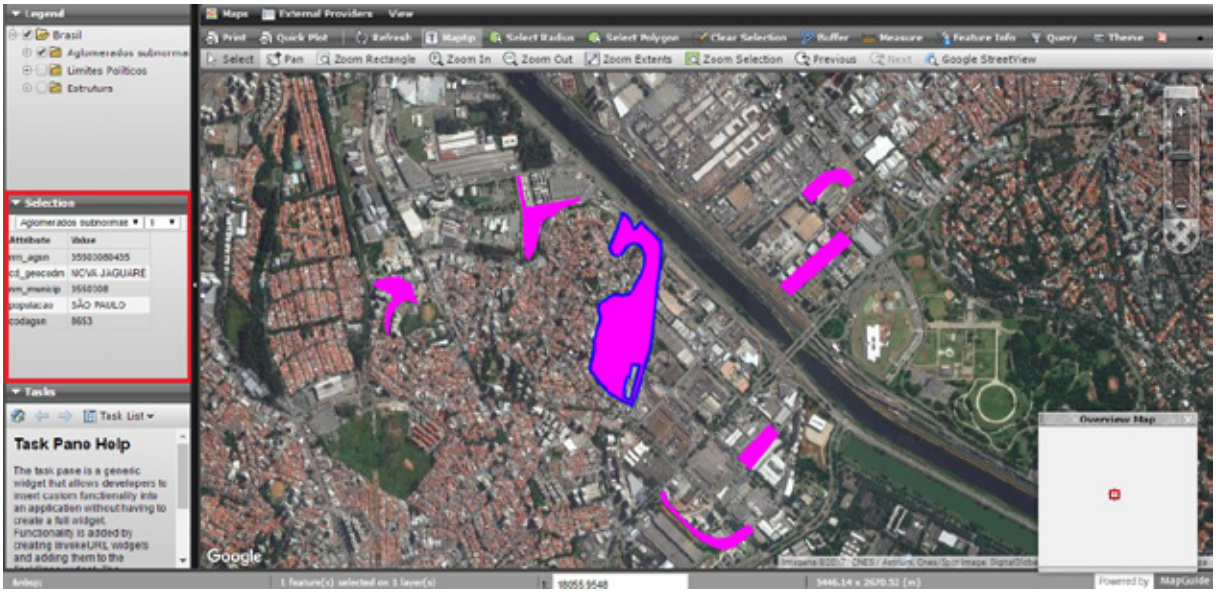


3. Visualizar dados associados a cada feição das camadas

Para acessar os dados a respeito de cada feição das camadas, primeiramente, é necessário torna-la visível (vide item anterior), em seguida, clicar em Select para ativar o modo de seleção.

Assim, basta selecionar a feição desejada que as informações aparecerão na janela localizada na lateral esquerda Selection.



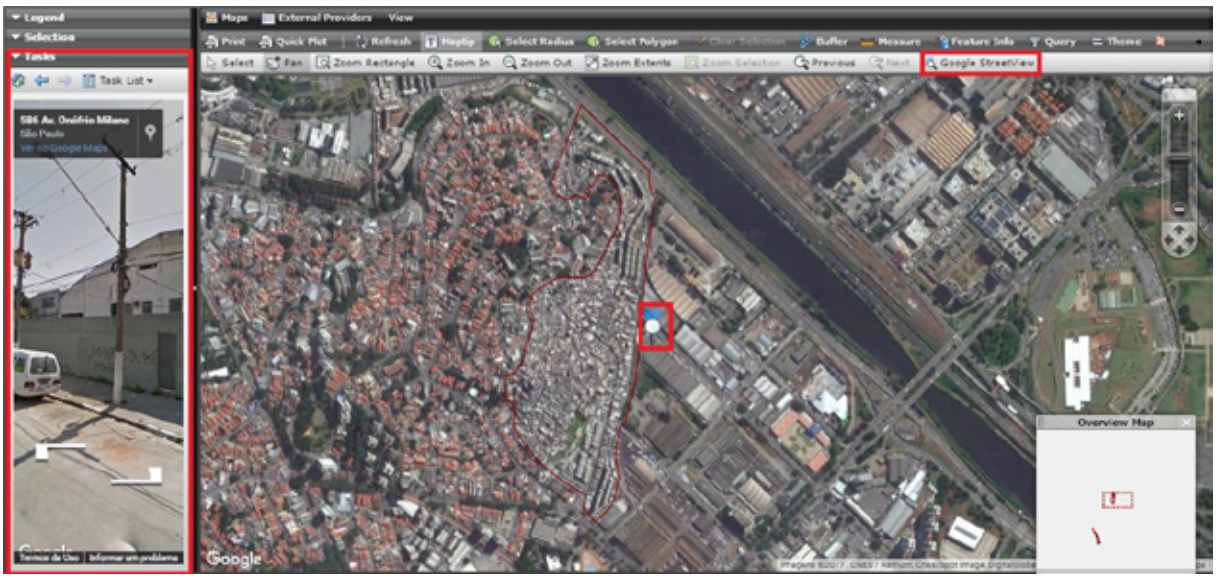


4. Visualizar fotos georreferenciadas

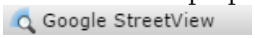
um recurso importante fornecido pelo software é a possibilidade de se anexar imagens às feições das camadas. Assim, para melhor aproveitamento das fotos coletadas durante a pesquisa, o usuário pode consultar a localização aproximada de onde a foto fora registrada.

Para isso é necessário, primeiramente, acessar os links fornecidos pelo site com título “Jaguaré - Fotos georreferenciadas” e “Sapé - Fotos georreferenciadas”.

Ao abrir o link mencionado, é necessário apenas levar o cursor até a feição desejada, sem ser necessário clicar. Assim, cada foto abrirá, depois de alguns segundos, em uma imagem de pré-visualização, que poderá ser aberta em seu tamanho original clicando no link click for more information localizado logo abaixo da imagem de pré-visualização.

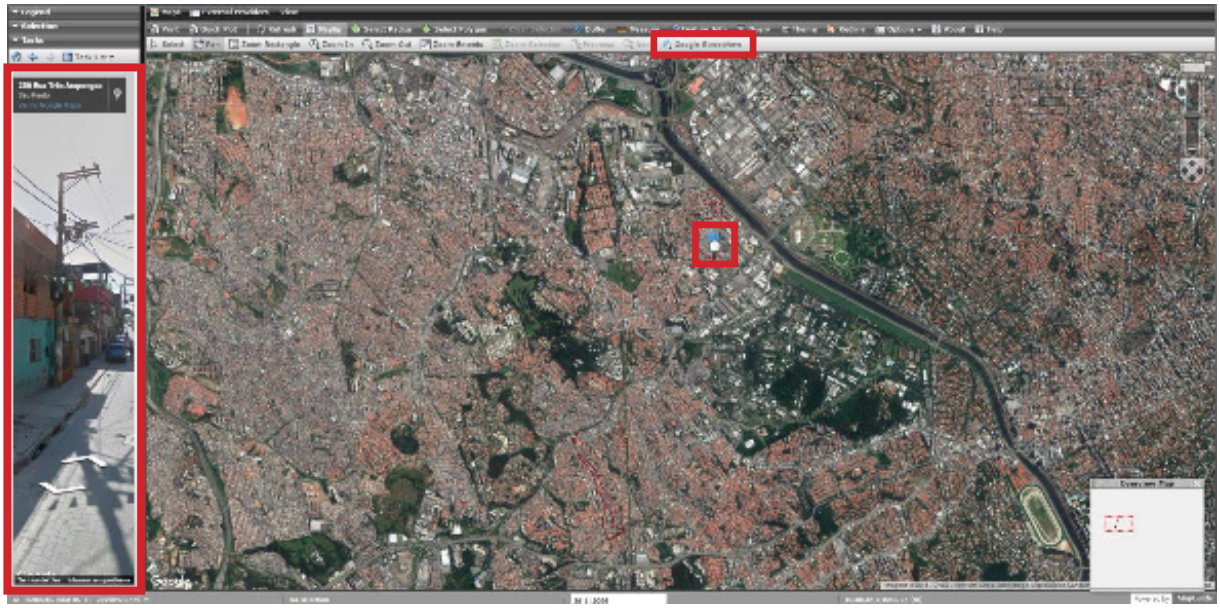


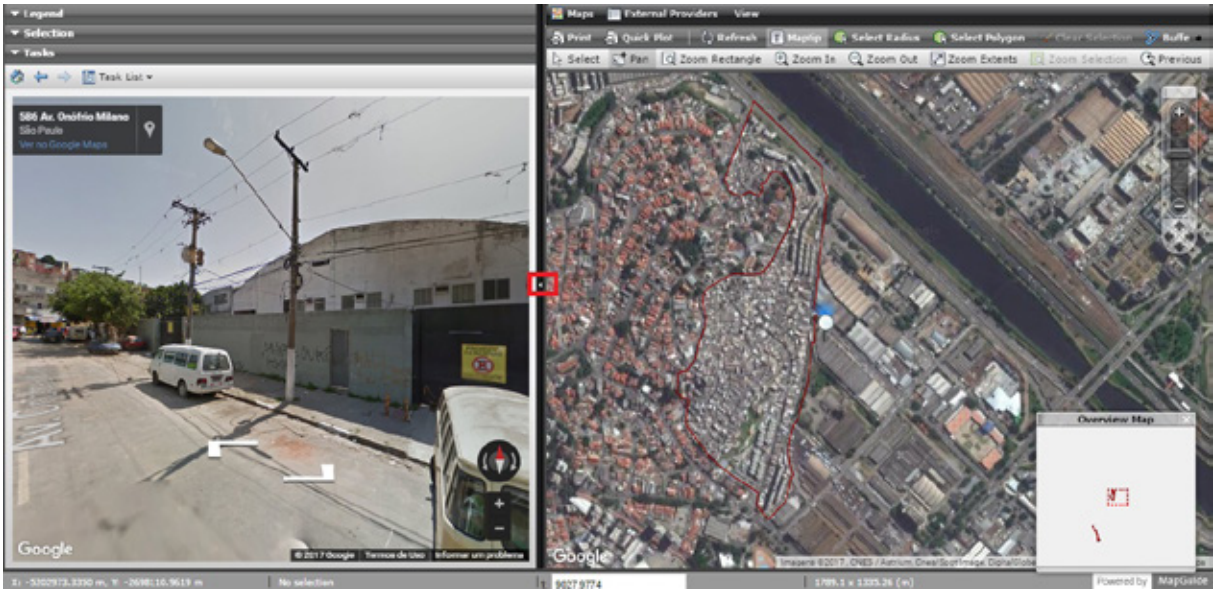
5. Acesso ao Google Street View

outro recurso fornecido pelo MapGuide é a possibilidade de visualização do Google Street View dentro da própria plataforma. Para isso, é necessário clicar no ícone 

, localizado na barra de ferramentas secundária. Logo após, aparecerá um ícone (lupa), que ao ser arrastado na localização desejada, simultaneamente fornecerá a imagem Street View da região selecionada na janela lateral esquerda 

.




Legend
Selection
Tasks
Task List
586 Av. Onofrio Milano
São Paulo
Ver no Google Maps
Maps
External Providers
View
Print
Quick Plot
Refresh
Maptip
Select Radius
Select Polygon
Buffer
Select
Pan
Zoom Rectangle
Zoom In
Zoom Out
Zoom Extents
Zoom Selection
Previous
Overview Map
Google
Powered by MapGuide

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



MEDELLÍN. COLÔMBIA

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Un modelo de transformación de ciudad. Publicación efectuada en el marco del convenio 4800000830 de 2005, entre la Alcaldía de Medellín y el Banco Interamericano de Desarrollo. Medellín: Dirección de Comunicación e Imprenta Municipal, 2006.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Programa Mejoramiento Integral de Barrios-PIMIB* [Folleto]. Medellín: Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda, Departamento Administrativo de Planeación, 2007.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *PUI Nororiental y Proyecto Urbano Integral Comuna 13*. Medellín: Municipio de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, Unidad de Asentamientos, Unidad de Vías y EDU, Gerencia Auxiliar de Diseño Urbano, 2008.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Observatorio de políticas públicas de Medellín*. En: www.medellin.gov.co, consultado en línea, 10/02/2015, 2010.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Síntesis del PEHMED 2020. Medellín casa 2020. Una ciudad pensada y construida por todos*. Medellín: Archivo Institucional, Alcaldía de Medellín, 2011.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Documento técnico de soporte, Acuerdo 46 de 2006. Diagnóstico, evaluación y seguimiento*. Medellín: Vivienda y Hábitat, s. f. Disponible en: <http://bit.ly/2bQwCZw>. Acceso: 4 de octubre de 2015.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN; POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID. *Regularización, legalización y propuesta urbanística en los polígonos z1_cn3_1 y z1_mi-4 en la zona nor de Medellín dirigida a suplir las carencias de espacio público y equipamientos*. Medellín: Alcaldía Municipal, 2002.

ÁLVAREZ HENAO, D. A. *Perfil poblacional, perfil multidimensional y diagnóstico socioeconómico zona 1 (Nororiental) comunas 1 (Popular) y 2 (Santa Cruz)*. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología. Informe de práctica profesional como requisito para optar al título de socióloga, 1998.

BANCO DE LA REPÚBLICA. *Índice de precios al consumidor (IPC)*. Banco de la República, s. f.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES. *Proyecto Urbano Integral zona nororiental*. Medellín: CES, 2011.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo 62 de 1999. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Medellín, 1999. Disponible en: <http://bit.ly/2c8JjlI>. Acceso en: julio 17 de 2016.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo Municipal 11 de 2004, por medio del cual se crea el Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social (Fovimed)*. Medellín, 2004. Disponible en: <http://bit.ly/2c8JjlI>. Acceso en: julio 17 de 2016.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo 46 de 2006. Cartografía oficial del Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín, 2006.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acta 227 sesión ordinaria*. Municipio de Medellín, 01 de marzo de 2006.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acta 385 sesión ordinaria*. Municipio de Medellín, 10 de marzo

de 2006.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo Municipal N° 52. Por medio del cual se transforma el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín FOVIMED, por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED y se dictan otras disposiciones*. Medellín, 2008.

CONCEJO DE MEDELLÍN. *Acuerdo 48 de 2014. Cartografía oficial del Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín, 2014.

CONGRESO DE COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>. Acceso en: 2 septiembre de 2012.

CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. 11 de julio de 1994. Acceso: 20 de octubre de 2015.

CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley 388 de 1997. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá, 1997. Disponible en: <http://bit.ly/1jkKA2t>. Acceso: 20 de octubre de 2015.

CORPORACIÓN DE VIVIENDA DE MEDELLÍN (CORVIDE). *Programa de regularización urbanística y jurídica en el sector nororiental de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 1995.

COUPÉ, F; CARDONA, J. Impacto de los Metrocables en la economía local. In: DÁVILA, J. (comp.). *Movilidad urbana & pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Medellín: The Development Planning Unit, UCL, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, p. 80-96, 2012.

CUADROS, C. A. *Acercamiento al derecho fundamental al mínimo vital del agua potable y su prestación como servicio público domiciliario en Colombia*. 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2bQxvkA>. Acceso en: Nov. 24 de 2015

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *Diagnóstico general comuna nororiental*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 1978.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *CONPES 2767 del 22 de 03 de 1995*. Disponible en: <http://bit.ly/2bGI9uD>. Acceso en: 24 nov. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *CONPES 3604 del 20 de 09 de 1995*. Disponible en: http://bit.ly/2bxSHgt. Acceso en: 24 nov. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), ALCALDÍA DE MEDELLÍN; EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU). *Evaluación Ejecutiva-E2 de SINERGIA, Programa Urbano Integral Nororiental*. Medellín: DNP, 2008.

ECHEVERRI RESTREPO, A.; ORSINI F. M. *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. En: HERMELIN ARBAUX, M., ECHEVERRI RESTREPO, A. y GIRALDO RAMÍREZ, J. (2010) Medellín. Medio ambiente, urbanismo, sociedad. Medellín: Universidad EAFIT, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam), 2010.

ECHEVERRÍA RAMÍREZ, M. C. *Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global*. En: CARVAJAL GONZÁLEZ, L. E., editora (2002) Planeación, participación y desarrollo. Medellín: Corporación Región, 2002.

EL MUNDO. *En Santo Domingo Savio se expropiarán tres predios. Avanzan los parques bibliotecas*. Disponible em: http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=13358#.

V3_k7KLcAg4 Acceso en: 7 de jul. de 2016. Publicado 11 de marzo de 2006.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU). *Programa Urbano Integral Nororiental, etapa de diagnóstico y formulación*. Medellín, 2005.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU). *Programa Urbano Integral Nororiental*. Medellín, 2006.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. *La experiencia PUI. Qué hemos hecho y hacia dónde vamos. En EDU, Metodología PUI* (pp. 137-154). Medellín: Alcaldía de Medellín-EDU, 2007.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU. *Urbanismo social, infraestructura para el progreso del ser humano. Boletín Externo, n.o 6*. Medellín, 2007.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. *Boletín externo, n.o 47*. Medellín, 2008.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. *Informe final Convenio 4800000316 de 2004, "Acciones con mi barrio - PUI Nororiental"*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2005

ESTRADA, V. K. *El oasis tropical: un barrio en zona de riesgo en la ciudad de Medellín*. Medellín: [s. n.]. 2000.

FIGUEROA M.; JARAMILLO, J.F. *El limonar I: una experiencia de reubicación habitacional para familias residentes en zonas de alto riesgo en la ciudad de Medellín*. Medellín, 1998.

FIQUE, L. La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial, Bogotá*. v. 13, n. 2, pp. 73-89, jun.-dic. 2008.

GONZÁLEZ, F. *La experiencia de Desarrollo Urbano en Medellín Escala Barrial/Comuna*. Medellín: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 2011.

GONZÁLEZ, J. *El tejido social de los metrocables*. Medellín: Metro de Medellín, 2012.

HENAO, J.G. *Sistematización de la información disponible sobre los barrios Moravia, El Bosque, El Oasis y Miranda de la ciudad de Medellín*. Medellín: [s. n.]. 1997.

HERNÁNDEZ, C.A. *El PUI de la Nororiental. Un verdadero milagro social*. Medellín: EDU, 2006.

HERNÁNDEZ, C.A. *PUI en la zona Nor de Medellín: Un modelo de transformación de ciudad*. En A. L. Gutiérrez y L.M. Sánchez (Ed.). Planeación, ambiente y territorio: Actualidad, retos y perspectivas (pp. 89-95). Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia, 2008.

HIDALGO MONTOYA, J. M.; RESTREPO ARROYAVE, M. J. *Redes comunitarias locales entre la supervivencia y la emancipación*. Medellín: Corporación Con-vivamos, Corporación Simón Bolívar, Fundación FEPI, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2001.

JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Editorial Uniandes, 2012.

LA LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE MEDELLÍN Y ANTIOQUIA. *Estudio de valor del suelo años 2002-2014*. Medellín: La lonja, 2015.

KRUGMAN, P., WELLS R., OLNEY M. *Fundamentos de economía*. Versión española, traduc-

ción Pérez, Gotzone. Barcelona: Editorial Reverté S. A, 2008.

MASLOW, A. *Una teoría sobre la motivación humana* (en inglés, A Theory of Human Motivation). Psychological Review, vol. 50, pp. 370-396, 1943.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. *Decreto 3496, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones*, 1983.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. *Decreto Nacional 1807 de 2014, reglamentario del Decreto 19/2012*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2014.

MARTIN, G. *Medellin, tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado, 1975-2012*. Medellín: Planeta Colombiana S. A., 2012.

MIRA, V. *Sistematización: metodologías de intervención social en dos programas de vivienda en la ciudad de Medellín para el desarrollo territorial, estudio de caso Urbanización el Limonar y PRIMED, 1987-2003*. Trabajo de grado en Trabajo Social, Universidad de Antioquia, Medellín, 2007.

NARANJO GIRALDO, G. *Releer los territorios y repensar el proyecto colectivo de ciudad: una hipótesis para un balance crítico sobre la planeación zonal en Medellín*. En: CARVAJAL GONZÁLEZ, L. E., editora (2002) Planeación, participación y desarrollo. Medellín: Corporación Región, 2002.

NARANJO, G.; PERALTA, A.; HURTADO, D. *Procesos de urbanización y formación de ciudadanía. La "ciudad informal" entra y sale de la "ciudad formal"*. Territorios, Bogotá, v. jul., n. 6, pp. 31-50, 2001.

NIETO, J. *Resistencia civil no armada. La voz y fuga de las comunas urbanas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores , 2013.

OIME - Observatorio Inmobiliario Catastral de Medellín. *Informe N.o 66*. Un nuevo futuro en la comuna 1, 2015.

ONU-HÁBITAT. *Cumbre de las ciudades. Agenda Hábitat II: ciudades para un futuro más sostenible*. II Conferencia de la ONU para los asentamientos humanos. Estambul: ONU, 1996.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. *El derecho humano al agua y el saneamiento*. 3 de agosto de 2010. Disponible en: <http://bit.ly/18YvhM6>.

PELÁEZ, P. *Conceptos básicos del mejoramiento barrial: el caso colombiano*. En: Seminario Taller de Mejoramiento Urbano: un mejoramiento posible: Santo Domingo, R. D. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia, 1993.

POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID y ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Convenio 017 de 2002. Regularización y legalización zona nororiental de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2002.

PROMOTORA INMOBILIARIA DE MEDELLÍN. *Generación nuevos espacios públicos en la zona norte de la ciudad. Informe de síntesis Diagnóstico y planteamientos*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2000.

QUESADA, H. *Gestión Territorial en zonas de ocupación informal. Caso PUI de la zona Nororiental en Medellín-Colombia*. Tesis doctoral Universidad Central de Venezuela (UCV), 2014.

QUINTERO ZAPATA, G.; POSADA FRANCO, R. *Informe de avance de la formulación del*

proyecto de tratamiento de la ladera nororiental. Medellín: Alcaldía de Medellín, 1985.

RESTREPO MESA, C.I. *Planeación, participación y gobernabilidad*. En: CARVAJAL GONZÁLEZ, L. E., editora (2002) Planeación, participación y desarrollo. Medellín: Corporación Región, 2002.

ROCA, J. *Teorías alternativas para la formación espacial del valor del suelo*. Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), Anales de Arquitectura, 1983.

SALAZAR, A. *La génesis de los invisibles. Historias de la segunda fundación de Medellín*. Bogotá: Programa por la Paz Compañía de Jesús, 1996.

SEPÚLVEDA, C. *Diccionario de términos económicos.* (E. U. A., Ed.), 2004.

TORRES, A. *Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales, v. 4, n. 2, pp. 1-23, 2006.

TORRES, C. *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Facultad de Artes, Maestría en Hábitat, Grupo de Investigación "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad", 2009.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA Y ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Documento técnico Convenio interadministrativo N.º 4600019976 de 2009 Proyecto urbano para la legalización y regularización urbanística zona nororiental parte alta*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2009.

URIBE DE H., M. T. *Memorias, historias y ciudad*. Desde la Región, 44, pp. 20-28, 2005.

VALORAR S.A. *Avalúos y tasaciones de Colombia. Estudio de valores de suelo en Santo Domingo Savio. 2011-2014*. Medellín: Valorar S.A., 2015.

VERGEL, E. Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *Dear, Universidad de los Andes*, Bogotá, n. 06, pp. 64-81, jul. 2010.

VIVIESCAS M., F., BOLÍVAR R., E.; GÓMEZ S., B. *La recreación urbana y su espacio en las ciudades colombianas: el caso de la comuna nororiental*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1980.

SÃO PAULO. BRASIL

ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.2, nov., p. 25-54, 2007.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. São Paulo: *Pós*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARANTES, P.F; FIX, M. *Minha Casa Minha Vida*: o pacote habitacional de Lula. Acesso Disponível em http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MCMV.pdf . Acesso 06 mai. 2016.

ARES, P.; RISLER, J. *Manual de mapeo colectivo*: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa. Buenos Aires: Tinta Limón, 2013.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000.

BARREIRA, Irlys A. F. Cidade, atores e processos sociais: o legado sociológico de Lúcio Kowarick. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 72, 2010.

BASE 3 ARQUITETOS. *Reurbanização da favela do Sapé*. Base 3 Arquitetos. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/15.170/5441. Acesso mar. 2016.

BARROS, G. G. *Remoções provenientes de projetos de urbanização de favelas no município de São Paulo (2005-2010):* o caso do Jaguaré. Iniciação Científica FAUUSP/CNPq, 2014.

BOLDARINI arquitetos associados. *Favela Nova Jaguaré – Setor 3*. Disponível em: http://www.archdaily.com.br/br/01-182522/favela-nova-jaguare-setor-3-slash-boldarini-arquitetura-e-urbanismo Acesso mar. 2016.

_____ . *Residencial Alexandre Mackenzie*. Disponível em: http://www.boldarini.com.br/projetos/residencial-alexandre-mackenzie/. Acesso mar. 2016.

_____ . *Residencial Kenkiti Simomoto*. Disponível em: http://www.boldarini.com.br/projetos/residencial-kenkiti-simomoto/. Acesso mar. 2016.

BONDUKI, N.G. *Origens da habitação social no Brasil:* Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

_____ . *Política habitacional e inclusão social no Brasil:* revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, São Paulo, 2008.

_____ . Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 1, 2009.

BROSIG, P.; MARICATO, E.; MAUTNER, Y.; PAMPLONA, T. *O equipamento da casa popular. Relatório de pesquisa*, 1980.

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001* (Estatuto das Cidades). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm. Acesso jun 2015.

BRASIL. *Lei 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso junho 2015.

BRASIL. *Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm. Acesso jun 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. *A urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Avanços e desafios: política nacional de habitação*. Secretaria Nacional da habitação. Brasília, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Ministério do Planejamento. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PAC 2. *O círculo virtuoso de desenvolvimento. Ano 1. 3o balanço 2011/2014*. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PAC 2. *A gente faz um Brasil de oportunidades, 4 anos. 11o balanço 2011/2014*. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PAC 20 Balanço 2015-2018 (Ano 1)*. Brasília, 2015.

BUENO, L. M. M. *Projeto e Favela:* Metodologia para projetos de urbanização. 2000. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CALDAS, M.F.; VALE, M.L. O programa de aceleração do crescimento e as obras de infraestrutura urbana – avanços e desafios. In: SEMINÁRIO I URBFAVELA. São Bernardo do Campo, Anais, 2014.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *Cidade de Muros:* Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CAMARGO, Mônica Junqueira de. Prêmio APCA 2014: *Reurbanização da favela do Sapé – Base 3 Arquitetos*. Categoria "Urbanidade", modalidade "Arquitetura e Urbanismo". Drops, São Paulo, ano 15, n. 089.04, Vitruvius, fev. 2015 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/15.089/5442>. Acesso jun. 2015.

CANHOLI, Aluísio Pardo. *Drenagem Urbana e Controle de Enchentes*. São Paulo: Oficina de Textos, 2005.

CARDOSO, A. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. XVII ENAMPUR. Belém, Anais, 2007.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Orgs) *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A; ARAGÃO, T.A.; ARAUJO, F.S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO UR-

BANO. Rio de Janeiro, Anais: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 2011.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; MIGUEZ, Marcelo Gomes. *Controle de inundações em bacias hidrográficas metropolitanas*. São Paulo: Annablume, 2011.

CARVALHO, Carlos. *Urbanização da Favela do Sapé recupera córrego ocupado por habitações irregulares*. Disponível em http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/30/artigo294289-3.aspx. Acesso mar. 2016.

CAVALCANTI, M. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, fev., 2009, p. 69-80.

CILENTO, B.; SILVA, J.; BUENO, L.; SAMORA, P. New tools for sustainable urban land regularization in permanent preservation areas: the implementation of Brazilian Law 11.977/09. 2016 [não publicado].

COELHO, F.D. Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana. In: DE GRAZIA, G. (Org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Fase, Rio Janeiro, 1990.

D'ALESSANDRO, M. L. *Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992*. 1999. Dissertação (Mestrado), Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis:* para uma sociologia do dilema brasileiro. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas*: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

DENALDI, R.; MORETTI, R.; PAIVA, C.; NOGUEIRA, F.; PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 101-118, abril 2016.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: Municípios pequenos e médios e favelas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.17, n.1, 2015, p. 75-88.

FACHINI, Luiz Fernando Arias. *Estruturação Espacial Urbana:* Favela Nova Jaguaré. 2014. Dissertação - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

FELDMAN, S.; SOMEKH, N. Novos Pressupostos para a Formulação de Políticas Urbanas na Brasil Pós-80, In: *A Questão Urbana no Brasil Pós 80:* Tendências e Perspectivas, IPEA, 1996, mimeo.

FELTRAN, Gabriel de Santis de Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. Salvador: *Caderno CRH*, Jan./Abr., v. 23, n. 58, p. 59-73, 2010.

_____ . Política e violência nas margens da cidade: um experimento político numa favela de São Paulo. *Revista Estudos Políticos* (UFRJ). Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2010.

FIORAVANTI, L. M. *Da periferia à centralidade: reestruturação do espaço e valorização imobiliária no bairro do Jaguaré, São Paulo*. São Paulo: FFLCH, 2013, p. 137.

FERREIRA, J.S.W. (Coord.) *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: FUPAM, 2012. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>. Acesso 20 jul. 2014.

FIX, M. *Parceiros da exclusão*. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 256.

FREIRE, Luis Mauro. *Encostas e favelas:* deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré. 2006. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

GROSBAUM, Márcia. *O Espaço Público no Processo de Urbanização de Favelas*. 2012. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

INSTITUTO POLIS. *Moradia é central*. São Paulo: Polis, 2010. Disponível em: < http://polis.org.br/moradiacentral/>. Acesso 20 jul. 2014.

KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

MAGNANI, J. *De perto e de dentro:* notas para uma etnografia urbana. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 49. São Paulo, Jun. de 2002.

MAGNANI, J. G. C. *Da periferia ao centro:* trajetórias de pesquisa em Antropologia Urbana. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2012, p. 349.

MANGIN, William. *Latin American squatter settlements:* a problem and a solution in Latin American research review, vol. 2, n. 3, 1967.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS Jr, O.A. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1994.

MARICATO, E. M*etrópole na periferia do capitalismo*. 1. ed., São Paulo: Hucitec, 1996, p. 141.

_____ . Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo: Hucitec, 1998, v.1, n.6, p.67-78.

_____ . O "minha casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior,* 27/05/2009.

_____ . *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 219.

MARTINS, Maria Lucia Rifinetti. *Moradia e Mananciais:* tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

MARQUES, E.; SARAIVA, C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, E.; TORRES. H.G. (Orgs.) *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade*. São Paulo: Editora do Senac, 2006, p. 267-296.

MASCARÓ, Juan Luis. *Loteamentos Urbanos*. 2. ed., Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

MAUTNER, Yvonne. *The periphery as a frontier for the expansion of capital*. 1990. Tese (Doutorado). Bartlett School of Architecture and Planning, UCL, London.

MAUTNER, Y. M. M.. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. 1 ed., São Paulo: EDUSP e FUPAM, 1999, v. 1, p. 245-259.

MOURA, R. C; NAZARETH, M.B.F; DOMINGUES, C.G. Favela Nova Jaguaré: entre o projetado e o executado nos eixos habitação e espaços livres. Apresentado no 3º CIHEL: CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO/HABITAÇÃO, URBANISMO, CULTURA, E ECOLOGIA DOS LUGARES, 2015.

NAZARETH, M. B. F ; ZUQUIM, M.L. Núcleo urbanizado: uma nova (velha) cidade?. In: II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. Rio de Janeiro: IPPUR UFRJ, 2016. v. 1. p. 1-14.

NOBRE, Eduardo A. C. Novos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES (Latin America Real Estate Society), 2004, São Paulo. IV Seminário Internacional da LARES: mercado imobiliário e sua responsabilidade no processo de desenvolvimento urbano. São Paulo: LARES, 2004. p. 1-8.

PASTERNAK, Suzana; MAUTNER, Yvonne. Habitação da pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo, PRODEUR, FAUUSP, *Cadernos de Estudos e Pesquisas 5*, 1982.

PASTERNAK, Suzana; MAUTNER, Yvonne. Projeto de Pesquisa voltado para diretrizes habitacionais. IPT/FAUUSP/FUPAM (relatório de pesquisa CNPq), 1977/1978.

PASTERNAK, Suzana. São Paulo e suas políticas. *Caderno Cultural* (Brasília), São Paulo, v. VIII n.31, p. 15-18, 2001.

_____ . São Paulo e suas favelas, Revista *Pós* FAUUSP, 2006.

PIZA, P.T. *Haddad quer construir 55 mil casas em parceria com o governo federal*. G1 Eleições 2012. 13 out 2012. Disponível em: < http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/haddad-quer-construir-55-mil-casas-em-parceria-com-governo-ferderal.html>. Acesso 20 jul. 2014.

PONTE et al. Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Belém: Problemas de desenho e infraestrutura urbana. In: D'OTTAVIANO, Camilla; ZUQUIM, Maria de Lourdes (Org.). *Práticas Recentes de Intervenções Contemporâneas em Cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2014. Cap. 3, p. 73-105.

OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: critica à razão dualista*. Estudos CEBRAP 2, São Paulo, 1972.

_____ . *O ornitorrinco.* São Paulo: Boitempo, 2003.

_____ . O vício da virtude. *Revista Novos Estudos*, n. 74, 2006.

RIBEIRO, A.C.T. Reforma Urbana nos Limites da Modernização. In *Espaço e Debates*, n. 37, NERU, São Paulo, 1994.

RISLER, Julia; ARES, Pablo. *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2013. 80 p.: il; 20x20 cm.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São

Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

SAMORA, P.R. *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____ . Urbanidade e arquitetura na periferia. *Revista AU*. São Paulo, 26, 211, p. 52-55, 2011.

_____ . Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores. In: III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. São Paulo, Anais: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2014.

SATO, Bruna Akiko Anan. *Estudos dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas – Favela Nova Jaguaré*. Relatório de Iniciação Científica. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A Cidade como um Jogo de Cartas*. Niterói, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1988.

SANTOS, C. N. F. dos; VOGEL, A. (Coords.). *Quando a rua vira casa:* A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/ FINEP, 1981, 152 p.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Balanço qualitativo de gestão. 2001-2004*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2004, p.116 (Brochura).

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Plano Municipal de Habitação PMH 2009-2024*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2010.

SÃO PAULO (Cidade). *Plano Diretor Estratégico (PDE) 2002*. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//cidade/secretarias/upload/chamadas/lei_13430_1407187409.pdf. Acesso jun. 2015.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Revisão do Plano Diretor Estratégico. Habitação*. São Paulo: SEHAB; SMDU, 2013. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/gt_habitacao_pde_-_apresentacao_-_04mai02013_-_v.9_05.pdf Acesso Jul. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). *Plano Diretor Estratégico (PDE) 2014*. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/pde-ilustrado/. Acesso jan. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). *Plano Municipal de Habitação (PMH) 2016*. Disponível em: http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/09/CadernoPMH.pdf. Acesso Jun./Jul. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). SEHAB. *Atas do Conselho Gestor HABSUL (2011–2014)*.

SÃO PAULO (Cidade). *Geosampa*. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso Jan. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). *INFOCIDADE (2000 e 2014)*. Disponível em: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/ Acesso Jan. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). *HABISP Plus.* Disponível http://www.habisp.inf.br/. Acesso Jan. 2016.

SÃO PAULO (Estado). *O Programa 100 Parques*. Disponível: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programa_100_parques/index.php?p=22322. Acesso Ago. 2014.

SILVA, A. Reforma Urbana e Direito à Cidade. São Paulo, *Polis*, n. 1, 1991.

SILVA, A. (Org.) *Urbanização de favelas: duas experiências em construção*. São Paulo: Instituto Polis, 1994. p. 107.

SILVA, J. M. P.; MANETTI, C.. Memória, mobilidade e complexidade: consideração pela história local. *Revista Risco: artigos e ensaios*, IAU-USP, São Carlos, 2012.

TRONCOSO, Úrsula. *Reurbanização da favela do Sapé com recuperação de córrego, em São Paulo, por Base 3 Arquitetos*. In http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/234/reurbanizacao-da-favela-do-sape-base-3-arquitetos-sao-296129-1.aspx. Acesso Jul. 2016.

TRAVASSOS, L. R. F. C. *Revelando os rios*. Novos Paradigmas para a intervenção em fundos de vale urbano na Cidade de São Paulo. 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

TOI, S. *Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos em favelas urbanizadas:* o caso da Vila Nova Jaguaré. Iniciação Científica FAUUSP/CNPq, 2016.

TRENTO, Márcia. *Estudo dos projetos e intervenções de urbanização na Favela Nova Jaguaré*. Relatório de Iniciação Científica. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2011.

TURNER, John F. C. *Freedom to Build:* Dweller control of the housing project, Macmillan, NY, 1972.

URPLAN. *Construção de moradias na Periferia de São Paulo:* aspectos socio-economicos e institucionais (Série Estudos e Pesquisa 30) Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Economia e Planejamento, SP, 1979.

VALIERIS, Laís. *Os moradores dos conjuntos habitacionais da favela Nova Jaguaré e suas relações com a população local.* Relatório de Iniciação Científica. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

VIEIRA, A.D. *PAC Urbanização de Assentamentos Precários*. Apresentação em Porto Alegre, outubro de 2015. Disponível em: http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/general/Alessandra_MCidades_POA.pdf. Acesso 20 Jun 2016.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Estúdio Nobel, 2001.

VIOTTI DA COSTA, Emilia. *Da colônia à senzala*. Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1966.

ZUQUIM, M.L.; CAPELO, D.A. Avanços e retrocessos de modelos de intervenção urbanística em assentamentos precários: a experiência de Cubatão, SP. In: SEMINAIRE INTERNATIONAL: METROPOLES, INEGALITES ET PLANIFICATION DEMOCRATIQUE, 2010. Rio de Janeiro: Anais, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, 2010.

ZUQUIM, M.L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL EM PESQUISA E POS GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2, 2012, Natal. Anais eletrônicos. Natal, Janeiro, ENANPARQ, 2012.

ZUQUIM, M.L; MAUTNER, Y.M.M. *Velha Nova Jaguaré*. São Paulo: Laboratório de Vídeo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013, (Vídeo educacional).

ZUQUIM, M. L; NOGUEIRA, F.R.; MORETTI, S.R.; CANIL, K. Remanescência da ilegalidade, da irregularidade, da precariedade e dos riscos pós urbanização de favelas. In: II SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2016, Rio de Janeiro. II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro: IPPUR UFRJ, 2016. v. 1. p. 1-14.

SOBRE OS AUTORES



Alberto León Gutiérrez Tamayo

Profesor Titular de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social, Medellín – Colombia; Coordinador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia; Trabajador Social por la Universidad de Antioquia, Magister en Planeación Urbano-Regional por la Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, Doctor por la Universidad de Antioquia y Pos-doctor por la Universidade de São Paulo – Brasil en Educación – Formación ciudadana.

Ana Catalina Vanegas Serna

Arquitecta de la Universidad Pontificia Bolivariana, Especialista en Gestión de Procesos Urbanos de la Escuela de Ingeniería de Antioquia, Medellín – Colombia; con estudios en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía, España; investigadora adscrita al grupo Medio Ambiente y Sociedad, Universidad de Antioquia. Con amplia trayectoria en procesos de planeación territorial y diseño de instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión pública para el Municipio de Medellín y la Gobernación de Antioquia.

Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

É arquiteta da Secretaria de Obras, Urbanismo e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Taboão da Serra e pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC) da USP. É graduada pela Universidade Federal do Pará (2012) e mestre em Habitat pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2016). Foi pesquisadora do Laboratório Cidades da Amazônia (LABCAM) da UFPA (2011-2014) e tem publicações nacionais e internacionais na área de saneamento ambiental (drenagem) e urbanização de favelas.

Bruna De Ranieri Cavani Ferramenta

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP (2016). Realizou intercâmbio acadêmico pelo Programa Ciência sem Fronteiras na Technische Universität München (TUM), em Munique, Alemanha (2014). Participou do concurso estudantil Solar Decathlon do U.S. Departmentof Energy, em equipe multicultural com Technische Universität München (TUM) e The University of Texas at Austin (UT Austin), classificada em 40 lugar. Estagiou na Kahn do Brasil da Al-

bert Kahn Family of Companies, onde participou do desenvolvimento de projetos de edifícios hospitalares e Plano Diretor de diversos hospitais brasileiros.

David Alfonso ÁlzateYepes

Administrador de Empresas por la Universidad Pontificia Bolivariana, Especialista en Gestión Inmobiliaria y Magíster en Construcción por la Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín. Avaluador y consultor inmobiliario, asesor de entidades públicas y privadas, docente de posgrado en temas de valoración inmobiliaria y gestión urbanística en las Universidades Pontificia Bolivariana y Nacional de Colombia.

Denise Antonucci

Professora/Pesquisadora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do grupo de pesquisa: Concepção, produção e gestão da habitação social no Brasil. Membro dos grupos: Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos (Mackenzie) e Produção do Espaço Contemporâneo: Políticas, Planos e Projetos Urbanos (FAU USP). Graduada (1975), mestre (1997) e doutora (2006) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo.

Diana Patricia González Avendaño

Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia e investigadora adscrita al grupo Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia; estudiante de la Maestría en Estudios Socioespaciales del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Medellín – Colombia.

Eduardo Gasparelo Lima

Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, com previsão de término para Julho de 2017. Integrou a pesquisa FAPESP: O Desempenho Térmico e Luminoso de Edifícios Ícones da Arquitetura Modernista Brasileira, em São Paulo, produzida entre 1930 e 1964, do Laboratório de Conforto Ambiental e Eficiência Energética - LABAUT. Foi estagiário na Superintendência de Gestão Ambiental da USP onde atuou junto ao processo de elaboração das Políticas Ambientais da USP, mais especificamente do Plano de Gestão de Edificações Sustentáveis.

Guilherme Filocomo

Arquiteto e urbanista graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011) com especialização em Mercados e Políticas de Solo Urbano na América Latina pela Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos Bogotá e Lincoln Institute of Land Policy (2015). Atualmente trabalha na Secretaria de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Guilherme Rocha Formicki

Graduado em 2016 em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP. Foi estagiário por dois anos na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), onde integrou a Divisão Técnica Regional Sul (DEAR Sul). Lá, trabalhou com urbanização de favelas das Zonas Oeste e Sul do município, revisando projetos, desenhando áreas públicas e fazendo medições e vistorias em favelas que passavam por obras. Seu Trabalho Final de Graduação, apresentado em dezembro de 2016 analisou a Favela do Sapé e seu processo de urbanização.

Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na PUC-Campinas. Arquiteto Urbanista pela FAUUSP (1989). Mestre (1999) e Doutor (2005) em estruturas ambientais urbanas na FAUUSP . PosDoc no ProArq da UFRJ (2015-2016). Integra o Grupo de Pesquisa Políticas Territoriais e a Água no Meio Urbano. Atua como consultor na MPS associados onde destaca-se a coordenação técnica do Plano Sócio-Espacial da Rocinha Rio de Janeiro (2007-2009); coordenação de 11 planos diretores no Espírito Santo (2005-2006); desenvolvimento do projetos urbanos dos corredores de transporte em São Paulo (2005) e na da Área Portuária do Rio de Janeiro (2003-2004).

Juan Diego Lopera Pérez

Arquitecto y Especialista en Planeación Urbano-Regional por la Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín; servidor público del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín – Colombia; investigador adscrito al grupo Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia.

Júlia Ferreira de Sá Borrelli

Graduada em 2016 em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP. Foi bolsista de pesquisa no Labcidade/FAUUSP, integrando os projetos "Ferramentas para avaliação da inserção urbana de empreendimentos do Programa Mais Casa, Minha Vida" e o observaSP, onde pesquisou a implementação de instrumentos urbanísticos voltados ao direito à moradia e à cidade em São Paulo, com foco nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Atua como arquiteta na assessoria técnica Ambiente Arquitetura, em obras de movimentos de luta por moradia com autogestão e mutirão.

Karina Leitão

Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará - UFPA (1999), Mestrado pelo Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM-USP (2004) e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP (2009). É pesquisadora (2002) e Coordenadora de Pesquisas e Extensão (2009) do Grupo de Formação em Estudos Urbanos do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP.

Lais Boni Valieris

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo. Cursou um ano de intercâmbio no Institute for Housing and Urban Development Studies na Erasmus University Rotterdam, na Holanda. Sua pesquisa de Iniciação Científica exposta neste livro recebeu menção honrosa no 24º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da USP.

Liliana María Sánchez Mazo

Profesora Asociada de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social, Medellín – Colombia; Investigadora adscrita al grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia; Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia, Magister en Planeación Urbano-Regional por la Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, Doctoranda de la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, área Hábitat por la Universidade de São Paulo – Brasil.

Lís Sanieli de Ribeiro Souza

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo. Foi bolsista de pesquisa, em 2015, no Núcleo de Pesquisa em São Paulo: Cidade, Espaço e Memória – NAPSP/FAUUSP, coordenado pela Prof.ª Dr.ª Ana Lucia Duarte Lanna; e no NAPPLAC/FAUUSP, onde concluiu a iniciação científica "Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos em favelas urbanizadas: o caso da Vila Nova Jaguaré" em 2016.

Luis Alberto Hincapié Ballesteros

Profesor de cátedra e investigador adscrito al grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Trabajador Social de profesión.

Maria de Lourdes Zuquim

Professora do Programa de Pós-graduação e do Curso de Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. É arquiteta e urbanista (FAUBC 1979) e doutora em Estruturas Ambientais Urbanas (FAUUSP 2002). É vice coordenadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído NAPPLAC e membro da Diretoria da ANPARQ- Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. É Assessora Científica ad hoc da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Tem trabalhos publicados na área de habitação e meio ambiente.

Márcia Ferreira Prestes

Professora de Planejamento Urbano do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo-FAUUSP (2014-2018). Mestre em Engenharia da Construção Civil pela Universidade Federal do Paraná (2010). Engenheira de Segurança do Trabalho pela UTFPR (2008). Arquiteta Urbanista pela Universidade Positivo (2006). Integrante do Grupo de pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão-UTFPR; e Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído NAPPLAC-FAUUSP.

Miguel Bustamante Nazareth

Engenheiro Ambiental formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2013, realizou intercâmbio na França de setembro de 2011 à março de 2013, onde estudou Engenharia dos Sistemas Urbanos na Université de Technologie de Compiègne (UTC) e estagiou no escritório de arquitetura ambiental Vivarchi. Atualmente realiza mestrado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo (FAUUSP) e é pesquisador do Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído (NAPPLAC).

Patrícia Rodrigues Samora

Patrícia Rodrigues Samora é docente no programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Linha de pesquisa Gestão Urbana) e na graduação em Arquitetura e Urbanismo na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Brasil. É arquiteta e urbanista (FAUUSP – 2001), doutora em Habitat (FAUUSP 2010) e desenvolveu pós doutorado (FAUUSP 2012-2014). Integra o grupo de pesquisas "Políticas Territoriais e a água no meio urbano" e possui experiência nos seguintes temas: projeto de edificações, qualidade da habitação social, urbanização de assentamentos precários, políticas públicas de habitação, custos da urbanização e padrões urbanísticos, adensamento populacional urbano, planejamento e projeto urbano, desenho urbano, gestão urbana.

Rafaela Ayumi Masunaga

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo, responsável pela produção dos mapas para a presente pesquisa e respectivo site. Foi bolsista do NAPPLAC Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da FAUUSP. Atualmente é bolsista do Grupo de Metodologia do AUT/FAUUSP com tema "Comportamento de Crianças em Edificações Escolares em Situação de Incêndio: Coleta e Análise dos Tempos de Reação e Evacuação Segura.", sob orientação da Prof.ª Dr.ª Rosária Ono.

Ricardo Nader

Bacharel (2003), licenciado (2005), mestre (2008) e doutor (2015) em Geografia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). É professor de pós-graduação em Geoprocessamento no SENAC-SP e trabalha como Especialista em Geoproces-

samento no CESAD-FAU-USP. Possui mais de 15 anos de experiência em Geoprocessamento, tendo atuado em instituições públicas e privadas.

Robinson Manco Santamaría

Ingeniero en Instrumentación y Control, Especialista en Sistemas de Información Geográfica y candidato a Magíster en Tecnologías de la Información Geográfica. Investigador adscrito a los grupos de investigación Gestión e Higiene Ambiental del Politécnico Jaime Isaza Cadavid y Fitotecnia Tropical de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Sofia Ferreira Toi

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo e ex-membro do corpo editorial da Revista Contraste, publicação estudantil da FAUUSP. Foi bolsista de pesquisa no NAPPLAC/FAUUSP, onde concluiu a iniciação científica "Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos em favelas urbanizadas: o caso da Vila Nova Jaguaré" em 2016.

Yvonne Mautner (Prof.ª Senior)

Formada na Faculdade de Arquitetura Mackenzie em 1979. Mestrado no Programa de Pós-Graduação da FAUUSP; PhD Bartlett School of Architecture and Planning, UCL, ambos sobre habitação popular e produção do espaço em São Paulo. Membro fundador do NAPPLAC; membro da diretoria do NERU; membro dos conselhos editoriais das revistas Espaço&Debates, Revista Pós FAUUSP e Agitprop; Coordenadora do Comitê Latino Americano da Bartlett International Summer School; secretária da ANPUR; consultora no Conselho de Assessores do Mestrado em Planejamento Habitacional da TUBerlin; Integrante do NAP/PLAC e da Área de Concentração HABITAT / Programa de Pós Graduação da FAUUSP. Tem trabalhos publicados na área de habitação popular e desenho industrial.

A pesquisa *Intervenções contemporâneas e transformações territoriais em assentamentos precários. Medellín/Colômbia e São Paulo/Brasil* contou como apoio institucional da Universidad de Antioquia e da Universidade de São Paulo, do poder público local (e provincial no caso da Colômbia) e com apoio de diferentes profissionais envolvidos nos processos de urbanização, organizações sociais e moradores das áreas de estudo.

Em Medellín, com o apoio da Faculdade de Ciencias Sociales y Humanas, do Departamento de Trabajo Social e do grupo de pesquisa Medio Ambiente y Sociedad (MASO) da Universidad de Antioquia, e financiamento pelo FAII (Fondo de Apoyo a la Internacionalización de la Investigación). Também contou com a colaboração da Direção de Planejamento do Estado de Antioquia, através dos professionais destinados para a equipe de pesquisa, do Sistema de Informação Geográfica do Município de Medellín, através da disponibilização de bases de dados socioeconômicos e documentos gráficos e textuais, da EDU (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín), e com a rede de bibliotecas públicas de Medellín, especialmente o Parque Biblioteca España – Santo Domingo Savio, que disponibilizou seus colaboradores e seu espaço para a realização das oficinas, facilitando e promovendo os trabalhos de campo.

Em São Paulo, contou com o apoio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da Universidade de São Paulo, do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído, que sediou a pesquisa, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, com o financiamento da pesquisa (Processo FAPESP: 2014/01328-2). O apoio das Seções técnicas da FAUUSP foi fundamental para o bom andamento dos trabalhos. A Seção de Produção de Guias Digitais para Arquitetura e Urbanismo (CESAD) capacitou alunos e professores dos grupos de pesquisa de São Paulo e Medellín e acompanhou os trabalhos de SIG Sistemas de informações geográficas e Plataforma MapGuide Maestro; a Seção Técnica de Informática (STI FAU) destinou servidor exclusivo (nuvem) para armazenar o material de pesquisa e abrigar dados para acesso público do sítio da pesquisa http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/; a Seção Técnica de Produção Editorial (LPG) com a impressão e acabamento do livro. Aos parceiros externos: Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) da Congregação de Santa Cruz, que além de apoiar a Oficina "A Vida na Nova Jaguaré" facilitou a aproximação com lideranças locais e moradores; a Secretaria da Habitação do Município de São Paulo (SEHAB) que disponibilizou documentos gráficos e textuais das áreas de estudo, e seus técnicos, arquitetos e assistentes sociais, para os trabalhos de campo; e finalmente, o Escritório Base 3 Arquitetos e Escritório Paulista pela cessão de materiais e entrevistas com os arquitetos envolvidos nos projetos.

Impressão e acabamento – Seção Técnica de Produção Editorial / FAUUSP

Miolo: Chambril 90 g/m²

Capa: Color Plus 240 g/m²

Tiragem: 500 exemplares

Março 2017



ISBN 85-8089-100-3