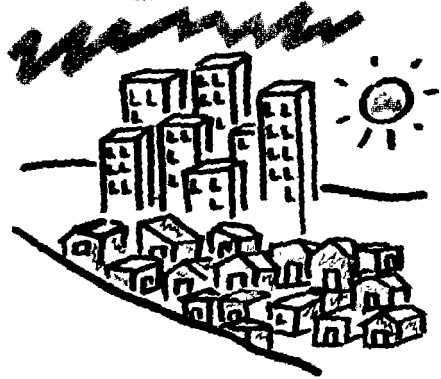


INTERNATIONAL SEMINAR

# CHALLENGES OF THE INFORMAL TOWN



# OS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL



BELO HORIZONTE - MINAS GERAIS / BRASIL

155.2-14303

## **The Seminar was organized by:**

Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI



Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC



Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Social - CODESC

### **And Sponsored by:**

Ministry of Foreign Affairs of Italy (MAE / DGCS)

UNCHS - United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)

### **With additional support from:**

WSSCC - Water Supply and Sanitation Collaborative Council

MPO/IPEA/SEPURB/PMSS - Ministério do Planejamento e Orçamento/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Secretaria de Política Urbana/Projeto de Modernização do Setor Saneamento



SEPLANTEC / CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador



## SCIENTIFIC COMMITTEE / COMITÊ CIENTÍFICO

***Anna Conigliaro Michelini***

General Coordinator - Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI

***Simão Pedro Marinho***

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

***Paulo Roberto P. Bretas***

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

***Francesca Agneta***

Ministero Affari Esteri Italiano - Roma

***Ivo Imperato***

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)

***Ricardo L. Farret***

Projeto PNUD-SEPURB/MPO - BRA 93/013

Assistência Técnica para Habitação e Saneamento

LIBRARY IRC  
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE  
Tel.: +31 70 30 689 80  
FAX: +31 70 35 899 64  
BARCODE: 14303  
LO: 155.2971N

**Assistant for the General Coordination / Assistente Geral da Coordenação**  
*Laura Caim*

**Assistents Workgroups / Assistentes dos Grupos de Trabalho**

**WORKSHOP 1 - Regularization of land tenure / Regularização da posse da terra**

*Coordinator: Isolda Leitão (Brasil)*

*Rapporteur: Salvador Soler (Brasil)*

**WORKSHOP 2 - Shelter, community participation and the involvement of women / Habitação: a participação da comunidade e o envolvimento da mulher**

*Coordinator: Judith Borden (ONG's de Habitação - Venezuela)*

*Rapporteur: Wilma Dourado (DIAGONAL - Brasil)*

**WORKSHOP 3 - Settlement upgrading: technologies, infra-structure and urban services / Urbanização: tecnologias, infra-estruturas e serviços urbanos**

*Coordinator: Alex Kenia Abiko (USP - Brasil)*

*Rapporteur: Marcos Jorge Almeida Santana (UFBA - Brasil)*

**WORKSHOP 4 - Public Policies and Urban Management / Políticas Públicas e Gestão Urbana**

*Coordinator: Victor Zular Zveibil (IBAM - Brasil)*

*Rapporteur: Isabel de Castro (SETAS - MG - Brasil)*

**WORKSHOP 5 - Children in the informal town / A criança na cidade informal**

*Coordinator: Pe Clodoveo Piazza (OAF - Brasil)*

*Rapporteur: Thierry Delrue (UNICEF - Guatemala)*

## SUMMARY / SUMÁRIO

<b>INTRODUCTION / INTRODUÇÃO</b>	17
<b>FINAL DOCUMENTS / DOCUMENTOS FINAIS</b>	19
<b>GENERAL CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES</b>	21
<b>WORKSHOP 1</b>	26
- Habitat II Policy Consultation on access to land regularization of tenure for Latin America and the Caribbean - Consulta Regional de HABITAT II sobre políticas de acesso e regularização da posse da terra para América Latina e Caribe.	
<b>WORKSHOP 2</b>	29
- Shelter, community participation and the involvement of women - Habitação: a participação da comunidade e o envolvimento da mulher	
<b>WORKSHOP 3</b>	32
- Settlement upgrading technologies, infra-structure and urban services Regional Consultation for Latin American and the Caribbean - WSSCC Network on Services for the Urban Poor - Urbanização, tecnologias, infra-estruturas e serviços urbanos Consulta Regional para América Latina e Caribe da Rede WSSCC sobre Serviços para a Pobreza Urbana	
<b>WORKSHOP 4</b>	35
- Public Policies and Urban Management - Políticas Públicas e Gestão Urbana	

<b>WORKSHOP 5</b>	38
- Children in the informal town	
- Crianças na Cidade Informal	

## **Opening Ceremony / Cerimônia de Abertura**

<i>Patrus Ananias de Sousa</i> - Prefeito de Belo Horizonte	43
---	----

<i>Arturo Alberti</i> - Presidente da Associação Voluntários para o Serviço Internacional	45
---	----

<i>Oliviero Rossi</i> - Embaixador da Itália no Brasil	51
--	----

## **Plenary session I / Sessão plenária I**

### **Speech / Palestra**

Compreendendo a cidade informal	57
---------------------------------	----

*Suzana Pasternak Taschner (USP - Brasil)*

### **Round table / Mesa redonda**

## **INFORMAL TOWN: CONCEPTS AND PREJUDICES CIDADE INFORMAL: CONCEITOS E PRECONCEITOS**

Recursos y posibilidades de la economía informal	77
--	----

*Ana Lucia Camaïora (Instituto Libertad y Democracia - Peru)*

Strategies for the access to urban land	86
---	----

*Alain Durand-Lasserve (INTERURBA - França)*

Participação comunitária e cidadania	103
--------------------------------------	-----

*Olívio Dutra (Ex-Prefeito de Porto Alegre - Brasil)*

A dual strategy for deliberate social change in the cities	112
--	-----

*Janice E Perlman (Mega-Cities Project - EUA)*

## **Plenary session II / Sessão plenária II**

### **Speech / Palestra:**

Aspectos urbanístico-ambientais da cidade informal	133
--	-----

*Paulo Roberto da Paixão Bretas (Pref. de Belo Horizonte - Brasil)*

**Round table / Mesa redonda**

**METHODS AND INSTRUMENTS FOR THE URBAN  
INTEGRATION OF INFORMAL AREAS**

**MÉTODOS E INSTRUMENTOS PARA A INTEGRAÇÃO  
URBANA DAS ÁREAS INFORMAIS**

Conteúdo e formas das intervenções de recuperação urbana em área informal 139

*Enrico Novara (AVSI - Brasil)*

Abordagem e método nos processos de urbanização de áreas degradadas 152

*Kátia Melo (Diagonal - Brasil)*

Informal urban areas. survey and representation 164

*Roberto Mingucci (Bologna University - Italy)*

**Plenary session III / Sessão plenária III**

**Speech / Palestra**

Metodologias e experiências de recuperação de áreas informais urbanas: Uma pesquisa em sete capitais brasileiras 177

*Anna Conigliaro Michellini (AVSI - Brasil)*

**Round table / Mesa redonda**

**THE INTEGRATION OF THE INFORMAL TOWN: SOCIAL  
AND ECONOMIC COST-BENEFITS.**

**A INTEGRAÇÃO DA CIDADE INFORMAL: CUSTOS E  
BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÔMICOS**

Urban poverty reduction: the potential of informal settlement upgrading 207

*Ivo Imparato (UNCHS - Habitat)*

Global trends and informal towns 211

*Gabriele Quinti (CERFE - Itália)*

A violência nas cidades: a igualdade dos desiguais 225

*Nancy Cardia (USP - Brasil)*

Rol de las municipalidades en el apoyo al sector informal de la economía <i>Franz Vanderschueren (UNCHS - Habitat)</i>	231
---	-----

---

## WORKSHOPS

---

### WORKSHOP 1

#### REGULARIZATION OF LAND TENURE REGULARIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA

PRO-FAVELA Uma experiência de legislação em áreas de interesse social <i>Mônica Cadaval Bedê/Evangelina Pinho (URBEL - Belo Horizonte - Brasil)</i>	243
Programa de regularização fundiária na cidade do Rio de Janeiro Instrumentos jurídicos <i>Antônio de Padua F. Bueno / Rosângela M. A. Gomes (Prefeitura do Rio de Janeiro - Brasil)</i>	251
Aspectos jurídicos da regularização fundiária <i>Antônio Muratore (AVSI - Belo Horizonte - Brasil)</i>	260
A regularização é a melhor solução? <i>Renato Emerson N. Santos (IPPUR - UFRJ - Rio de Janeiro - Brasil)</i>	272
A concessão do direito real de uso como forma de regularização da posse da terra <i>Miguel Afonso Reis / Carlos Henrique Liso (União Movimentos de Moradia da Grande São Paulo)</i>	279
Civil Rights and participation, the way to the upgrading of informal settlements <i>Roberto Costa (Trieste University - Italy)</i>	286

## WORKSHOP 2

### SHELTER, COMMUNITY PARTICIPATION AND THE INVOLVEMENT OF WOMEN HABITAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE E O ENVOLVIMENTO DA MULHER

- Participacion de la comunidad en programas de vivienda El rol de la Mujer 293  
*Judith Borden (ONG de Habitação - Venezuela)*
- Participação comunitária em intervenção estrutural A experiência do Programa Alvorada em Belo Horizonte 297  
*Claudinéia F. Jacinto / Clarice A Libânio (URBEL - Belo Horizonte - Brasil)*
- Projetando com a população - Uma experiência de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária 305  
*Luz Alberto Gouvêa (Universidade de Brasília - Brasil)*
- Favelas da Maré ambiente, mobilidade e condição feminina na beira do mar 310  
*Eduardo Machado / Fátima Cardoso (UFBA - Salvador - Brasil)*
- Programa Terra e Habitação 317  
*Ricardo Gouvêa Corrêa (Fundação - Bento Rubião - Rio de Janeiro - Brasil)*
- Participação Popular - Projeto Vida Nova no Dique 320  
*Alfredo Luiz Buso / Márcia Luz / Tássia Regino (Santos - SP - Brasil)*
- Da emergência a um processo de auto-desenvolvimento 328  
*Eber Ferrer (Caritas-Suíça)*
- Urbanização e Participação Popular 331  
*Luis Stephanou / Bernadete Konzen / Marcelo Silva (Centro de Assessoria Multiprofissional-Porto Alegre - Brasil)*
- Centro Comunitário de Bom Jardim - Uma experiência Participativa 339  
*Helóisa Gama de Oliveira (UFMG - Belo Horizonte - Brasil)*

Auto-sustentabilidade e participação social por um espaço menos desigual 346  
*Jorge Martins (COPPE - UFRJ - Brasil)*

Organização e instrumentação de comunidades uma resposta aos desafios da cidade informal 355  
*Cristina Sá (USP - São Paulo - Brasil)*

### WORKSHOP 3

#### SETTLEMENT UPGRADING: TECHNOLOGIES, INFRA- STRUCTURE AND URBAN SERVICES URBANIZAÇÃO: TECNOLOGIAS, INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS URBANOS

Urbanização: tecnologia, infra-estrutura e serviços urbanos 361  
*Alex Kenya Abiko (USP - São Paulo - Brasil)*

Novos Alagados: Um projeto de recuperação físico-ambiental e promoção social 363  
*Sônia Fontes (CONDER - Salvador - BA - Brasil)*

Dinâmica espacial urbana e sistema de informação geográfica monitoramento do crescimento informal do Distrito Federal do Brasil 369  
*Rafael Sanzio A dos Anjos (Universidade de Brasília - DF - Brasil)*

O programa de recuperação urbana e saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga e a participação da prefeitura de São Paulo 376  
*Elisabete França (SEHAB / PMSP - São Paulo - Brasil)*

Esgotamento sanitário - a proposta de Jaboatão dos Guararapes - PE 382  
*Edinéa Alcântara (ARRUAR - Recife - PE - Brasil)*

A perspectiva sócio - ecológica de intervenção urbana num bairro degradado de Lisboa 391  
*Marluci Menezes (Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Lisboa - Portugal)*



O sistema de informação geográfica das ZEIS - Recife Instrumentos para elaboração de planos urbanísticos <i>Danielle de Melo Rocha (Empresa de Urbanização do Recife - PE - Brasil)</i>	397
Escadarias e rampas drenantes como alternativa tecnológica de baixo custo em áreas peri-urbanas <i>Marcos Jorge Almeida Santana ( UFBA - Salvador - BA - Brasil)</i>	406
Servicios publicos con base en el trabajo en equipo comunidad-instituciones estatales ONGs <i>Ramon Duque Muñoz (CINARA - Cali - Colombia)</i>	412
Os processos de urbanização de favelas e a qualidade dos serviços urbanos <i>Alex Kenya Abiko / Marco Antonio Plácido Almeida ( EPUSP - São Paulo - Brasil)</i>	420
O reassentamento de moradores de áreas de risco como ação de reestruturação urbana <i>Maria Isabel de Vasconcelos Porto Tostes (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - Brasil)</i>	430
Metodologias de intervenção urbana e restauração ambiental em favelas o caso de Mata Machado, Rio de Janeiro <i>Cristiane R. Duarte/Lucia S Costa/Oswaldo S. Silva/Francirose Soares (FAU - UFRJ - Brasil)</i>	435
Adaptable Technologies, typologies and evaluations for low-cost housing in the Megalopolis of developing countries <i>Giorgio Ceragioli / Nuccia Comoglio Maritano (Politecnico di Torino - Italia)</i>	444
Projeto Ilha de Santana-Olinda/PE - Uma avaliação pós-implantação do esgotamento sanitário <i>Edinéa Alcântara (ARRUAR - Recife - Brasil)</i>	455
Caju formatação de suas informalidades <i>Nina Maria de Carvalho Elias Rabha (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - Brasil)</i>	463

Vida nova no Dique Ação multi - setorial sobre uma área urbana degradada <i>David Capistrano Filho (Prefeitura Municipal de Santos - SP - Brasil)</i>	467
Cidade informal como paradigma da urbanidade <i>Frederico de Holanda (FAU - UNB - Brasília - DF)</i>	471
PROSANEAR. tecnologia e participação comunitária num projeto de saneamento para 108.000 pessoas em Belém do Pará <i>José Homobono P. de Andrade (COSANPA - Belém - Pará)</i>	483
An analysis of different approaches to urban infrastructure provision for low income communities in South Africa <i>John Abbott ( Department of Civil Engineering - University of Cape Town - South Africa)</i>	489

#### **WORKSHOP 4**

##### **PUBLIC POLICIES AND URBAN MANAGEMENT POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO URBANA**

Políticas Públicas e Gestão Urbana <i>Vitor Zular Zveibil (IBAM - Rio de Janeiro - Brasil)</i>	499
Integração urbana de vilas e favelas <i>Isabel de Castro (SETAS - Belo Horizonte - MG)</i>	505
As invasões urbanas no Rio de Janeiro - um processo de ocupação espacial organizado <i>Elane Frossard Barbosa (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFRJ -Rio Janeiro - Brasil)</i>	513
Agentes locais na transformação do meio ambiente urbano. uma utopia possível? o caso da Ilha de Deus <i>Rubén Pecchio (ARRUAR - Recife - Brasil)</i>	524

- Avaliação de programas de urbanização de favelas na cidade de São Paulo - Favela do Autódromo 533  
*Luiz Renato Bezerra Pequeno / Suzana P. Taschner (USP - São Paulo - Brasil)*
- Novos rumos para a periferia urbana 540  
*Ignez Costa B Ferreira (Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais - UNB - Brasília -Brasil)*
- Recife - parcerias na construção da cidade 551  
*Maria José Biase/Luciana Azevedo/Valéria Rangel (Prefeitura do Recife - PE - Brasil)*
- La comission de equipamiento de barrios como instancia gubernamental para transformar los problemas urbanos de los asentamientos no controlados (Barrios) en las oportunidades para su integracion las ciudades 557  
*Yolanda Bretto de Bonet (Ministerio del Desarrollo Urbano - Caracas - Venezuela)*
- Assentamentos espontâneos - o paradoxo da integração 563  
*Milton Botler (ARRUAR - Recife - PE - Brasil)*
- El subsidio se recibe una vez/en la vida 571  
*Marcello Balbo (Istituto Universitario di Architettura di Venezia - Venezia - Italia)*
- Comércio informal: desafio para o Poder Público ( A experiência da cidade do Recife) 577  
*Maria do Socorro Pedrosa de Araújo / Maria Lucila Bezerra / Sylvia Couceiro Bompastor (Fundação Joaquim Nabuco - Recife - Brasil)*
- Programa de delimitação do manguezal e urbanização da grande São Pedro 584  
*Tereza M Romero/Vera Nacif/Paulo César Gomes (Prefeitura de Vitória -ES - Brasil)*
- Os bolsões de deterioração urbana em Madrid Uma experiência de parceria entre a iniciativa pública e a promoção privada como base para a recuperação de áreas urbanas degradadas 589  
*Dorotea Blos (UNISINOS - Porto Alegre - RS)*

Metropolitan area of Caracas: informal settlements and upgrading urban policies <i>Giuseppe Imbesi - Università degli Studi di Roma "La Sapienza"</i> <i>Ehsenda Vila - Universidad Central de Venezuela</i>	595
Reabilitação de cortiços em áreas centrais <i>Mauro Resnitsky (Prefeitura do Rio de Janeiro - Brasil)</i>	603
O PREZEIS Lei Viva Um patrimônio na gestão democrática da cidade informal <i>Valéria Rangel / Luciana Azevedo/Maria José de Biase (Prefeitura do Recife - PE - Brasil)</i>	609
Intercâmbio informal de técnicas e experiências de intervenção em áreas carentes <i>Fabiano Rocha Diniz / Maria Calabria (UFPE - Recife - PE - Brasil)</i>	614
Reassentamento das populações atingidas pelo Projeto Linha Amarela <i>Eduardo Cotrim (Prefeitura do Rio de Janeiro - Brasil)</i>	625
Recuperação urbanística de conjunto residencial <i>Suzana Mallman / Clélia Oliveira /BenamyTukienicz (Prefeitura de Porto Alegre - RS - Brasil)</i>	630
Os conceitos de fragmentação e informabilidade urbana como elementos de desenho e a gestão urbana <i>José Júlio Lima (Universidade Federal do Pará - Belém - Brasil)</i>	638

## **WORKSHOP 5**

### **CHILDREN IN THE INFORMAL TOWN A CRIANÇA NA CIDADE INFORMAL**

Projeto Cluberê - Uma proposta de reintegração dos meninos de rua de Novos Alagados em sua comunidade <i>Vera M M Lazzarotto (Sociedade 1º de Maio - Salvador - BA - Brasil)</i>	649
---	-----

<b>CNBB - Pastoral da Criança</b>	<b>654</b>
<i>Lionella de Lannoy (Pastoral da Criança - Arquidiocese de Brasília - Brasília -DF Brasil)</i>	
<b>Centro de Recuperação e Educação Nutricional</b>	<b>662</b>
<i>Maria Helena N. Souza / Gisela Solymos ( CREN - São Paulo - Brasil)</i>	
<b>Uma família alternativa para os meninos de rua</b>	<b>665</b>
<i>Pe Giorgio Vaccari (Fundação Franco Gilberti - Salvador - BA)</i>	
<b>List of Participants / Lista de Participantes</b>	<b>672</b>



# **Seminário Internacional International Seminar**

## **Challenges of Informal Town Os Desafios da Cidade Informal**

Belo Horizonte - MG - Brasil

LIBRARY IRC  
PO Box 03190, 2509 AD THE HAGUE  
Tel. +31 70 30 689 80  
Fax. +31 70 35 899 64  
BARCODE: 14303  
LC.





## INTRODUCTION / INTRODUÇÃO

In the current situation of quick growth of cities, with a shrinking role of the State and cutbacks in social programmes, the deterioration of the poor's living conditions is one of the clearest trends in Latin-American cities. In this situation, women and children are hit especially hard.

Under such unfavourable circumstances, the poor continue to produce "the informal town" - shelter, infrastructure and urban space that are produced outside formal channels. Typically, up to 60% of any large urban area in Latin America is informally produced.

The Belo Horizonte Seminar was convened to examine the constraints and options for the action of Governments at all levels, civil society, non-governmental and community-based organizations towards upgrading and integrating the informal town.

250 practitioners, researchers, experts and decision-makers from Brazil, other Latin American countries, various European countries, and South Africa, as well as several development aid organizations, took part in this Seminar, which was organized in preparation for the Habitat II conference. Four roundtable sessions and five workshops were held, and 70 papers and case studies were presented. The Belo Horizonte Seminar was the sub-regional Habitat II consultation on access to land, as well as the sub-regional consultation of the WSSCC Network on Services for the Urban Poor for Latin America.

The conclusion of the work points to the necessity of reviewing the traditional sectorial focuses and promote social and urban policies. They also show the emergent role of new actors in the urban scenes, beyond the State and the big private investment. The municipal initiative grows, the ONGs' actuation become more "professional" and there is a tendency to look for solutions that will valorize and develop the self-management and solidarity, so common in poor communities.

The annual publication with the support of the Brazilian Government through the Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento divulge a deep reflexion about the multiple challenges of the informal town and gives the successful examples of interventions realized in various countries.

We hope that this debate contributes to the commitment assumed by the international community during the Istanbul Conference, not only about human settlement but a more human settlement.

Anna C. Micheline  
General Coordinator



**FINAL DOCUMENTS**  
**DOCUMENTOS FINAIS**



# **GENERAL CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

## **International Seminar CHALLENGES OF THE INFORMAL TOWN Belo Horizonte, Brazil, 11-15 September 1995**

250 practitioners, researchers, experts and decision-makers from Brazil, other Latin American countries, various European countries, and South Africa, as well as several development aid organizations, took part in the Belo Horizonte Seminar. Four roundtable sessions and five workshops were held, and 70 papers and case studies were presented. It was attempted to draw on the collective knowledge and experience of the participants to make meaningful, action-oriented proposals and recommendations on the CHALLENGES OF THE INFORMAL TOWN, as a contribution to the Habitat II preparatory process. The following were the general conclusions and recommendations of the Belo Horizonte Seminar

1 - In the current situation of quick growth of cities, with a shrinking role of the State and cutbacks in social programmes, the deterioration of the poor's living conditions is one of the clearest trends in Latin American cities. **WOMEN AND CHILDREN ARE HIT ESPECIALLY HARD** by the effects of this trend

2 - The plight of the urban poor is made more difficult by the persistent **CONCENTRATION OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT AID IN RURAL PROGRAMMES**, and by the **LACK OF TRUE NATIONAL URBAN POLICIES** on the part of Latin American governments.

3 - There is an urgent need for States to acknowledge the importance of cities, and, as a practical expression of this acknowledgement, to adopt a well-defined **URBAN POLICY**

4- Such an urban policy needs to be based on the **CENTRAL ROLE OF MUNICIPALITIES**. It is crucial to enhance the capabilities of municipalities to address the key issues of urban development, so that they may take initiatives and become agents of development, instead of being cornered by urban problems and adopting a purely reactive stance

5 - Such an urban policy also needs to be based on the need to provide access to land and basic services to the urban poor. This implies the need to correct the current imbalance in the allocation of public funds, and to **DEVOTE A**

## LARGER SHARE OF PUBLIC RESOURCES TO ADDRESSING THE BASIC NEEDS OF THE URBAN POOR.

6 - The formal and the informal city must be considered as **INEXTRICABLE PARTS OF THE SAME CONTEMPORARY URBAN PHENOMENON**

7 - In order to overcome the imbalances that characterize the contemporary city, firm action must be taken to **INTEGRATE THE INFORMAL CITY**, and also, in a broader context, to *promote urban land reform*

8 - The integration of the informal city is a **MID-TO LONG-TERM PROCESS**. Specific land tenure regularization and settlement upgrading projects should be seen as a first step in the process.

9 - In the context of the processes of integration of the informal city, land tenure regularization has a key role, as a practical expression of the recognition of the right to access to land for shelter purposes. Two important concepts in this connection are those of the **RIGHT TO THE CITY** and of the **SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY OWNERSHIP**

10 - Integration of the informal city does not mean applying to it the rigid rules of the formal city, but to **RECOGNIZE AND VALUE ITS DIVERSITY**, ensuring access to land and to basic services, and creating an enabling environment for the population's own initiatives in improvement of shelter and infrastructure and in income generation

11 - Integration thus means to respect the shelter and infrastructure stock that has been produced by the inhabitants themselves, and to **RECOGNIZE THE VALUE OF INFORMALLY PRODUCED URBAN SPACE** and its characteristic features, in spite of its shortcomings

12 - Every action aimed at the improvement of the urban habitat must **RESPOND TO THE EXPRESSED DEMAND OF LOCAL PEOPLE**, and respect their diagnoses, requests and suggestions. The community must play a leading role in all phases of the process

13 - It is important to introduce, in urban integration interventions, the concept of **QUALITY** understood as user satisfaction. It is equally important to introduce the concept of **DEFENSE OF CONSUMER RIGHTS** in the provision of urban services

14 - Equally important, urban integration projects, more than to material transformation, should be structured as educational processes, contributing to

the TRANSFORMATION OF SOCIETY Such a process must empower communities to organize and manage their own affairs, strengthening all forms of local organization

15 - In this context, THE ROLE OF WOMEN MUST BE RECOGNIZED AND PROMOTED, as well as their citizenship rights, their right to property ownership, and their access to credit

16 - In particular, ACCESS TO CREDIT FOR THE POOR is a crucial aspect of urban integration projects. In order to promote access to credit, it is necessary to test and disseminate the several successful methodologies that have already been utilized in several parts of the world

17 - In the framework of a participatory development strategy, it is necessary to EMPOWER WOMEN so that they can fully develop their potential and take an active part in urban integration processes, in their role as specialists in their own habitat Therefore, WOMEN WHO ARE HEADS OF HOUSEHOLDS SHOULD HAVE PRIORITY in regularization, upgrading and shelter programmes

18 - An accurate knowledge of reality is at the basis of any successful project Community involvement is crucial to the acquisition of such knowledge, and vice-versa (a PARTICIPATORY PROCESS OF INFORMATION GATHERING AND ANALYSIS is the key to effective community participation in the negotiation and development of alternatives, and in the establishment of a sense of ownership of the project)

19 - The SOCIALIZATION OF INFORMATION - spatial, environmental and socio-economic information - is therefore a basic requirement for the success of a project. The use of computer tools facilitates and lowers the cost of the process information gathering and analysis, making it faster and more reliable

20 - The community participation process must provide the necessary space and conditions for a process of NEGOTIATION to take place between and among all the stakeholders who are involved in urban upgrading and integration processes. It is equally important to encourage the establishment of PARTNERSHIPS among the various public and private stakeholders in the process, with special reference to NGOs and CBOs

21 - The participation of NGOs has been shown to be an important factor for the success of projects, for they ensure CONTINUITY and MOTIVATED PROFESSIONAL INPUT to urban integration interventions

22 - The CONTINUITY factor is an essential one for the success of urban integration projects. The involvement of NGOs and the general application of participatory mechanisms such as the PARTICIPATORY BUDGET (already in use in some Brazilian cities, such as Porto Alegre and Belo Horizonte), are factors that enhance the continuity of interventions.

23 - It is also important to note that INTEGRATED PROJECTS, with INTERDISCIPLINARY TEAMS, tend to have better results. It is urgently necessary to enhance the capabilities of municipalities, NGOs and CBOs to promote and take part in interdisciplinary, integrated projects.

24 - The urban segregation that exists in our cities reflects the broader segregation that prevails at the economic level. Because of that, and in keeping with the notion of integrated projects, land regularization and upgrading projects in informal settlements must include activities and instruments aimed at INCREASING HOUSEHOLD INCOMES.

25 - Besides regularizing tenure in existing informal settlements, it is necessary to develop NEW CHANNELS FOR ACCESS TO LAND, for low-income urban residents.

26 - In order to streamline land tenure regularization it is necessary to develop specific new, simplified procedures. At the level of municipalities, the delimitation of special social interest zones in land use zoning, and the definition of specific planning standards for social interest zones, have shown themselves to be adequate instruments. At the level of conflict resolution, legal procedures and land registration, however, very little progress has been made, and CURRENT PROCEDURES MUST BE STREAMLINED, and radically modified in many cases.

27 - Alternative, INTERMEDIATE FORMS OF REGULARIZATION MUST BE INTRODUCED to guarantee security of tenure in cases in which full legalization presents unsurmountable difficulties, is too lengthy or has excessive cost.

28 - When addressing the problematique of the integration of the informal city, it is necessary to develop suitable and specific alternatives for the various different forms the informal city takes: SQUATTER SETTLEMENTS, ORGANIZED INVASIONS, ILLEGAL SUBDIVISIONS, OVERCROWDED INNER-CITY TENEMENTS.

29 - It is very important to create a REGISTER OF EXPERIENCE in this field. In particular, gathering, systematically describing and disseminating the



Brazilian experience in urban integration projects may also benefit other countries

30 - Finally, for the true application of the recommendations of the Belo Horizonte Seminar, it is necessary and urgent to INCLUDE THE PROBLEMATIQUE OF THE INFORMAL TOWN in the university curricula of the various professions - Architecture, Planning, Civil Engineering, Geography, Economics, Sociology, and others - That are called upon today to face the challenges of contemporary cities

## **WORKSHOP 1**

### **Habitat II Policy Consultation on Access to Land and Security of Tenure for Sustainable Development**

#### **Consulta Regional de HABITAT II sobre Políticas de Acesso e Regularização da Posse da Terra para América Latina e Caribe**

### **FINAL PROPOSITIONS AND RECOMMENDATIONS**

#### **1 - PREAMBLE**

Access to land for the urban poor is one of the key issues in the problematic of informal settlements, and as such it featured prominently in the programme of the Belo Horizonte Seminar from the moment the Seminar's programme was conceived. Workshop 1, on regularization of land tenure, was attended by experts and practitioners from Brazil, other Latin American countries, international research institutions and development aid organizations. Since workshop 1 had received the added responsibility of providing specific input to the process of regional land consultations for Habitat II, it was attempted to draw on the collective knowledge and experience of the participants to make meaningful, action-oriented proposals and recommendations of this crucial issue.

#### **2 - THE RIGHT TO ACCESS TO URBAN LAND**

2.1 - The right to access to land for purposes of shelter should be recognized as a universal right. All levels of government must guarantee this right juridically and materially to all citizens independently of their social and economic condition.

2.2 - The social function of property ownership places itself in the political context of the confrontation between the formal/legal rights of the owner and the right of the state to legally define the social function of property ownership.

2.3 - Land tenure regularization is primarily the practical expression of the recognition of the right of occupancy. The guarantee of security of land tenure is the most crucial requirement to bring about a gradual process of infrastructural improvement and regularization of a settlement.

### **3 - THE DEVELOPMENT MODEL**

3 1 - Irregular or informal settlements must be considered as a popular solution to shelter problems, developed by low-income people themselves. They are the material products of a development model based on exclusion. Strategies to overcome this situation must always have human beings at their centre

3 2 - Although necessary, the regularization and upgrading of informal settlements do not address the root causes of the current urban unbalance. The causes of such an unbalance are structural, and can be addressed through legal instruments that bring about land reform in urban areas and encourage it in rural areas as well

3.3 - The urban segregation that exists in our cities reflects the broader segregation that prevails at the economic level. Because of that, land regularization and upgrading projects in informal settlements must include activities and instruments aimed at increasing household incomes

3 4 - The urban planning process must generate concrete alternatives, produced in a participatory manner, to guarantee the provision of shelter within the city of people who are socially and politically excluded by the current development model

### **4 - REGULARIZATION AND UPGRADING OF INFORMAL SETTLEMENTS**

4 1 - The municipality is the most appropriate level to implement land regularizations and infrastructural upgrading policies for informal settlements. However, in order to broaden the scope of such policies and apply them in the necessary scale, it is imperative to have national policies in place that promote projects of this nature

4.2 - The delimitation of special social interest zones in land use zoning, and the definition of specific planning standards for social interest zones, have shown themselves to be an adequate instrument to guarantee access to urban land for the excluded poor in Latin America's big cities.

4 3 - In order to facilitate the process of urban land tenure regularization, it is advisable to establish specific legal and land registration procedures, and to create specialized branches of the Judiciary to deal with urban land issues. This is necessary to promote speedier conflict resolution, reduce costs and streamline transaction and property registration, that are seen as some of the

worst bottlenecks of regularization processes. Moreover, it is necessary to establish external mechanisms for public control of the Judiciary.

4.4 - In land regularization and upgrading of informal settlements, the existing specific features of the local built environment must be respected to the extent that is possible without compromising the health, safety and environmental well-being of the occupants.

4.5 - The general application at the municipality level of a land regularization policy requires the establishment of an appropriate legal and regulatory framework at the national level, together with the streamlining of juridical procedures and the revision of outdated legislation and regulation at all levels.

## **5 - POPULAR PARTICIPATION**

5.1 - The effective participation of the local people in the execution of land regularization programmes is vital not only to tailor these programmes to resident's expectations, but also to allow the occupants of informal settlement areas to become conscious of, and exercise, their rights as citizens.

5.2 - In the definition of legal instruments and procedures for land regularization, negotiation must be adopted as the mode of interaction between and among planners, implementing agencies and residents. Top-down prescriptive approaches should be avoided, while promoting the participatory discussion of principles and practices that may improve the quality of the living environment and the strengthening of the feeling of citizenship.

5.3 - We recommend the creation of interdisciplinary teams of professionals, in close coordination with end-users and builders, to work together towards the rehabilitation and integration of urban neighbourhoods, so as to generate solutions that would help overcome the problems currently facing informal settlements.

## WORKSHOP 2

### **Shelter: Community Participation and the Involvement of Women Habitação: A Participação da Comunidade e o Envolvimento da Mulher**

#### **PROPOSICIONES Y RECOMENDACIONES**

##### **PREAMBULO**

La actual situación de América Latina con las limitaciones económicas y la “privatización” de las políticas sociales hacen imperioso la actuación de nuevos actores. Entre ellos destaca como principal protagonista la comunidad y como usuaria fundamental del hábitat. La mujer

La participación del ser humano en acciones que mejoren su calidad de vida es un derecho y una necesidad social con efectos sinérgicos en su potencial.

La descentralización de las funciones del estado y consiguiente empoderamiento de los gobiernos locales, aproxima el centro de decisión política a las comunidades atendidas.

El análisis de conclusiones del workshop sobre la mujer y la participación comunitaria, ratifico algunos de los principios de la declaración de salvador

La alta velocidad del crecimiento de la población urbana no deja tiempo para la adaptación institucional. Los gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de suamar esfuerzos para confrontar el problema de la rápida urbanización. Consecuentemente es necesario, desde el gobierno local, normar y facilitar procesos para ser ejecutados entre varios actores entre los que destacan las OHGs y las organizaciones comunitarias

Al establecer y desarrollar nuevos patrones de consorcios cívicos, es menester establecer los marcos de referencia legales, institucionales y financieros apropiados y facilitar la participación de privados tanto de ONGs, organizaciones comunitarias, microempresas, y otros.

La primera usuaria y beneficiaria de los proyectos de vivienda es la mujer. Además representa numericamente más de la mitad de la población adulta en las comunidades pobres. Su participación significa además del aporte de un experto, la firmeza y permanencia en la culminación exitosa del proyecto.

Al estimular la participacion de las mujeres, se siembra su futuro compromiso ciudadano.

## **PRINCIPIOS DE ACCION**

- a) La mujer como actor fundamental del desarrollo, debera ser fortalecida para que ella pueda desarrollar su potencial y participar en calidad de experta de su habitat
- b) Los programas de vivienda deben dar prioridad a las mujeres jefes de familia. Al otorgarle el derecho de propiedad Se garantiza la estabilidad del grupo familiar
- c) Toda accion destinada al mejoramiento del habitat debe atender las necesidades manifiestas de los pobladores y respetar sus diagnosticos. Demandas y sugerencias La comunidad debe constituir un actor protagonista presente en todas las fases del proyecto
- d) Los proyectos, programs y acciones entorno al habitat deben trascender la mera construccion de infraestructura y vivienda u realizar una accion educativa que posibilite la integracion a los moradores ala ciudad formal Una accion educativa unida al mejoramiento del habitat es la mejor forma de motivar el cambio social de la poblacion
- e) La solidaridad social, constituye un valioso elemento para apoyar la gestion de los proyectos. Los conflictos deben trabajarse antes que soslayarlos, solo asi se logra la unidad de criterios y cohesion de grupo
- f) Las practicas de paternalismo y clientelismo niegan la dignidad del beneficiario La recuperacion de la inversion debe hacerse en base a los ingresos del grupo familiar beneficiario.
- g) Mas que intervenciones puntuales, los programs deben ser integrales y llevar a la poblacion a experimentar y participar en funciones democraticas de gobierno.

## **RECOMENDACIONES**

1 Identificar, con las mujeres beneficiarias, las prioridades de las acciones a desarrollar.

1 1- Estimular canales para la comunicacion bidireccional  
Poblacion-ONG-gobierno local

1 2- Garantir la continuidad y exito de los programas mediante la gestion de las mujeres beneficiarias del programa

1 3- Assegurar el empowerment de las mujeres mediante su incorporacion a la coordinacion institucional a nivel del gobierno local

2 - Contemplar, en todo programa, una acción educativa que utilice signos, símbolos y semántica adecuados a la cultura local

2 1- Utilizar medios de comunicación que lleven el mensaje a todas las familias. La información debe ser democráticamente accesible a toda la población.

2 2- Incorporar instituciones de educación superior representa la posibilidad para que los estudiantes tomen contacto directo con la realidad social de su país y enriquece los conceptos educativos

3 - Respetar el tiempo y ritmo que implica una participación de la comunidad en las diversas fases del proyecto, aunque esto significa frecuentemente un lapso más prolongado.

3 1- Definir atribuciones y responsabilidades en la fase inicial, a fin de que cada actor participante asuma conscientemente su rol

4 - Formular indicadores con análisis de género, para la evaluación sistemática, tanto cuantitativa como cualitativa, desde el inicio de todo programa.

4 1- Registrar tanto los impactos del programa como los errores a fin de facilitar la replicabilidad de experiencias exitosas

4 2- Recuperar la inversión en cuotas que no amenacen el presupuesto familiar y que permita un fondo rotatorio para invertir en nuevas mejoras

## **WORKSHOP 3**

**Settlement Upgrading: Technologies, Infra-Structure and Urban Services - Regional Consultation for Latin American and the Caribbean - WSSCC Network on Services for the Urban Poor)**

**Urbanização: Tecnologias, Infra-Estruturas e Serviços Urbanos - Consulta Regional para América Latina e Caribe da Rede WSSCC sobre Serviços para a Pobreza Urbana**

### **FINAL PROPOSITIONS AND RECOMMENDATIONS**

#### **1. PREAMBLE**

Provision of water supply and sanitation and other basic urban services to the urban poor is one of the key issues in the problematique of informal settlements, and as such it featured prominently in the programme of the Belo Horizonte Seminar from the moment the Seminar's programme was conceived. Workshop 3, on technologies, infra-structure and urban services, was attended by experts and practitioners from Brazil, other Latin American countries and South Africa, besides international research institutions and development aid organizations. Since Workshop 3 also had the character of a sub-regional consultation of the WSSCC Network on Services for the Urban Poor, it was attempted to draw on the collective knowledge and experience of the participants to make meaningful propositions and recommendations on this crucial issue, in order to add to the material that the Network will be presenting at the Barbados global Forum of the Water Supply and Sanitation Collaborative Council in November 1995.

Generally speaking, the papers that were presented focused on the following issues

- (i) the physical and environmental rehabilitation of degraded urban areas,
- (ii) the promotion of social equity

The papers related concrete experiences developed by the public sector, NGOs and Universities. From these papers, certain principles can be extracted which should be used as general guidelines when addressing the above issues.



## **2. PRINCIPLES OF ACTION**

The principles that should be adapted to improve informal settlement areas with respect to technology, infrastructure and urban services are:

- a) an integrated, interdisciplinary approach, with the involvement of actors in different levels of government, the community, and NGOs,
- b) participatory management of financial, human and technological resources,
- c) involvement of the local community in all the stages of upgrading projects, taking into consideration and making full use of the community's productive and creative capacity,
- d) the integration of the informal settlement with its surroundings, through the physical and environmental rehabilitation of the area

## **3. RECOMMENDATIONS**

The following are the recommendations that have been formulated by Workshop 3 regarding the practical application of the above Principles of Action:

- A permanent commitment on the part of all stakeholders must be built towards the development of appropriate protocols and a pedagogy of community participation
- Permanent monitoring and evaluation of actions implemented in informal settlement areas need to be undertaken, both on the part of the community and on the part of the public sector agencies and NGOs that are involved in the upgrading process
- As a general rule, the permanence of the residents in the area where they have settled should be guaranteed, although justified in situations of risk such as landslide or flood-prone areas, removals and relocations should be to adjoining
- Interventions in informal settlement areas should consider in their formulation the environmental features, and indeed in many cases the environmental fragility, of the sites that are occupied by informal settlements
- The continuity of interventions in informal settlement areas needs to be ensured, even when there is a strong factor for discontinuity such as political transition or turnover, or administrative change, mechanisms such as participatory budgeting, the adoption of long-term integrated settlement upgrading plans, awareness-raising and capacity-building programmes for professional, and the presence of NGOs, have all been shown to enhance the continuity of settlement regularization and upgrading interventions.

- The technology to be adopted, even when considered appropriate by the professionals who are involved in a project, needs to be tested, evaluated and monitored with the participation of the user community
- The concept of quality, understood as user satisfaction, needs to be introduced in the provision of urban basic services and in urban upgrading projects, so that quality/user satisfaction in the context of such projects may be improved and guaranteed
- A framework of laws, standards and codes should be enacted and enforced to regulate the provision of urban services and defend the rights of citizens as consumers
- Changes in the curriculum of engineering and architecture schools must be introduced, in order to make them more sensitive to the problems of contemporary cities, paying specific and special attention to the needs of informal settlement areas, in this context, the positive qualities of informally-produced urban space must be recognized and preserved
- The socialization of spatial, environmental and socio-economic information should be a key component of urban projects and is particularly important in the formulation of master plans
- The full potential of computer-based information systems as tools to prepare urban plans and projects should be explored, and their use encouraged
- Monitoring and evaluation of concrete experiences in settlement upgrading, and the dissemination of lessons learned in the field, is a major factor towards the improvement of the quality of urban projects.

## **WORKSHOP 4**

### **Public Policies and Urban management**

### **Políticas Públicas e Gestão Urbana**

## **FINAL PROPOSITIONS AND RECOMMENDATION**

### **PREÂMBULO**

O Brasil já acumula um razoável acervo de experiências exitosa, ações e políticas no campo habitacional e da gestão urbana de 'cunho local (governo e comunidades) Isto se deve ao perfil e às competências atribuídas ao município brasileiro nos aspectos relativos ao uso do solo e gestão de serviços urbanos e, mais recentemente, aos avanços consolidados na Constituição Federal no sentido da descentralização

O processo de descentralização e municipalização é visto como estratégia e garantia da democratização do país e de suas políticas sociais e urbanas, através do controle e do exercício da cidadania, que se realiza localmente Entretanto, verifica-se que, apenas as ações descentralizadas dos municípios e comunidades não serão suficientes para enfrentar os enormes problemas urbanos e o déficit habitacional acumulado e garantir a integração de áreas urbanas degradadas

Considera-se fundamental a consolidação pelo Governo Federal e Estados brasileiros de políticas habitacionais e urbanas que apoiem e reforcem o papel dos municípios e das comunidades, multiplicando as ações locais É fundamental também que as políticas macroeconômicas e sociais se voltem para o enfrentamento da pobreza e redução da concentração de renda, sem o que as políticas e ações urbanas terão caráter apenas paliativo Neste sentido, indica-se a seguir alguns princípios gerais e recomendações

### **PRINCÍPIOS**

- considerar a cidade formal e a informal como partes indissociáveis do mesmo fenômeno urbano contemporâneo,
- buscar a articulação das políticas habitacionais com o conjunto das políticas urbanas a nível federal, estadual e municipal, vistas como estratégias de desenvolvimento,

- aprofundar e institucionalizar mecanismos e instrumentos legais que concretizem o reconhecimento do direito à cidade e à moradia,
- buscar formas inovadoras de parcerias entre o setor público, privado, comunitário e ONG's
- garantir que as políticas urbanas e programas habitacionais envolvam a participação e a negociação explícita entre os atores e grupos sociais. Essa participação deve envolver vários níveis, desde os que afetam áreas específicas, aos que envolvem o conjunto da cidade, garantindo estratégias comuns. A participação dos moradores nas áreas atingidas pelos projetos deve ser uma diretriz básica para todas as ações, desde seu planejamento até a avaliação de resultados. Deve-se considerar que o espaço da participação e os canais utilizados se diferenciam frente às peculiaridades locais, observar que as comunidades se distinguem em termos de sua base social e relações internas, da mesma forma que as associações e representações comunitárias podem, igualmente, diferenciar-se internamente.
- as alternativas do trinômio tecnologia x custos x qualidade deve ser definida pelos grupos atingidos

## RECOMENDAÇÕES

- deve ser destacada a importância do protagonismo do Poder Público local no gerenciamento dos programas e projetos de integração das áreas informais de forma a garantir os interesses urbanos coletivos e a justiça social,
- buscar assegurar a continuidade da implementação das políticas e programas através do controle social e participação da população, bem como através de linhas de financiamento de programas que ultrapassem o período de uma administração;
- União e Estados devem desenvolver programas de capacitação institucional para os municípios voltadas para o conjunto de políticas e gestão urbanas em suas múltiplas dimensões e integração,
- União e Estados devem desenvolver programas de capacitação para ONG's e profissionais que possam exercer o papel de facilitadores de processos e ações;
- deve ser buscada a maximização da capacidade financeira dos municípios para investimentos em políticas e programas urbanos e habitacionais através de a) preservação, consolidação e ampliação das conquistas obtidas através da reforma tributária contida na Constituição Federal; b) maximização da capacidade tributária local, c) eficiência e eficácia na gestão dos recursos financeiros municipais, d) recuperação dos investimentos públicos, e) alavancamento de outros recursos disponíveis localmente através de parcerias com os setores privado e comunitário,

- União e Estados devem apoiar o desenvolvimento, avaliação e intercâmbio de metodologias de ação e experiências exitosas entre municípios, ONG's e Universidades,
- promover programas e projetos urbanos e habitacionais com diversidade capaz de atender às diferentes situações e grupos (favelas, invasões, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais populares, cortiços),
- enfocar de maneira global os programas e projetos, inclusive quanto ao balanço econômico, de forma a garantir mecanismos concretos de solidariedade urbana,
- garantir a permanência da população nos espaços originais de moradia, considerar o acervo imobiliário e investimento já realizado pelos moradores e indicar a remoção e reassentamento da população das áreas de risco,
- associar aos programas urbanos e habitacionais de integração das áreas informais ações para geração de empregos e renda que destaquem a capacitação profissional da população, trazendo a dinamização da economia local sem desarticular a dinâmica pré-existente

## **WORKSHOP 5**

### **Children in the Informal Town**

### **Crianças na Cidade Informal**

## **FINAL PROPOSITIONS AND RECOMMENDATIONS**

### **ANTECEDENTES**

1 Desde los acuerdos de Bretton-Woods y la creación de los bancos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los países desarrollados han dictado a los países pobres, a través de estos instrumentos, un modelo económico y financiero que no permite el desarrollo social de los países en vía de desarrollo.

2. La gran mayoría de las ayudas financieras de las de estos bancos, así como de la cooperación bilateral, están dirigidas a proyectos que involucran alta tecnología (incluyendo la de los armamentos), la cual se compra en los países ricos, beneficiando en primer lugar a estos países

3. En muchos casos, los dirigentes de los mismos países en desarrollo piden estos proyectos, más preocupados por una imagen de modernidad que por el bienestar social de la mayoría de su población

4 El peso financiero que representa el reembolso de los préstamos y sus altos intereses, sumado a las reglas drásticas dictadas por los bancos internacionales, obliga a los gobiernos a sanear sus economías, en detrimento de los gastos sociales que son los primeros afectados.

5. La disminución de los gastos sociales disminuye el acceso a los servicios sociales para los pobres, especialmente los pobres urbanos. Las primeras víctimas de estos recortes son los niños y las mujeres? los niños porque están afectados en su crecimiento y desarrollo, provocando daños irreversibles, y las mujeres porque en muchos casos son jefes de hogar y en todos los casos son responsables de la educación de varios niños

6 No se puede perder de vista que los niños y niñas abandonados a la calle serán muy temprano padres de familia ellos mismos, en las mismas malas condiciones que ellos recibieron. Así el círculo vicioso de la pobreza se

multiplica rápidamente por cada niños que no se atiende, y también se multiplican las víctimas de los males sociales asociados a la pobreza, como prostitución infantil, drogadicción, alcoholismo, niñas-madres, etc

### **DADO ESTOS ANTECEDENTES, EL GRUPO RECOMIENDA:**

1 Que los países en vía de desarrollo consideren la enorme distancia cultural alcanzada por los niños urbano-marginales y sus familias después de una generación de marginalización, y como ya han desarrollado mecanismos de supervivencia y de defensa, prácticamente desconocidos de los que detienen el poder ejecutivo y legislativo

2 Que se considere la importancia de una comunicación profunda entre las culturas de la “marginalización” y la oficial dominante con la ayuda de los niños y adolescentes de estas zonas, que se considere la necesidad que ambas categorías de personas gozan para ser actores de la ciudadanía en la gestión de la acción pública (democracia)

4 Que se consideren las deformaciones y condicionamientos que, sobre todo en la educación, se transmiten subliminalmente, por parte de la enseñanza oficial, y también preparar los programas informales para recibir de vuelta los desertores del sistema público de educación

5 Que sean apoyadas todas formas de educación comunitaria alternativas, con profesores del mismo barrio, que nazcan y se desarrollan en este medio

6 Que se favorezca al máximo un intercambio entre estas diferentes formas de educación, con la visión a una futura integración

7 Que los países desarrollados incrementen el nivel de su ayuda a los servicios básicos primarios, en el marco de las consideraciones anteriores, para beneficiar a una gran mayoría de la población, especialmente salud primaria, educación primaria, nutrición, agua y saneamiento.

8 Que la ayuda se ubique a nivel urbano donde la población pobre crece cada vez más rápido que a nivel rural, canalizándola a través de las municipalidades y no del gobierno central

9 Que las ayudas se dirijan a proyectos integrales y no sector por sector ya que las necesidades de crecimiento y desarrollo de la niñez no son productos de acciones separadas sino más bien coordinadas entre sí de manera integral

10 Que los proyectos urbanos, antes del aporte material, estén dirigidos a un proceso de transformación de la sociedad, dando el poder de organización y de

gestión a las comunidades a través de todas sus formas de organizaciones, dentro de este marco, reconocer el papel de gestión y coordinación de las mujeres, reconociendo- con modificaciones legislativas cuando necesario - sus derechos a la ciudadanía, a la propiedad de la tierra, a la propiedad de su casa y el acceso a crédito bancario Solo con este proceso de organización de las comunidades los proyectos podrán ser sostenibles y replicables

11. Que los proyectos exitosos sean replicables barrio por barrio, zona por zona, en un afán de cubrir la gran mayoría de la población marginal urbana y no solo pequeño sector de esta población

12. Que los proyectos de desarrollo urbanos exitosos, por el efecto demostrativo que tienen, deben provocar cambios políticos en cuanto a la política de atención a los pobres urbanos, y si necesario, modificaciones jurídicas para una mejor legislación a favor de estas poblaciones



**OPENING CEREMONY**  
**CERIMÔNIA DE ABERTURA**



## **PALESTRA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**

*Patrus Ananias de Souza*

01 - Belo Horizonte se orgulha de ser o palco das discussões sobre a cidade informal nesse seminário internacional preparatório do HABITAT II

02 - A cidade de Belo Horizonte vem demonstrando ao longo de sua história, capacidade de lidar com o problema da exclusão social na espaço urbano a começar pela força de seus movimentos sociais, a Lei do Pró-favela, os programas de urbanização de Vilas e Favelas, o Projeto Alvorada

03- A exclusão urbana é consequência de um sistema econômico perverso que concentra renda, amplia a pobreza e concentra famílias despossuídas nos grandes Centros Urbanos

04 - Belo Horizonte possui 160 favelas e conjuntos habitacionais de baixa renda, a maioria em áreas de risco geológico e sem a infra - estrutura urbana necessária

05 - Sabemos que a grande maioria das prefeituras municipais no Brasil têm muita dificuldade para influir nas decisões políticas de águas e esgotos e Belo Horizonte não foge à regra

06 - A coleta de lixo insuficiente é um dos principais problemas ambientais de favelas periferias urbanas

07 - Incorporar as favelas à cidade, ampliando o conceito de cidadania, requer inversão de prioridades

08 - Estamos desenvolvendo metodologia para estabelecer planos globais de ação em cada favela, começando pelos casos mais graves onde a participação popular seja fértil e permita uma ação em parceria

09 - Para este trabalho temos contado com o apoio técnico e financeiro de organizações estrangeiras como a AVSI, através dos recursos do Ministério das Relações Exteriores da Itália

10 - Com planejamento, priorização, participação Popular e a busca de mínimos custos vamos aos poucos mudando a cara das favelas Abrindo ruas, instalando sistemas de drenagem, pavimentado passagens, induzindo investimentos em água e esgoto, garantindo a posse da terra urbana, permitindo aos cidadãos pobres o acesso aos bens e serviços públicos

11 - Com todo o acúmulo técnico adquirido pensamos em dar mais um salto à frente. Trabalhar na linha da gestão ambiental urbana envolvendo as políticas de saneamento, desenvolvimento urbano, transporte, áreas verdes, democratização do acesso aos espaços públicos, de proteção do patrimônio, conservação de energia e de desenvolvimento econômico e social

12 - Queremos ter em Belo Horizonte um exemplo de cidade sustentável começando pela atenção aos mais pobres Cidade da justiça, da liberdade, da alegria

## A PRESENÇA DA AVSI NO MUNDO

*Arturo Alberti*

*Presidente da Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI*

Queria a princípio agradecer as autoridades presentes, os palestrantes e todos os participantes do seminário

- 1 A AVSI foi fundada em 1973, na minha volta depois de 2 anos de voluntariado no Zaire, onde atuei como médico dentro de um projeto sócio-sanitário junto com outras 7-8 pessoas entre as quais a minha esposa. Depois de ter conhecido uma realidade tão carente, eu não consegui voltar a minha vida quotidiana sem levar em conta a experiência feita. Foi devido a isso que surgiu a idéia de constituir uma Associação cujo papel fosse sustentar o projeto de Kiringye, no Zaire, onde outros voluntários continuariam a trabalhar até 1982.

A AVSI, afinal, não surgiu na base de um projeto cultural elaborado na mesa de um grupo do terceiro mundo, nasceu de um encontro e se desenvolveu no tempo seguido por outros encontros significativos para nós. Os rostos dos homens concretos que encontramos e que nos pediram ajuda é que deram partida para estender as nossas intervenções do Zaire a Uganda e depois ao Brasil, Argentina, México, Kenya e Nigéria e agora ao Líbano. Hoje, estamos presentes em 18 países com cerca de quarenta programas de cooperação para o desenvolvimento. Este método, definido sinteticamente pelas palavras "encontro" e "presença", tem permitido evitar alguns riscos.

### **A) O risco da utopia:**

Utopia é algo que achamos bom e justo de se realizar no futuro, cuja imagem e cujos esquemas de valores são criados por nós, de um projeto nosso.

Nas relações entre norte e sul do mundo, a tentação da utopia em particular tem sempre caracterizado a modalidade de relação com os problemas reais desses povos, sobretudo nos anos 70.

- A utopia ideológica e política, que iludiu e depois desiludiu tantos jovens, convencidos de terem sido chamados a guiarem a revolução dos deserdados, e que lhes impediu de encontrar verdadeiramente e de conhecer aquela gente da qual se auto proclamavam libertadores.
- A utopia religiosa, que acabou esvaziando a experiência cristã da sua dimensão vertical, transformando em uma praxe sociológica na qual o pobre (entendido só no sentido material), tinha se tornado o único interesse e ponto de referência. Muitos cristãos e muitos padres perderam a própria

identidade e deixaram-se dominar por uma intolerância e um moralismo insuportável

- A utopia econômica, talvez ainda hoje na moda. Muitas vezes se pensa que o problema do desenvolvimento é somente um problema econômico, de técnica econômica e se mede a qualidade de vida através de parâmetros econômicos. Paradoxalmente pode acontecer, desse modo, que os parâmetros melhoram mas as pessoas tem condições de vida piores do que tinham antes. Melhoram as estatísticas mas não a vida do povo.

## **B) O risco da maximização**

Quando nos empenhamos em uma situação concreta, temos consciência que a identidade do desejo supera e muito a nossa possibilidade de dar uma resposta completa. Mas isto não nos deixa paralisados. Sabemos bem que as crianças abandonadas em Ruanda são cerca de 80 000 e a AVSI está assistindo apenas 1 000, mas temos a convicção que para aquelas 1 000 crianças o futuro é menos dramático e as condições da vida delas já melhorou. Se outros se empenharem, os resultados serão mais amplos. Da mesma forma operamos no Brasil e em outros países; com a consciência do limite, mas também com a consciência de não podermos deixar a responsabilidade de ajudar aqueles que encontramos, sem deixar-nos paralisar pela dimensão dos problemas.

## **C) O risco do que "só o que é pequeno é belo"**

Não colocamos previamente limites a nossa ação, mas aceitamos o desafio da realidade.

Em Belo Horizonte começamos com uma pequena intervenção na (favela) 1º de Maio, mas com o tempo a nossa ação se estendeu em várias favelas e a população interessada é numericamente relevante.

Na Uganda hoje garantimos a assistência sanitária (hospitalar e de base) para um milhão de pessoas, tendo começado pela gestão de um pequeno posto de saúde na diocese de Kitgum, no norte da Uganda.

2. O coração da nossa ação não é determinado por um projeto cultural, social e político, mas por uma presença.

A presença tem como modalidade de expressão uma amizade operante, gestos de um sujeito que se coloca dentro de tudo, usando e valorizando tudo aquilo que encontra.

Essa presença, em um contexto preciso, é garantida pelos voluntários, que são o recurso decisivo para a realização dos projetos AVSI no mundo.

Por voluntário entendemos uma pessoa que decide dedicar voluntariamente um período da própria vida a serviço dos irmãos. Não entendemos, para tanto, uma pessoa que tenha um empenho de modo voluntarístico quando e como pode, mas uma pessoa qualificada e capaz de valorizar ao máximo a sua competência. O voluntário coloca a disposição toda a sua pessoa, o que ele é e o que ele tem.

Podemos assim resumir este conceito "uma pessoa ao serviço de um pessoa".

O método para possibilitar este serviço a pessoa encontrada na sua globalidade é aquele da condição, que pode também exprimir-se com a palavra solidariedade, que é a forma humana de participação responsável ao desenvolvimento integral do homem em qualquer lugar do mundo.

A solidariedade passa concretamente através daquilo que nós possuímos de mais humano que colocamos a serviço de um outro, isto é o trabalho que representa o mesmo conteúdo da solidariedade, mas isto não quer ser somente uma troca afetiva ou sentimental. É o trabalho que torna possível construir junto e para um outro um mundo no qual o homem possa ser mais homem, mais verdadeiro na sua própria humanidade. Portanto, o compromisso dos nossos voluntários, em cada país no qual operamos, é um compromisso de trabalho. E o trabalho é o lugar da expressão, é a forma de expressão da solidariedade do homem para com outro homem, é o lugar da comunhão fundamental entre os homens e, por isto mesmo, o lugar fundamental da presença. Estas considerações dizem respeito aos voluntários, mas dizem respeito também a todas as pessoas que encontramos em ação. A experiência desses anos tem demonstrado que este modo de conceber o trabalho gera uma capacidade nova de enfrentar as dificuldades e de assumir com alegria e dignidade a responsabilidade de compartilhar a obra em curso em todas as fases de realização.

- 3) Não é portanto a AVSI a determinar abstratamente o lugar e a modalidade das intervenções, mas a necessidade nos vem de encontro ao rosto dos homens concretos que vivem situações dramáticas. Encarando essas situações surgiram algumas prioridades de ação na África e na América Latina.
- Saúde, entendendo aqui não somente como cura das doenças, mas também como prevenção e criação de condições de vida melhores, especialmente a melhoria da alimentação através de campanhas nutricionais adequadas.
  - Formação profissional finalizada ao trabalho. O instrumento principal do próprio desenvolvimento é o trabalho, precisa portanto ajudar os jovens no ingresso no mercado de trabalho para que possam dar contribuições positivas e adultas ao seu próprio crescimento e da nação.

- Habitat; as problemáticas ligadas à salvaguarda do ambiente são hoje muito reconhecidas. O nosso interesse está dirigido, desde do princípio dos anos 80, a recuperação urbanística das favelas para inseri-las no contexto vivo da cidade e transformar os "favelados" em cidadãos em todos os seus aspectos

Neste empenho temos verificado grande diferença entre a África e a América Latina e em particular o Brasil, que sintetizo em dois pontos substanciais;

- a) com o Brasil existe uma profunda afinidade cultural que facilita para nós a compreensão dos problemas, o encontro com as pessoas e a colaboração construtiva para o alcance dos objetivos compartilhados
  - b) Há uma grande participação popular. A sociedade civil é viva, rica e capaz de organizar-se. Nos demos conta com grande surpresa, que os favelados e tantos outros cidadãos se reuniam em associações de bairro (ruas, becos) que se empenhavam ativamente pela defesa dos direitos civis, pela conquista de espaços políticos e pela formulação de propostas úteis a resolução dos problemas. Para todos nós esta foi uma grande lição de democracia e capacidade de mobilização numa realidade na qual, sempre mais, parece prevalecer a passividade e a resignação
- 4) O compromisso da AVSI em Belo Horizonte começou em 1981 para apoiar a presença de alguns amigos no Brasil há anos. Começamos com um pequeno projeto de formação profissional para os jovens da 1º de Maio, que se reuniam na paróquia em torno de Padre Pigi Bernareggi, da família Brughera e de Rosetta Brambilla. Mas como já falei, a realidade nos interpelava com a sua evidência: os nossos amigos eram tocados pelo desejo de possuir algo que expressava-se com grande energia pelos habitantes da favela; outrossim padre Pigi estava diretamente envolvido na pastoral de favela, promovida pela diocese de Belo Horizonte e vivia diariamente a dor da violência, das expulsões ordenadas à polícia pelos proprietários das terras da cidade. E nós estávamos atentos para descobrir uma possibilidade construtiva, e não ideológica, de intervenção para solucionar o problema. Naquele período aprendemos e incorporamos dois elementos culturais que tiveram uma relevância fundamental na determinação da nossa ação
- a) Padre Pigi insistia que o objetivo principal não devia ser a melhoria habitacional, a urbanização, a realização de serviços (todos objetivos importantíssimos mas não prioritários), mas a legalização da posse do lote da terra onde existia o barraco. Quando o favelado, reconhecido cidadão, é assegurado da propriedade da terra, será ele mesmo o agente principal da melhoria da sua casa e de todo o bairro e fará ele mesmo a batalha civil para obter os serviços necessários para garantir-lhe uma vida digna



- b) Dom Serafim, arcebispo de Belo Horizonte, em 1984 na chegada de Anna e Lívio Michelini, nos disse que se queríamos verdadeiramente ajudar os favelados não devíamos olhar a favela, morar na favela e nos tornar nós mesmos "favelados", mas abrir os olhos sobre toda a realidade da cidade e envolver toda a realidade disponível a uma colaboração, desde a realidade institucional àquelas culturais e políticas  
Se tratava para nós de uma indicação importante para transformar em trabalho a palavra codivisão e a palavra caridade
- 5) A paixão pelo homem, encontrado naquela particular circunstância que é a favela, nos mobilizou e estimulou todos os recursos: a fantasia, a inteligência, a cultura, a amizade, a experiência já realizada, os financiamentos, a ação política que deu vida a lei pró-favela, primeira lei no Brasil, que consentiu formular uma resposta ao anseio da casa em um quadro normativo preciso. Os pontos principais dessa mobilização foram
- busca de financiamentos também as melhores idéias sem recursos permanecem inativas na gaveta
  - no que diz respeito os recursos humanos (estes dados se referem aos italianos), os voluntários empenhados no projeto AVSI (por um número de anos que é variável para cada pessoa) e com contrato regularmente registrado no Ministério no período 1981/91 foram 10, por um total de 248 meses por pessoa
  - busca de instrumentos aptos para dar uma resposta à necessidade de legalização das terras ocupadas. Nessa perspectiva foi realizado um laboratório topográfico computadorizado e formadas adequadamente as técnicas necessárias
  - busca de toda a colaboração indispensável ao desenvolvimento das intuições iniciais e ao alcance dos objetivos prioritários

No Brasil foram muito positivas as colaborações pluri- anuais com

- 1) Estado de Minas Gerais e as várias Secretarias envolvidas na realização dos projetos
- 2) A prefeitura de Belo Horizonte e as outras entidades a ela coligadas, com a qual temos sempre trabalhado com ótimos resultados
- 3) A PUC e a Sociedade Mineira de Cultura que para nós representam, além de insubstituíveis colaboradores, também um lugar de crescimento cultural e de troca permanente de idéias e propostas
- 4) Nos últimos anos as relações positivas de colaboração foram estendidas em outras Prefeituras (Salvador, Santos, Recife) e entidades particulares como a Diagonal, que enfrentaram com grande competência profissional as mesmas problemáticas que nos apaixonaram

Na Itália as colaborações foram muitas e muito importantes

- 1) O escritório da CAD 126 em Rovereto, que no ajudou na realização do laboratório de Belo Horizonte e na formação de técnicos
- 2) A Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Bolonha tem com a AVSI uma relação orgânica que nos concedeu dar um valor cultural significativo ao nosso trabalho na cidade de Belo Horizonte Os cursos de Pós-graduação para engenheiros foram realizados graças à disponibilidade, generosidade e competência de tantos professores da Universidade de Bolonha.
- 3) Nos últimos anos tivemos valiosas relações com a Faculdade de Arquitetura de Veneza, com o departamento de engenharia civil de Trieste, com o departamento de arquitetura técnica e técnica urbanística da faculdade de engenharia de Roma, com a escola de especialização para países em via de desenvolvimento da faculdade de arquitetura do Politécnico de Torino

Finalmente, em último mas não por último, há dois anos vem se desenvolvendo uma importante colaboração com Habitat, agência da ONU que se ocupa de Assentamentos Urbanos, a apresentação do projeto ALVORADA em Dubai e Istambul é uma ocasião para um confronto metodológico com as mais importantes realizações ao nível mundial e para a aquisição de idéias operativas que poderão ser muito úteis para continuar o nosso papel neste setor decisivo para o desenvolvimento dos povos nos próximos anos

A AVSI é uma ONG, uma pequena realidade que pode contar com recursos relevantes Mas a nossa principal função, que permitiu o desenvolvimento de uma projeção significativa, sempre foi de juntar várias realidades em volta de um objetivo comum e sobretudo o de valorizar a participação popular Muitas vezes a participação popular é vista como um obstáculo, um freio, um risco político, um peso Ao invés, nós estamos convencidos que o desenvolvimento é apoiado sobre o recurso "homem", assim como o encontramos na sua realidade do dia-a-dia, com seus limites, suas fraquezas, seus erros, mas com o impulso estigante dos seus desejos e necessidades básicas

Nesses anos de experiência aprendemos uma verdade fundamental o desenvolvimento é uma questão baseada nos homens

Os homens são os sujeitos do verdadeiro desenvolvimento e o escopo do verdadeiro desenvolvimento são os homens

O desenvolvimento integral dos homens é o alvo de todos os projetos de desenvolvimento

Os homens devem ser o ponto de partida na ação de melhoria da qualidade de vida de tudo o que é feito para melhorar as condições de vida

Os homens tem que ser os operadores ativos e não os beneficiários passivos de cada verdadeiro processo de desenvolvimento

## EMBAIXADOR DA ITÁLIA

*Olivero Rossi*

Senhoras e Senhores,

A conferência das Nações Unidas sobre os assentamentos humanos (Habitat), que foi realizada em Vancouver no Canadá dezoito anos atrás, no mês de maio de 1976 -com uma participação excepcionalmente elevada de representantes governamentais, personalidades do mundo acadêmico, expoentes de associações ecológicas e empresários - conseguiu chamar a atenção do mundo sobre o tema do ambiente urbano, decisivo para o futuro da humanidade mas de cuja importância nem todos ainda tinham tomado plena consciência

Quem vos fala teve a ventura de participar dos trabalhos daquela histórica conferência, assim como o atual Embaixador turco no Brasil, o colega e amigo Tahsin Tarlan, que nos dará o prazer de sua presença na próxima sexta-feira por ocasião da conclusão deste Seminário

Tenho ainda viva a lembrança daqueles animados debates que colocaram em foco, em toda a sua complexidade e, ousaria dizer, dramaticidade, os desafiantes problemas que brotavam do entrelaçamento da economia, do desenvolvimento e da qualidade ambiental

Desejava-se estabelecer uma estratégia que fosse comum aos países industrializados e aos países em desenvolvimento, a fim de orientar cada uma das economias para um crescimento equilibrado, um desenvolvimento sustentável, que garantisse aos habitantes do nosso planeta a satisfação das exigências primárias, tanto quanto a possibilidade de realizar as próprias aspirações e os próprios desejos um objetivo a ser alcançado através do melhoramento dos sistemas de produção e de transformação, sobretudo no campo energético, fonte primária de poluição, e de novas tecnologias e serviços cada vez mais eficientes

A consciência ecológica aumentou fortemente nos últimos vinte anos e a Conferência Habitat II que será realizada em Istambul no próximo ano, de um lado, proporcionará um preciso testemunho das mudanças ocorridas neste período e, de outro, assim esperamos, fornecerá úteis indicações sobre o que deverá ainda ser feito e não ser feito para termos um amanhã melhor

É necessário chegar àquela importante ocasião adequadamente preparados para não desatender as expectativas de uma opinião pública cada vez mais consciente e atenta. Em todos os países, e portanto também no Brasil, são realizadas reuniões e seminários que constituem ocasiões indispensáveis de

análise, de reflexão, de troca de informações e de experiências, de propostas concretas

O Seminário "Os desafios da cidade informal", que hoje aqui é inaugurado, entra neste contexto. Ele é realizado muito oportunamente em Belo Horizonte que sempre considerou com particular atenção a problemática que é objeto deste Seminário, graças ao meritório empenho das autoridades políticas, religiosas e acadêmicas da cidade e do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte é, de resto, com justa razão, uma das cidades modelo que serão apresentadas na próxima Conferência de Istambul.

O Habitat é um tema, como foi amplamente ressaltado, que deve ser enfrentado não isoladamente na própria especificidade, porém em estreita conexão com a problemática relativa ao ambiente natural, ao crescimento demográfico, ao desenvolvimento econômico e social, à informatização em outras palavras, à organização e à capacidade de estruturar os assentamentos humanos e as atividades produtivas sobre o território. A estreita relação que deve ser mantida entre a estrutura natural e as estruturas criadas pelo homem foi colocada em evidência, também no plano da arquitetura, pelo Professor italiano Paolo Portoghesi que esteve, há alguns dias, em São Paulo e, mesmo que rapidamente, aqui em Belo Horizonte.

Existem implicações de caráter político que comportam escolhas que se traduzem em leis e normas. Existem, como já foi dito, implicações de caráter econômico, considerando a estreita conexão entre o desenvolvimento científico-tecnológico, a utilização dos recursos, a produção e a distribuição dos bens e dos serviços. Devem ser também levados em conta os aspectos sociais, culturais e também éticos da questão em apreço, se desejamos verdadeiramente preservar a integridade, a estabilidade e a beleza da comunidade biótica.

Trata-se de uma temática que se refere aos bairros, às cidades, aos estados, como também a toda comunidade internacional na sua globalidade, e que comporta responsabilidades e ações, respectivamente a nível local, estadual e internacional, entre as quais existe uma estreita interconexão que permitirá o encontro de soluções para os problemas na medida em que prevalecerem o espírito de solidariedade, os interesses imediatos forem superados e não houver isolamento no âmbito restrito dos próprios privilégios.

O programa deste Seminário parece exaustivo e colocará, se bem entendi, no justo realce o papel fundamental que a pessoa humana, e portanto a sociedade civil, é chamada a ocupar para a perseguição dos objetivos que se desejam alcançar, enquanto a maior ou menor sensibilidade ao problema por parte dos cidadãos acaba influenciando nas escolhas dos governos e nas escolhas do mercado. Um maior acesso da mulher aos centros decisoriais - argumento fortemente debatido em Pequim nos últimos dias na Conferência Mundial sobre a Mulher - será fator de equilíbrio no âmbito das mudanças tecnológicas, econômicas, políticas e sociais que interessam os países em desenvolvimento e, mais ainda, os países hoje industrializados.

O projeto Alvorada, realizado graças à estreita colaboração italo-brasileira, foi considerado pelo Comitê organizador da Conferência Habitat II um dos experimentos de intervenção de maior êxito, destinado a associar ao processo de desenvolvimento de uma determinada área as faixas mais carentes da população, em particular através da recuperação ambiental de zonas urbanas marginais. No caso de Belo Horizonte e de Minas Gerais os resultados alcançados foram particularmente positivos, como poderá ser verificado no decorrer da visita às áreas do projeto em questão, que os interessados realizarão no próximo dia 14 de setembro. Gostaria ainda de aproveitar a ocasião para dirigir ao Presidente da Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e aos responsáveis do projeto, a minha cordial saudação e a expressão do meu grande apreço.

Permitam-me salientar que minha presença hoje aqui demonstra como a Itália intenta estar presente e ativa em todas as principais iniciativas no campo da proteção do meio-ambiente, seja ele natural ou urbano, no plano tanto bilateral como multilateral. Com o Brasil, em particular, um país com uma acentuada sensibilidade ao problema, a Itália está estudando, neste campo, uma série de iniciativas, em consulta com outros países interessados.

Ao concluir, agradeço aos organizadores o convite que me foi cortesmente dirigido para participar dos trabalhos deste Seminário, desejando a ele os mais sinceros votos de sucesso.



**PLENARY 1 SESSION**

**SESSÃO PLENÁRIA 1**





# COMPREENDENDO A CIDADE INFORMAL

*Suzana Pasternak Taschner<sup>(\*)</sup>*

## 01 - INTRODUÇÃO

O padrão de acumulação da economia brasileira, a partir dos anos 50, baseou-se na expansão industrial, com crescimento menos acentuado das atividades agrícolas. Já a partir dos anos 30 o Estado iniciava uma política de transferência de recursos do setor agro exportador para o setor industrial, passando também a regular a relação capital-trabalho.

A partir daí as cidades (sobretudo na região Sul-Sudeste) passaram a ser sede das indústrias. O parque industrial, localizado no eixo Rio-S. Paulo, passou a receber contingentes cada vez maiores de população. Muda o cenário e a função urbana. Praticamente até 1940-50 o Brasil foi formado por sub-regiões que evoluíam sem grandes relações entre si. Só com a industrialização é que o mercado interno ganha um novo papel, que impõe distintos padrões de urbanização, através da integração econômica, unificação e articulação do mercado nacional.

A crise dos anos 80, que se acentua na década de 90, seguiu-se ao período das taxas de crescimento fortemente positivas das décadas de 50, 60 e até a de 70, com a produção industrial crescendo enormemente. Alguns autores rotularam essas economias industriais dos países em desenvolvimento, nas quais o Brasil se insere, de “fordismo periférico”, um simulacro dos sistemas de produção em massa dos países do norte, sem a concomitante estrutura macro-econômica.

Contradições fortes surgiram nessa implantação da produção em massa nas economias em desenvolvimento: desigualmente crescente de renda (em 1960, os 10% mais ricos tinham renda 34 vezes superior à dos 10% mais pobres, trinta anos depois, a diferença passou a ser de 78 vezes (FOLHA DE S. PAULO, 8/3/95 - p. 1-20)), oligopólios, concentração populacional em metrópoles gigantescas, onde se juntam a produção e a força de trabalho, em detrimento de regiões que liberam contingentes de trabalhadores em busca de um emprego. De outro lado, a esperança que a produção em massa dirigisse a economia nacional em direção ao domínio do conhecimento e da tecnologia, a fim de torná-lo capaz de determinar sua própria trajetória, foi ilusória. Nos fins dos anos o sistema de produção em massa começou a declinar como paradigma, essa ilusão revelou-se claramente. Como afirma STORPER (1994, p. 33), muitas foram as causas da desmontagem do paradigma fordista: “exaustão dos ganhos de produtividade no interior do próprio sistema tecnológico, saturação

---

<sup>(\*)</sup> USP-Brasil

dos mercados, pressões salariais crescentes, mudanças no mercado de consumo em direção a uma maior diferenciação do produto, abandono do sistema Breton Woods de taxas fixas de câmbio em torno de um dólar supervalorizado, etc ”

A lógica e a organização da atividade econômica são atualmente distintas das dos anos 80. Necessita-se assegurar uma diferenciação muito maior de produtos, e antecipar seu desenho para se antepor à concorrência. HOBBSAWM (1995) chamou seu último livro de “Era dos Extremos”. Esta palavra retrata bem o século XX, com seu primeiro momento catastrófico, marcado por duas grandes guerras, o surgimento da URSS com alternativa histórica para o capitalismo e pela crise de 1929. O segundo momento são os anos dourados de 1950 e 60, marcados pela expansão econômica e aumento do bem estar material. No fim dos anos 70, o desmoronamento de utopias e a selvageria econômica introduzem o momento atual, instável e entrópico. A incerteza de hoje volatiliza as indústrias de baixa tecnologia, enquanto que inovações técnico-científicas constantes e rápidas inquietaram as de alta tecnologia.

A América Latina, talvez com algumas exceções, não está sabendo adaptar-se ao novo padrão de produção. Procuramos ainda uma nova inserção na economia internacional. Inicia-se apenas a reestruturação industrial. Mas, de outro lado, o nosso investimento em capital humano, indispensável para absorção de tecnologias avançadas, é nulo. A discriminação e a desigualdade sociais são altas. A cidadania plena é ainda o sapo à espera do beijo mágico e amoroso para transformá-lo em príncipe.

O relatório do Brasil às Nações Unidas (1995) estima o número de pobres em 26,8% da população, cerca de 41 milhões de pessoas. São definidos como pobres os que não têm renda para atender às demandas por alimentação, moradia, vestuário, etc. ROCHA (1993) define a linha de pobreza como  $\frac{1}{4}$  de maior salário mínimo do país, em 1980, corrigida pelo deflator do PIB (Produto Interno Bruto) e pelo ponto médio do IGP (Índice Geral de Preços) em cada ano. Para ela, o número absoluto de pobres atinge, em 1990, a marca de 40 milhões de pessoas, maior que os 30 milhões do início da década. Em termos percentuais, a quantidade relativa de pobres não mudou significativamente entre 1980 e 1990, conservando-se por volta de 25% da população. Chama a atenção ainda para a “metropolização da pobreza”, ou seja, a forte concentração de segmentos populacionais de baixa renda nas metrópoles. Em termos absolutos, passou-se de 10,5 milhões de pobres metropolitanos em 1980 para 13,3 em 1990. Em termos relativos, manteve-se o percentual de 34% dos pobres brasileiros morando nas regiões metropolitanas. Cerca de 29% da população metropolitana estaria abaixo da linha da pobreza. Este percentual também se manteve estável na década.

Especificamente para a metrópole paulistana, os dados de ROCHA (1993) colocam que em 1990 21,6% da população da metrópole era pobre. Esta autora, utilizando tabulações especiais do PNAD-90, montou uma linha de

pobreza específica para cada metrópole, levando em consideração a variação do custo da sua cesta básica

Em S. Paulo, em termos monetários seria pobre aquele com renda familiar per capita inferior a 1,29 salários mínimos (R\$ 90,30 até maio de 1995) <sup>1</sup>

Esses dados diferem dos da PCV (Pesquisa de Condições de Vida da Grande S Paulo) Segundo esta pesquisa, o percentual de famílias metropolitanas vivendo abaixo da linha de miséria (não dispõem de rendimento para adquirir cesta básica alimentar estimado em R\$ 49,87 por pessoa - valores de julho de 1994) aumentou de 6,7% para 12,7%. Somando a estes os pobres (que dispõem de renda para satisfazerem custos de alimentação, mas não conseguem R\$ 138,60 para cobrir, além da comida, gastos com bens e serviços básicos), tem-se mais 34,6% de famílias em 1994, contra 32,3% em 1990 Assim, em 1994, somam-se 47,3% de pobres e miseráveis metropolitanos em S Paulo, contra 39,01% em 1990 E o maior aumento (de 6 pontos percentuais) está no segmento dos miseráveis

Nos anos 50 e 60, o crescimento populacional nas metrópoles industriais brasileiras tinha como característica fundamental que uma proporção importante da crescente população estava vinculada a indústria ou serviços, como empregados formais Hoje, coloca-se a hipótese de um novo tipo de “urbanização periférica”, iniciado na década de 80 Este novo processo já não corresponde ao processo de expansão de plantas industriais, mas a uma dominação de atividades informais, e o seu reflexo espacial estaria no incrível aumento da população morando de forma “informal”. Cortiços, favelas, loteamentos precários são o retrato da crise habitacional

## **02 - PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO**

### **2.1. Mudança na composição dos componentes demográficos**

A trajetória demográfica brasileira apresentou algumas características específicas

- Declínio acelerado da mortalidade, sobretudo a partir da década de 30 Isto redundou num ritmo de crescimento demográfico acelerado durante o período de transição, isto é, enquanto a fecundidade não apresentava declínio significativo As taxas de crescimento entre 50-60 e 60-70 eram de 2,9% ao ano Já na década de 1970, a taxa global cai para 2,48% ao ano (queda de 15%) e entre 1980 e 1991 reduz-se ainda mais, para 1,89% anuais (queda de 24% em relação a 1970-80)

---

<sup>1</sup> Em maio de 1995 o salário mínimo passou a R\$ 100,00, equivalente a US\$ 109,41, o maior valor dos últimos 10 anos O menor valor foi de US\$ 40,66, registrado em 1991 e o maior em 1966, quando chegou a alcançar US\$ 172,44

- O aumento de esperança de vida entre 1940 e 1980 foi de 17,56 anos. Em 1991, a esperança de vida ao nascer, para pessoas com mais de 05 salários mínimos de renda familiar, atingia 75 anos na região Sudeste e 67 na região Nordeste. No Estado de S Paulo, a esperança de vida ao nascer para o conjunto da população em 1980 era de 66,67 anos, passando a 69,08 em 1992.

A mortalidade infantil masculina para o Brasil cai de 81,53 por mil nascidos vivos para 58,85 por mil, entre 1980 e 1985. Há diferenciais regionais: no Sul, a mortalidade infantil global é de 26,7 por mil (1991), no Nordeste, atinge 88,2 em cada mil nascidos vivos. No Estado de S Paulo, em 1980 atingia 51,21% óbitos por mil nascidos vivos. Em 1993 é de 26,20 óbitos por mil nascidos vivos.

- Uma queda da fecundidade também mais acelerada que na maioria dos países do terceiro mundo. Em 1940 a fecundidade total era de 6,16 filhos por mulheres. Esta fecundidade cresce para 6,21 em 1950 e 6,28 em 1960. Já em 1970 cai para 5,76, em 1980 para 4,35 e em 1984 para 3,53 filhos por mulher. A redução da fecundidade entre 1940 e 1990 foi de mais de 50%.

O fenômeno da redução da fecundidade é global, embora parta de situações regionais distintas e, apesar da homogeneização da queda, ainda se expressa em patamares distintos nas regiões brasileiras.

No Estado de S Paulo em 1970 o número médio de filhos por mulher era de 4,0, em 1980 cai para 3,39 e em 1993 foi de 2,36.

- Um processo de concentração urbana e de metropolização intenso, seguido de um arrefecimento inesperado, tanto do ritmo de crescimento urbano, como do próprio processo de metropolização.

## **2.2. Características da dinâmica espacial da população brasileira no período 40-80**

Entre 40 e 80 dá-se um inversão do grau de urbanização. Nestes 40 anos a população brasileira triplica, enquanto que a urbana se multiplica por 7. O grau de urbanização de 40 era de 31%, em 80 atingia 68%. Entre 40 e 80 passou-se de 1574 municípios para 3974.

As taxas de crescimento populacional eram da ordem de 3% ao ano. Já na década de 70 a taxa de crescimento global populacional cai para 2,5% anuais.

A mobilidade da população brasileira era alta: cerca de 20% mudou de município de residência na década de 70.

A população concentrava-se na região Sudeste: em 80, 43,5% da população brasileira lá residia. Esta concentração parecia crescente, o

incremento populacional relativo de Sudeste aumentou de 41% do incremento total brasileiro para 46% entre as décadas de 60 e 70

O êxodo rural era forte Durante o período de 1960-1980 quase 30 milhões de pessoas deixaram as áreas rurais brasileiras

O processo de metropolização parecia crescente Na década de 70-80 o crescimento metropolitano foi de 3,78%, suplantando o nacional de 2,48% anuais A população das 9 regiões metropolitanas representava 21,5% da população brasileira em 1960, 25,% em 1970 e 29,0% em 1980 O incremento da população metropolitana entre 70 e 80 foi de 10,67 milhões de pessoas, 41% do incremento absoluto da população na década (25,84 milhões) Dentro da metrópole, a “periferia” crescia mais que o núcleo

A expansão da fronteira agrícola foi um fenômeno marcante, na década de 40 deu-se a ocupação intensa do Paraná, nas décadas de 50 e 60, ocupação da faixa central (Goiás, Mato Grosso do Sul e distrito Federal) finalmente, na década de 70, a ocupação da Amazônia A taxa de crescimento populacional do Norte foi de 5% anuais durante os anos 70, sendo que esta região foi responsável por 8,8% do crescimento brasileiro entre 70 e 80 Seu peso no aumento brasileiro foi crescendo era 4,4% entre 60 e 70 e chegou a representar 11,6% entre 80 e 91

### **2.3. Redistribuição espacial na década de 80**

Nos anos 80 ocorreram importantes inflexões nas tendências de organização espacial da população brasileira O padrão espacial ajustou-se à modernização agrícola do Centro sul, à perda do dinamismo da economia e à queda do crescimento populacional. Continua-se ajustando à globalização da economia, à velocidade das informações e do mercado de capitais, à dualização do mercado de trabalho, ao crescimento relativo do setor terciário

O ritmo de crescimento da população brasileira, como já foi comentado, reduz-se, sobretudo pela queda de fecundidade.

Qualquer que seja a definição de urbano adotado, o nível de urbanização do Brasil já atinge patamares muito elevados De acordo com a definição oficial, baseada num conceito político administrativo, o grau de urbanização brasileira em 1991 atinge 75,6%, o que significa que  $\frac{3}{4}$  dos brasileiros moram em cidades Utilizando uma definição de urbano mais restritiva, baseado em tamanho (localidades com pelo menos 20 mil habitantes), o grau de urbanização ainda alcança o patamar de 59%

Embora o percentual de população urbana seja crescente, houve redução significativa no seu ritmo de crescimento durante a década de 80, em comparação com as décadas anteriores entre 60 e 70 a população cresceu à taxa de 5,16% anuais, entre 70 e 80, ela foi de 4.44% ao ano Esta taxa reduz-

se a 2,96% anuais entre 80 e 91. Na origem deste declínio está, é claro, a queda da fecundidade.

As taxas de crescimento da população rural foram negativas em todas as regiões brasileiras, exceto na região Norte. Em 1980 pela primeira vez na história registrou-se uma diminuição absoluta da população rural, com perda de 2,5 milhões de pessoas. Em 1991 a perda na década é de 2,8 milhões.

O número de municípios de 100 mil e mais habitantes tem crescido continuamente desde 1940: eram 23, que passam a 64 em 60, 143 em 1980 e em 1991 são de 187,4% dos 4491 municípios brasileiros naquela data. As localidades entre 100 mil e 500 mil viram seu número multiplicado por 8 entre 40 e 80. Os municípios de mais de 1 milhão são 12 em 1991. Entre 1980 e 1991 ocorreu um crescimento maior dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes, com taxas de 2,44% superior às verificadas nos municípios pequenos (1,85%) e nos maiores (1,51%).

O país apresentou, na década de 80, uma redução importante no ritmo de seu processo de “metropolização”. A taxa de crescimento das regiões metropolitanas caiu de 4,7% no anos 60 para 2% entre 80 e 91. A participação das 9 RMs no crescimento total do país baixou de 41,3% na década de 70 para 29,7% na década de 80.

Chegou-se a falar num processo de desmetropolização. Entretanto, verifica-se que apenas Rio e S Paulo tiveram redução do seu peso na população dos respectivos estados. Estas duas metrópoles foram responsáveis por 24,5% do crescimento da população nacional entre 70 e 80 e por pouco mais da metade disso entre 80 e 91. As outras continuaram-se responsabilizando por cerca de 17% do crescimento nacional.

A grande mudança na década foi em relação à metrópole paulista entre 40 e 70, a Grande S Paulo cresceu a taxa média de 5,64% anuais e o seu crescimento era de 12,64% do crescimento brasileiro, entre 70 e 80, absorveu 17,22% do crescimento da população total do Brasil, com incremento anual de 4,46%. Já entre 80 e 91, sua taxa reduz-se para 1,86% anuais e a participação relativa para 10,13%.

Apenas Recife (1,85% anuais) e Rio de Janeiro (1,07% anuais) apresentaram taxas menores, o que não surpreendeu, pois já apresentavam taxas baixas na década anterior.

O enfraquecimento da metropolização foi acompanhado por uma “periferização” do crescimento metropolitano, já evidenciado nos anos 70. A taxa de crescimento dos “núcleos” foi sistematicamente menor que a da “periferia”. Além disso, a taxa de crescimento dos núcleos de diversas metrópoles foi inferior ao crescimento vegetativo, mostrando uma imigração do núcleo principal para as periferias. No caso de S Paulo, mesmo dentro do município da capital, todo crescimento da década deu-se na periferia. Está acontecendo um “rompimento” da cidade tradicional, que tem como características básicas o crescimento periférico e o despovoamento da área

central Nos anos 80, os anéis centrais da cidade perderam cerca de 134 mil residentes

Assim, o crescimento periférico é o único que se mantém na década de 80 A população do município de S Paulo está se afastando do centro, extrapolando inclusive seu limite geográfico Mas as razões para tal crescimento afastam-se do antigo tripé casa própria - auto construção - loteamento irregular Nos anos 80 a auto construção reduziu-se enormemente Em comparação, o incremento da população favelada foi enorme. se, em 1973, 1,2% da população municipal morava em favelas, em 1993, o percentual é de 19,8%

A taxa de crescimento da população favelada entre 1987 e 1993 foi de 16,64% anuais Nos anos 60, a periferação da capital tinha como característica importante a expansão de plantas industriais, o que hoje não acontece As atividades informais dominam

Essa atividade informal é bastante desconhecida Ela é estimada em cerca de 45% do PIB por alguns estudiosos Segundo o IBGE, há cerca de 30 milhões de trabalhadores sem registro - a metade da população economicamente ativo. Se, de um lado, estudos tradicionais mostram declínio do gasto do Brasil com mão-de-obra (nos anos 70, 65% do PIB, em 1985, 42,5% e em 1990 o IBGE estimou essa despesa em 30%), de outro lado, o trabalho assalariado vem perdendo importância A pesquisa de emprego da Fundação SEADE, para a região metropolitana de S Paulo, mostra que as pessoas estão encontrando outra forma de ganhar dinheiro Em julho de 94, na Grande S Paulo computaram-se 2,4 milhões de trabalhadores autônomos Em julho de 95, esse número subira para quase 2,6 milhões

O desemprego formal aumenta, e uma escapatória talvez seja a apontada por Hernando de SOTO (1990) "The other path" É realmente um outro caminho, menos burocrático, sem dúvida Mas será mais produtivo? Será que a longo prazo um país pode ser organizado dessa forma? Outro caminho ilusório que conduz à perdição

## **03 - CONDIÇÕES GERAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

### **3.1. Introdução**

O conceito de déficit habitacional no Brasil é incerto Assim, as estatísticas que o calculam são peripatéticas De onde surgem as estranhas estatísticas que embasam o pensamento acadêmico e o das equipes que intervêm no problema habitacional? A quantificação do chamado déficit se dá por 3 parcelas.

a) a chamada demanda demográfica, ou seja, o número de unidades que se necessita construir para atender o crescimento populacional,

- b) a demanda de reposição, ou seja, parte do estoque atual que se deteriora e necessita ser repostos,
- c) a demanda latente, ou seja, unidades inadequadas que precisam ser substituídas

Percebe-se que as 3 parcelas componentes do déficit não tem dimensionamento fácil. A demanda demográfica vai depender do crescimento populacional e da evolução da densidade domiciliar, ou seja, o número de pessoas por domicílio. A taxa de crescimento populacional, como já foi visto, está decrescendo, mas o número de pessoas por domicílio está caindo também, ligado não só à queda da fecundidade como a distintos arranjos domésticos, ao aumento da expectativa de vida e ao maior número de pessoas vivendo só.

A demanda de reposição liga-se ao tempo de duração da unidade. No Brasil, o dado usual é que um domicílio dura 50 anos.

O estoque domiciliar em 1991 era de 36,7 milhões de casas. Apenas para atender isso, seriam necessárias 734 mil casas por ano, num total de 6600 mil novas unidades até o ano 2000. Mas é necessário ter em mente a arbitrariedade envolvida nesse cálculo.

Finalmente, a terceira parcela refere-se à quantidade de unidades habitacionais inadequadas que necessitam substituição e/ou melhoramento. Qual é o significado de “unidade adequada” e como é mensurada?

Um dos defeitos dos números usuais (CEPAL, que estimou o déficit brasileiro em 1993 em 15 milhões de unidades, FIPE, que o estimou em 1992 em 13 milhões) era o de introduzir no déficit casas que não possuam ligação domiciliar à rede pública de água, esgoto e energia elétrica. Muitos desses domicílios são perfeitamente habitáveis. De outro lado, todos os domicílios favelados compunham o déficit - são mais de 1 milhão em 1991, pelo IBGE, e mais do que isso, por estimativas das diversas prefeituras. À medida que se introduz a política de urbanização de favelas, não constituem mais unidades passíveis de reposição total, mas apenas da melhoria. Dados da Fundação João Pinheiro colocam que o déficit habitacional brasileiro era de 4,99 milhões de unidades, em 1991. Compõe esse número as famílias que não tem teto, abrigando-se sob pontes e viadutos, as famílias que vivem em casas totalmente precárias, de madeira, zinco e terra batida e as famílias que dividem o mesmo teto que outras.

Isto não oculta o fato que muita gente mora mal no Brasil. Cerca de 100 mil pessoas abrigam-se sob pontes e viadutos e outros locais improvisados. Mesmo 5 milhões de moradias, embora cifra menor que os 15 da CEPAL ou os 13 da FIPE, são 20 milhões de pessoas. 14% da população brasileira, que moram de forma inadequada. A demanda urbana é maior que a rural, representando 67% da total.

Em relação à infra-estrutura, foram registradas mudanças positivas no Brasil, sobretudo em relação à água encanada. Nas áreas urbanas, o percentual de domicílios servidos por rede pública de água aumentou de 60% em 1970



para 86% em 1991 (MARTINE, 1995). O percentual de domicílios urbanos dependentes de poços ou nascentes baixou de 21% para 8% no mesmo intervalo

Em relação ao esgoto, a situação é bem menos favorável em 1970, 22,16% dos domicílios urbanos tinham coleta de esgoto, percentual que sobe para 37,02% em 1980, mas ainda é inferior à 50% em 1991 (49,01%) Somando-se a este percentual o de domicílios urbanos servidos por fossa séptica e portanto com instalação adequada, tem-se um total de 63,6% domicílios sanitariamente adequados nas zonas urbanas do país Em 1991 um progresso em relação à cifra de 47,3% adequados em 1970

Isto vai se refletir tanto na taxa bruta de mortalidade, que foi se reduzindo de 13,0 por mil na década de 70 para 9,9 na década de 80, como principalmente na mortalidade infantil

A situação do saneamento varia bastante regionalmente Na região Nordeste, 78% dos domicílios urbanos são ligados à rede pública de água, mas apenas 13% à rede pública de esgoto Na zona rural nordestina, 45% das casas utilizam água de poço Isso se reflete numa mortalidade infantil de 88, 2 por mil nascidos vivos

No Sudeste, mais de 90% dos domicílios urbanos estão ligados à rede de água No Estado de S.Paulo 91,09% dos domicílios estaduais e 96,4% dos domicílios em zona urbana estavam ligados à rede pública de água Multiplicou-se por 3 (três) o percentual de casas abastecidas por rede pública entre 1940 e 1991 Além disso, no Estado de S Paulo, o serviço de água independe da renda Entre os domicílios com chefes com renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, 88% tinham acesso à água encanada, percentual próximo da cobertura das outras faixas de renda

O consenso que existia entre os especialistas do ramo que o fator determinante para se obter serviços de saneamento básico seria a renda individual não se aplica à água entre os paulistas A cobertura pública já é extensa o suficiente para que o diferencial de renda se reflita pouco sobre o acesso ao serviço

### **3.2. População favelada brasileira: estimativas**

Pelo Censo de 1980, 126 municípios brasileiros (3,10% do total de municípios) apresentavam aglomerados urbanos com pelo menos 50 domicílios em terrenos invadidos (definição de favela nos Censos de 1980 e 1991) Em 1991, este número subia para 209 municípios (4,19% do total de municípios)

A TABELA 1 mostra o crescimento dos domicílios favelados entre 1980 e 1991 se em 1980, o IBGE computou 480 595 unidades favelas, 1,89% dos domicílios brasileiros, em 1991, o percentual subia para 3,28% dos domicílios, com mais de 1,14 milhões de domicílios favelados A taxa de

crescimento anual dos domicílios favelados, e muito, a do crescimento populacional 7,65% anuais versus 1,89% anuais

Embora existam municípios pequenos com invasões, fenômeno da favelização é nitidamente metropolitano em 1980, 79,16% do total dos favelados estavam nas 9 regiões metropolitanas. Em 1991, 2.391 favelas (74%), do total de 3.211 e 817.603 (78 %) domicílios favelados se colocavam nas metrópoles (TABELA)

Em 1980, as 4 regiões metropolitanas do Norte e Nordeste concentravam toda a população favelada dos seus respectivos Estados em 1991, já surgem favelas fora da grande Fortaleza (4, com mais de 600 domicílios, 1,2% da população favelada estadual). Em Pernambuco, 98,4% dos domicílios favelados estão na região metropolitana do Recife

No Rio de Janeiro 92,3% da população favelada aloja-se na região metropolitana. Nos outros estados entretanto, nota-se já o aparecimento de favelas não metropolitanas: no Paraná, 26,2% dos domicílios favelados estão fora da metrópole de Curitiba, em S Paulo, 24,6% distribuem-se pelo interior

O modelo excludente de ocupação do espaço já não é apenas metropolitano. Surge noutros pontos do ambiente construído, numa cópia - farsa da comédia urbana brasileira, muito mais diabólica que divina

No Estado de S Paulo, tomando-se por base os dados do IBGE, a taxa de crescimento anual dos domicílios favelados entre 1980 e 1991 foi de 9,10%, maior que a taxa de crescimento do parque domiciliar (3% anuais) e da população estadual (2% anuais) chama a atenção que a taxa paulista seja maior que a da Região Sudeste como um todo (5,96%) e que a do Brasil. É neste Estado que se está dando a desconcentração industrial e metropolitana. É nele também que as contradições da economia aparecem com maior clareza. Cerca de 6,7% dos domicílios paulistas são unidades em conjuntos populares, 347 mil (4,31%) são casas em favelas. Na Região Metropolitana de S Paulo o número de domicílios favelados - apenas da sua provável sub-estimação - ultrapassa o de moradias populares em conjuntos governamentais: estes últimos representam 4,55% do parque domiciliar metropolitano, enquanto que os domicílios favelados alcançaram 6,57% do total de casas da metrópole.

Convém aqui introduzir um parêntese a própria definição de favela do IBGE, que vai sua coleta de dados, considera e computa apenas os aglomerados "com no mínimo 50 domicílios, na sua maioria dotados de infraestrutura carente e geralmente localizados em terrenos não pertencentes aos moradores". Assim, introduz sub-estimativas de difícil correção

- a) quanto ao número de domicílios favelados apresentado, já que exclui aglomerados menores,
- b) quanto aos possíveis municípios que podem apresentar aglomerados com menos de 50 unidades e que não constam sequer da relação de municípios com favelas

Se a primeira correção pode ser testada, a segunda é inviável. Assim nunca se vai saber se são apenas 126 os municípios com favelas em 1980 e 209 em 1991. De outro lado, em alguns municípios com cadastramento de favelas pode-se medir a subestimação introduzida pela definição do IBGE através da comparação de dados. É claro que a subestimação vai variar enormemente em cada município, já que depende da estrutura de tamanho dos aglomerados favelados que cada um apresenta, estrutura que está diretamente ligada ao tamanho de terras disponíveis para invasão. Em 1980, a diferença de contagens entre o IBGE e a SEHAB/ELETROPAULO, para o Município de S Paulo, era mais de 20 mil domicílios, com subestimação de 25%. Para o município do Rio de Janeiro, também em 1980, a subestimação IBGE, comparando-se os seus dados com os do IPLANRIO, foi de apenas 10%.

Em 1991, o dado do IBGE apontava 135 mil domicílios em favelas, no município de S Paulo. A sub-estimação parece ter atingido 43%, já que pela pesquisa FIPE-SEHAB uma cifra mais correta de moradias paulistanas em favelas estaria perto de 275 mil, em 1991.

Teria algum sentido utilizar a sub-estimação paulistana e utilizá-la para correção do número de favelados brasileiros?

Isto daria um total de mais 1,63 de domicílios favelados, quase 8 milhões de pessoas, mais de 7% da população urbana. Vale mais como exercício, já que nada afirma que a subestimação paulistana seja semelhante à existente em outros municípios do país. Serve de alerta ao manuseio de dados e à arbitrariedade de resultados que o fetichismo dos números impõe.

### **3.3 Favelas no Estado de S.Paulo**

Como já foi dito, utilizando-se os dados do IBGE para o Estado de S Paulo percebe-se que os domicílios em favelas representavam 2,3% dos domicílios particulares permanentes em 1980 (5 800 817), passam a representar 4,31% em 1991. Como também já foi dito, a taxa de crescimento dos domicílios favelados entre 1980 e 1991 foi de 9,1% anuais no Estado, bem maior que as taxas de crescimento do parque domiciliar e populacional.

Em 1990, muitas R A (Regiões Administrativas nas quais o Estado de S Paulo é dividido) não apresentavam domicílios favelados. Já em 1991 o fenômeno favela atinge todas as R A, embora de forma não uniforme. Em 1980, 17 municípios estaduais possuíam favelas, em 1991, os 347 mil domicílios favelados invadiam mais da metade dos municípios paulistas.

A grande concentração de moradias faveladas continua a ser na região Metropolitana da Grande S Paulo, onde localizam  $\frac{3}{4}$  das casas faveladas do Estado. As outras duas regiões com grande número de domicílios favelados são Santos (com 12% das casas faveladas de S Paulo) e Campinas (8%). São regiões industrializadas, que reproduzem o cinturão de pobreza e a

desigualdade social da metrópole A Baixada Santista aparece como região crítica em relação à favelas, já que em 1991 13,3% do seu parque domiciliar

Eram casas faveladas, percentual superior mesmo à Grande São Paulo (6,6%) e à Campinas (2,6%)

Não há associação entre percentual de chefes pobres na região e percentual de favelas na Grande São Paulo, apenas 12% dos chefes tem renda até 1 salário mínimo, em Santos 13,5% e em Campinas 15,5% Nas R A onde o percentual de pobres é maior, como Sorocaba, Marília, S José do rio Preto e São José dos campos, a percentagem de domicílios favelados é menor

Isto não significa que não há associação entre pobreza e favelamento 12% de pobres na Grande S Paulo são 1,8 milhões de pessoas Mas a relação entre favelamento e pobreza tem outras mediações disponibilidade e preço da terra, migração, custo da construção e do aluguel no local, etc

### **3.4 Favelas no Município de S.Paulo**

#### **a) Evolução temporal**

A TABELA 4 mostra o assombroso crescimento da população favelada paulistana nas 2 últimas décadas de pesquisa passa-se de 1% da população morando em invasões para quase 20%, na maior metrópole industrial do Brasil. O crescimento da população favelada entre 1987 e 1993 é de 15,22% ao ano, maior que entre 1980 e 1987, de 9,2% anuais

Deve-se levar em conta que, embora assombroso, o número de domicílios favelados de 1993 pode conter uma subestimação Como a atualização das informações foi baseada nas favelas cadastradas em 1987, não foram levadas em conta as novas favelas E têm surgido, em S Paulo. novas formas de invasão

#### **b) Novas formas de invasão**

Em 1992, trabalho da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano estimou que o número de favelas de S Paulo estaria por volta de 1805 assentamentos entre 1987 e 1992 teriam se formado 236 novos assentamentos e 36 foram removidos

O aumento do número de favelados dever-se-ia tanto à diversificação das favelas existentes como a formação de novos assentamentos

A pesquisa FIPE-SEHAB, ao basear-se na relação de favelas de 1987, medir apenas o adensamento O erro total não deve ser grande, pois novas favelas costumam ser pequenas - estimou-se seu tamanho médio em 76 pessoas, ou 15 domicílios por favela Entretanto, é nas novas favelas onde se encontram as situações de maior precariedade e maior risco ambiental

Além dos moradores de rua, que abrigam-se sob as marquises e nos bancos de praças (a estimativa de moradores de rua no inverno de 1991 foi de cerca de 4000, desmistificando a cifra mencionada nos jornais, de cerca de 100 mil. Entre 1991 e 1995 há indícios de decréscimo da população de rua), os miseráveis paulistanos tem ocupado o espaço sob as pontes - alocando aí seus barracos de madeira e até mesmo algumas casas de alvenaria - calçadas de vias expressas, jardins públicos, esqueletos de edificios abandonados, onde são colocadas “paredes” e móveis, num “Cingapura alternativo”, sem água ou esgoto e com energia elétrica clandestina.

Sob a ponte do Tatuapé, antes do incêndio em agosto de 1995, existiam 250 barracos, semelhantes a barracos de outras invasões. Entretanto, o telhado de suas casas é o viaduto e o seu endereço, a caixa postal do bar mais próximo. Não havia água ou esgoto. A energia elétrica era retirada de forma clandestina da rede de iluminação pública, o que deve ter originado o incêndio que destruiu a favela. A água servida corria livremente nas sarjetas.

A ponte do Tatuapé era paradigmática das pontes e viadutos paulistanos. É difícil encontrar algum não ocupado.

As laterais de avenidas marginais, de tráfego rápido, também têm sido invadidas em busca de um local para morar. A invasão de parques públicos dentro do tecido urbano tem sido mais rara. Mas o Parque Ecológico do Tietê, no caminho de Guarulhos, tem as margens do rio inteiramente tomada por construções.

Modifica-se a paisagem urbana paulistana: mora-se nos acostamentos, nos esqueletos de obras, nas ruas, sob pontes. Diminuem os espaços a invadir, gerando novas e cada vez mais precárias soluções.

### c) Porque crescem tanto as favelas paulistanas?

Nas quase 4000 famílias entrevistadas na pesquisa FIPE/SEHAB em novembro e dezembro de 1993, 50% declararam ter chegado à favela no período de 1987/1993. O dado condiz com o aumento total verificado, ou seja, houve novo surto de favelização nos últimos 6 anos.

As razões que explicam este substancial aumento de favelados são diversas:

- 1 entre os chefes de família entrevistados, 39% vieram de casa alugada e 9% de casa própria. A redução de renda real dos assalariados urbanos até o Plano Real, além do aumento do desemprego, torna o não pagamento do aluguel um recurso de ajuste para minimizar o queda do rendimento real.
- 2 o próprio crescimento vegetativo da população favelada não pode ser desprezado. A grande incidência de população jovem nesse tipo de assentamento - 47% dos chefes de família tem até 35 anos - indica um provável crescimento vegetativo alto. É comum descendentes de favelados, ao formarem nova família, permanecerem residindo na mesma favela. Em

1993, na favela Uirapurú, zona oeste de S Paulo, entrevistou-se 3 gerações na favela, a mãe, que saiu da casa alugada, a filha, que nasceu, cresceu e constituiu família na favela e a neta, que nunca conheceu outro tipo de moradia

- 3 finalmente, a melhoria observada na oferta de serviços públicos - água, luz, coleta de lixo, esgoto, além da maior presença de casas de alvenaria - torna a favela uma alternativa de moradia menos penosa que há 2 décadas. Além disso, a compra de lote e a construção de casa na periferia urbana está cada vez mais difícil. Morar em favela apresenta-se como um meio racional de equacionar a questão da moradia em termos economicamente viáveis e hoje em dia, socialmente aceitáveis

#### 4) Como se formaram as favelas nos últimos anos

Entre as favelas pesquisadas, 85% foram resultado de ocupação espontânea, lenta e gradual, 11% resultaram de movimentos sociais organizados. A invasão por movimento organizado, antes rara, agora predomina.

De outro lado, a raridade da mercadoria e a demanda crescente introduziram um preço onde antes nada havia. Em 1987, 4,3% dos chefes pagaram por seu lote, em 1993 este percentual passa para 14%

Instala-se na favela um mercado imobiliário, com placas, intermediáveis e corretores. A Associação de Moradores não raro atua como um cartório informal, registrando as transações imobiliárias e cobrando um percentual do preço de renda do lote ou da unidade pelo serviço de registro.

As casas mais baratas são negociadas diretamente com os donos, as mais caras, com intermediários ou até mesmo através de corretores. Pisca, um pedreiro que trabalha como corretor de casas na favela São Remo, perto da USP, monta de cabeça uma lista de preços um barraco de madeira, de 1 cômodo, vale 4,5 salários mínimos, se a unidade é feita em alvenaria, chega a valer 7,5 salários mínimos. Os domicílios com 2 ou 3 quartos valem de 9 a 15 salários mínimos, conforme sejam de madeira ou alvenaria.

Continua-se construindo majoritariamente por auto-construção. Em 1987, 66% das casas construídas e em 1993, 71%. Mas o uso de mão-de-obra paga aumentou. Em 1993, 29% dos construtores utilizavam, total ou parcialmente, mão-de-obra paga.

Abre-se na favela um mercado de trabalho, que não é tão novo. Chico Lagartixa, na favela Santa Marta, no rio de Janeiro, já em meados dos anos 80, montou sua micro-empresa de construção, especializada na transformação de casas de madeira em sólidas residências de alvenaria.

A maioria das habitações das favelas paulistanas é de alvenaria. Em 1980, apenas 2,4% das moradias eram de material durável. Já em 1993 o percentual sobe para 50,5% e em 1993 atingia 74,2%.

O tipo de cobertura também mudou: em 1987, apenas 7% das moradias utilizavam laje, em 1993, esse percentual sobe para 24,5%

Abre-se uma possibilidade de ampliação vertical, que já se manifesta

O comércio e os serviços já surgem nas favelas paulistanas, sobretudo nas maiores e melhores estruturadas. Dentro das favelas há bares, quitandas, mercearias, açougues, vídeo-locadoras. Há um nítido aumento de imóveis não residenciais. Vai existir geração de empregos dentro da favela, tanto na construção de casas como em serviços.

## **04 - PINCELADAS NO PERFIL DA CASA E DO FAVELADO PAULISTANO**

### **4.1 A Casa**

Os quadros I, II e III resumem a evolução da moradia favelada

A mudança mais notável na qualidade de construção da casa favelada é esta: a de ser casa, não mais barraco. Os aumentos de 48,1 pontos percentuais nas paredes de alvenaria entre 1980 e 1987 e o de 23,7 pontos percentuais entre 1987 e 1993 refletem o crescente investimento dos moradores da favela, espelhando uma maior segurança quanto à permanência, dada pela inflexão das políticas habitacionais no tratamento dos assentamentos invadidos e pela ação dos movimentos de luta pela moradia.

Melhoram todas as condições materiais: quase some o piso de terra batida, a falta de banheiros. Diminuem os domicílios sem janelas.

Os indicadores de congestionamento também apresentam melhoria, a média de pessoas por cômodo reduz-se quase à metade, diminuiu o percentual de domicílios com cômodo único (QUADRO II)

As condições sanitárias apresentam resultado ambíguo (QUADRO III). Se, de um lado, 64% dos domicílios nas favelas beneficiam-se da ligação à rede pública de água, de outro o destino dos dejetos mostra que 77% dos domicílios os deposita ao ar livre ou direto em cursos d'água, gerando um problema ambiental sério. O aumento do número de casas nas favelas não conseguiu ser absorvido pelos serviços de saneamento.

### **4.2 Os moradores**

Apenas 17,6% dos chefes de família são nascidos no Estado de S. Paulo, dos quais 10,9% no Município. A maioria é oriundo do Nordeste (61%).

A trajetória habitacional indicou procedência de casa alugada (38,7%), casa de parente (22,3%), casa própria (8,8%) e outra favela (9,7%). A soma de

casa alugada e própria é quase 50%, trajetória clara de uma perversidade social, que empurra o morador pobre para uma situação de moradia cada vez mais precária

A renda familiar (TABELA 5) parece estar aumentando. Empobrecimento da classe média, que se mudou para a favela? Ou aumento real do ingresso mensal dos favelados médios, com casas de alvenaria, som, TV e vídeos-cassetes?

Grupos que antes tinham local de moradia na chamada cidade formal, agora só o encontram na informal, e se antes o informal da invasão era gratuito, num comunismo primitivo onde o solo invadido não tinha dono nem preço, agora até na invasão a terra é mercadoria. Por ela se paga, muitas vezes bastante caro.

Se somarmos aos 19,8% de favelados os 6% de cortiçados, um quarto da população paulistana vive em situação de informalidade. Loteamentos irregulares e imóveis sem habite-se aumentam ainda mais o quadro de ilegalidade em relação à legislação urbanística e ao código de obras.

Mas é assim que o espaço urbano tem sido produzido. É nossa função torná-lo habitável.

**Quadro I**  
Favelas do Município de São Paulo.  
Evolução das Condições Materiais dos Domicílios (em %)

Indicador	1973	1980	1987	1993
Domicílios com paredes externas de alvenaria	1,3	2,4	50,5	74,2
Domicílios com cobertura de telhado e/ou laje	73,7	88,0	98,1	97,1
Domicílios com piso de terra batida	46,3	17,7	7,4	4,5
Domicílios sem banheiro e/ou com banheiro coletivo	65,8	44,3	13,6	7,5
Domicílios sem janela	-	17,0	18,5	12,2

**Quadro II**  
Favelas do Município de São Paulo.  
Evolução das Condições de Ocupação do Domicílio (em %)

Indicador	1973	1980	1987	1993
Uso exclusivamente residencial	99,9			89,7
Proporção de domicílios com mais 2 cômodos	12,9	28,4	36,8	51,8
Pessoas por domicílio	4,90	5,46	5,42	5,02
Pessoas por cômodo	3,12	3,06		1,75
Domicílios com até 2 pessoas por cômodo	12,5	11,0	24,4	
Domicílios com cômodo único	52,2	30,9	23,2	13,6



**Quadro III**  
**Favelas do Município de São Paulo.**  
**Evolução dos Indicadores de Serviços Urbanos (em %)**

<b>Indicador</b>	<b>1973</b>	<b>1980</b>	<b>1987</b>	<b>1993</b>
Domicílios sem energia elétrica		34,6	2,0	10,0
Domicílios utilizando água de bica e/ou represa	12,9	6,7	1,8	0,7
Domicílios com ligação domiciliar - SABESP		22,6		64,2
Domicílios com destino dos dejetos ar livre e/ou córrego	29,7	66,1	56,7	77,1
Domicílios ligados à rede pública de esgoto	0,7	0,6	19,3	12,1
Domicílios com coleta pública de lixo	15,1	42,8	72,3	88,4

**Tabela 1**  
**Domicílios Favelados, por Região**

<b>Região</b>	<b>1980</b>		<b>1991</b>	
	<b>Domicílios</b>	<b>%</b>	<b>Domicílios</b>	<b>%</b>
Norte	12 721	2,65	97 760	8,54
Nordeste	69 974	14,56	286 130	25,00
Sudeste	357 330	74,35	675 846	59,07
Sul	30 077	6,26	73 325	6,41
Centro- Oeste	10 493	2,18	11 257	0,98
Brasil	480 595	100,00	1 141 324	100,00

Fonte Sinopse Preliminar do Censo 1980  
 Anuário Estatístico 1993

**Tabela 2**  
**Taxas de Crescimento Anual dos Domicílios Favelados (em %)**

<b>Região</b>	<b>Taxa Anual 80-91</b>
Norte	20,37
Nordeste	13,66
Sudeste	5,91
Sul	8,44
Centro-Oeste	0,64
Brasil	7,65

Fonte Tabela Anterior

**Tabela 3**  
**Regiões Metropolitanas: Favelas e Domicílios Favelados, 1991**

<b>Região Metropolitana</b>	<b>Favelas</b>	<b>Domicílios</b>
Belém	27	42 096
Fortaleza	119	52 487
Recife	246	135 972
Salvador	74	19 373
Belo Horizonte	156	73 912
Rio de Janeiro	555	235 808
São Paulo	1 021	203 833
Curitiba	88	22 341
Porto Alegre	105	31 781
<b>Total</b>	<b>2 391</b>	<b>817 603</b>

Fonte. Anuário Estatístico 1992

**Tabela 4**  
**Município de São Paulo - Favelas, domicílios e população favelada**

<b>Anos</b>	<b>1973<sup>(1)</sup></b>	<b>1975<sup>(1)</sup></b>	<b>1983<sup>(2)</sup></b>	<b>1987<sup>(3)</sup></b>	<b>1993<sup>(4)</sup></b>
Aglomerados	542	-	1 239	1 592	-
Domicílios	14 650	23 926	80 535	150 452	378 683
População	71 840	117 237	439 721	812 764	1 901 892
% na População Municipal	1,09	1,60	5,18	8,92	19,80

Fonte (1) Cadastro de Favelas de 1973 e 1975

(2) IPT/FUPAM

(3) Censo de Favelas, 1987

(4) FIPE/SEHAB

**Tabela 5**  
**Município de São Paulo - Distribuição Percentual das Famílias Faveladas segundo a Renda Familiar Mensal - (em salários mínimos nominais)**

<b>Renda Familiar (em salários mínimos)</b>	<b>1973</b>	<b>1980</b>	<b>1987</b>	<b>1993</b>
Menos de 1	16,6	9,5	4,2	3,9
1-2	60,9	38,8	22,0	14,3
2-3	14,8	26,9	20,6	16,7
3-4	4,7	14,7	17,9	15,9
4-7	3,0	7,7	11,2	12,3
5 a 7	-	-	24,1	34,6
Sem renda	-	-	-	2,1
Sem informação	-	3,3	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte Taschner, 1992

Censo de Favelas, 1987

FIPE/SEHAB, 1994

**INFORMAL TOWN:  
CONCEPTS AND PREJUDICES**

**CIDADE INFORMAL:  
CONCEITOS E PRECONCEITOS**



# RECURSOS Y POSIBILIDADES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

*Ana Lucia Camatoro I (\*)*

## 1) EL SECTOR INFORMAL

Hoy en día, la manera de ver el problema de la informalidad ha cambiado radicalmente. Ya casi nadie sostiene -como se hacía en décadas anteriores- que se trata de desadaptados o delincuentes, ni de subempleados, marginales, exclusivamente micro empresarios o gente necesariamente en condición de extrema pobreza.

Cada vez, hay mayor consenso en que la informalidad no es la respuesta aislada de un grupo minoritario de personas que no quieren adecuarse al sistema legal, obstaculizando su desarrollo, o que se mantiene al margen de él para desempeñar actividades ilícitas o evadir impuestos. Por el contrario, parece ganar adeptos la tesis que sostiene que la informalidad no es otra cosa que el ejercicio masivo y creciente de actividades económicas lícitas, al margen de las leyes. Es decir, que detrás de la informalidad, más allá de cualquier consideración cultural o sociológica, lo que existe es un problema de carencia o deficiencia e instituciones capaces de incorporar el sector informal a la legalidad.

### **Pero, cuál es la magnitud e importancia real del sector informal?**

Cuando en el Instituto Libertad y Democracia (ILD) iniciamos nuestras investigaciones -hace ya más de una década-, nos concentramos justamente en esa pregunta y llevamos a cabo estudios empíricos y de gabinete, para sectores económicos y sociales tan distintos como el comercio, la industria, la vivienda o el transporte. Los resultados de las investigaciones fueron impresionantes. Se descubrió, por ejemplo:

- Que en 1984, el 39% del Producto Bruto Interno nacional fue producido informalmente,
- Que el 61% de las horas/hombre trabajadas ese año, también fueron informales,
- Que el 42% de la vivienda en Lima era informal, y que su valor ascendía a un monto equivalente a US\$ 8,300 millones,
- Que los ambulantes habían construido en 20 años 274 mercados, mientras que en el mismo lapso, el Estado sólo había construido 57;
- Que el 93% del transporte urbano era cubierto por empresarios informales,

- Que el 52% de los establecimientos industriales eran informales,<sup>2</sup> y empleaban al 34% de los trabajadores manufactureros, entre otros muchos ejemplos que podrían seguir citándose<sup>3</sup>

Sin embargo, la informalidad no es un estado beneficioso ni deseado por la mayoría de los informales, como pudiera creerse. Ella impone fuertes costos y limitaciones a quienes desarrollan sus actividades económicas en esas condiciones. Si pensamos en una empresa informal, por ejemplo, ella no puede

- constituir una sociedad capaz de limitar o distribuir el riesgo de su capital en acciones, o de disponer de mayores recursos asociándose con terceros;
- hacer publicidad para obtener rendimientos mayores o contrarrestar una ubicación desfavorable de la tienda,
- trabajar con economías de escala,
- crecer o invertir en bienes de capital que aumenten el riesgo de detección por las autoridades;
- acceder al crédito formal (que es más barato que el informal),
- intervenir en mercados legados (ferias, bolsas de negociación, consejos de comercialización, juntas),
- usar medios de intercambio distintos al efectivo (cartas de crédito, warrants,
- intervenir en licitaciones públicas y contratar con el Estado,
- exportar e importar,
- gozar e regímenes promocionales y otros beneficios que otorgue el Estado,
- protegerse de la inflación, al no poder comprar a crédito a sus proveedores,
- recurrir al Poder Judicial para exigir los contratos, ya que se está trabajando en actividades relativamente ilícitas,
- comprar pólizas de seguros para la empresa o su mercadería y evitar pérdidas por siniestros; entre otros beneficios que permite la formalidad

Entonces, ¿Por qué tanta gente realiza sus actividades al margen de la ley, expuestos a sanciones, cierres de locales, decomisos de mercaderías, pagos de coimas y sobornos, o desalojos de inimaginable violencia?

Para conocer la respuesta, llevamos a cabo entrevistas, simulaciones y estudios de expedientes. Los resultados fueron los siguientes.

- Para lograr instalar formalmente una tienda de abarrotes se necesitaba 60 días,

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle sobre la definición y alcances del concepto de informalidad utilizado en esta ponencia, ver *El Otro Sendero*, Hernando de Soto, Editorial El Bananco, Perú 1986. 30 De Migrantes a Informales, págs 12 y ss. Libro publicado en Brasil con el nombre de *Economía Subterránea*, Editora Globo

<sup>3</sup> Estas cifras han sido publicadas en diversos avisos del Instituto Libertad y Democracia (ILD). en Lima- Perú, y en el libro *El Otro Sendero*

- Para abrir un pequeño taller de confecciones -como persona natural-, 289 días, con un costo superior a los US\$ 1,200,
- Para la adjudicación de un terreno eriazo del Estado con fines de vivienda, 4 años y 207 gestiones administrativas,
- Para la titulación de un terreno -también eriazo del Estado-, 20 años

Es decir, nos encontramos frente a una institucionalidad (legal-formal) costosa y complicada, que ha sido incapaz de establecer los mecanismos necesarios para facilitar las relaciones de intercambio de corto y largo plazo que se producen entre individuos que no se conocen entre sí

Y sin embargo, existe suficiente evidencia acumulada por las teorías económicas más modernas, para sostener que los países con mayor crecimiento económico son justamente aquéllos que han evolucionado hacia instituciones que reducen los costos de transacción entre los agentes económicos, y definen y protegen sus derechos de propiedad <sup>4</sup>

## 2) LA IMPORTANCIA DE FORMALIZAR LA PROPIEDAD

Centrémonos en la definición y protección de los derechos de propiedad, tomando como ejemplo la propiedad predial, no sólo por el hecho de ser la materia central de este Seminario, sino por constituir -al menos en el Perú y probablemente en los demás países en desarrollo-, casi la totalidad del patrimonio del 70% de las familias

Cuando la propiedad es informal -es decir, cuando no está debidamente titulada y registrada-, sólo tiene un valor de uso o disfrute, mas no de intercambio y, por lo tanto, no puede ser utilizada en una economía de mercado. Ante la inseguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra, su propietario prefiere dedicarla a cultivos temporales aunque sean menos rentables que los permanentes, o implemente, deprearla antes que se la puedan quitar. No invierte en su vivienda o parcela, ni tiene acceso al crédito formal, pues carece de garantías inmobiliarias que ofrecer.

Pero, además de estos efectos, la carencia de propiedad formalizada hace que los propietarios se sientan marginados de los beneficios de la legalidad y constituyan el "caldo de cultivo" propicio para movimientos revolucionarios que les aseguren la protección de sus derechos

Para que la propiedad adquiera su mayor valor en el mercado, debe ser incorporada en títulos debidamente registrados que, al igual que un cheque, una acción o un warrant, confieran certeza sobre los límites del predio y la titularidad de los propietarios, otorgando seguridad jurídica a las transacciones, lo que facilita, a su vez, el intercambio masivo y a bajo costo propios de una verdadera economía de mercado.

<sup>4</sup> Adscriben a estas teorías Ronald Coase, Mancur Olson, Douglas North, entre otros

Además, la propiedad formalizada aumenta en su titular el respeto por la propiedad ajena. Al identificar al propietario con su predio, permite que la policía actúe de manera selectiva cuando va a investigar o a reprimir actos delictivos, discriminando -por ejemplo- entre quienes están "de paso" y quienes son verdaderos residentes, lo que contribuye a evitar violaciones a los derechos humanos. Igualmente, la identificación entre predio y propietario facilita a los gobiernos la imposición y cobro de impuestos directos a la renta o al patrimonio, en vez de recurrir al aumento continuo de los impuestos indirectos, que acaba introduciendo elementos distorsionadores en la economía.

Es importante tener presente, que no basta que la propiedad esté consignada en un título, sino que ese título debe poder ser oponible frente a cualquier otro que considere que tiene un mejor derecho para poseer esa vivienda o parcela. Ejemplificando a través del caso peruano, desde la Colonia hasta nuestros días hemos identificado - por lo menos - 46 procesos de titulación a nivel nacional o regional, que con distintos nombres y peculiaridades (Encomiendas, Composiciones de Tierras, Junta Nacional de la Vivienda, Reforma Agraria, etc.) han otorgado títulos a distintos poseedores sobre la totalidad o parte de las mismas tierras, y todos ellos con un grado de valor legal suficiente como para permitirles reclamar la propiedad, pacífica o violentamente.

Por ello, insistimos, no basta que la propiedad esté consignada en un título para considerarla formalizada, sino que ese título debe estar respaldado, a su vez, por un registro seguro -oponible frente a terceros- que impida la duplicidad de propietarios, la yuxtaposición de predios o el deterioro de la información almacenada.

Sin embargo, pese a su importancia, a diferencia de los países desarrollados, en el Tercer Mundo no existe suficiente propiedad formal para hacer funcionar y, sobre todo, crecer a los mercados.

En mi país, por ejemplo, el 50% de la propiedad urbana y el 90% de la propiedad rural, son informales, es decir, se encuentran aisladas del mercado, desperdiándose estos recursos para sus propietarios y para el país en general.

### **3) UN PUENTE HACIA LA FORMALIZACIÓN MASIVA DE LA PROPIEDAD**

Tal vez, la manera más gráfica de representar esta situación es la de 2 sectores divididos por un río caudaloso. En una orilla, el sector informal con toda su fuerza y limitaciones, y, en la otra orilla, el sector formal, con todas sus necesidades y posibilidades.

Evidentemente, siempre hay formas de pasar de un lado al otro del río con sogas, botes, nadando. Pero todos esos sistemas, que no son otra cosa que los mecanismos legales tradicionales para la formalización de la propiedad,



están pensados para una incorporación individual o marginal a la formalidad, no constituyen una solución masiva a un problema también masivo

En el ILD consideramos que la mejor manera de hacer que los informales crucen al lado de la formalidad masivamente, es a través de un "puente" A la construcción de ese puente le hemos denominado "Sistema de Formalización de la Propiedad" o, sencillamente, PROFORM

### **Como funciona el PROFORM?**

Reconociendo la magnitud, diversidad, complejidad e importancia del sector informal, el sistema se asienta en 3 pilares fundamentales: la reforma de las leyes, las entidades y los procedimientos relativos al reconocimiento y determinación de la propiedad Ello implica el estudio de la normatividad informal que rige las relaciones en ese sector, la revisión del marco legal formal, la elaboración de un proyecto normativo y su debate público, hasta llegar a la aprobación de una ley que contenga una REFORMA INSTITUCIONAL integral que goce de un consenso importante

Respecto de las leyes, por ejemplo, la Reforma Institucional incorpora las pruebas de la propiedad provenientes del sector informal que ya han sido aceptadas por la formalidad, aunque para fines diferentes, porque vinculan con carácter de permanencia a un titular con su predio (recibos por electricidad, padrones de pobladores, etc); elimina los cuellos de botella que dificultan la formalización (sustituye procedimientos judiciales por administrativos cuando no hay conflicto, o elimina comprobantes de pago de impuestos u otros que sean ajenos al proceso), y consolida legislación dispersa en un solo cuerpo normativo

Respecto de las entidades, crea una sola entidad responsable de la formalización, cuyo único objetivo es titular y registrar propiedad, establece un sistema descentralizado que puede acercarse al usuario, y fija canales de coordinación con las demás entidades

Finalmente, respecto de los procedimientos, aprueba, por ejemplo, el uso de mapas comunitarios que contengan la delimitación de los lotes en vez de mapas individuales, la utilización de formularios registrales en lugar de documentos técnicos formales y costosos, el empleo de verificadores privados (abogados e ingenieros) en vez de funcionarios públicos, el uso de la comunidad en la recolección de la información, e incluye, además, un sistema de cómputo textual y con base geográfica, sencillo pero efectivo

La reforma de las leyes, entidades y procedimientos, se aprobó en el Perú a través de los Decretos Legislativos 495, 496 y 667, que crearon el Registro Predial, para la formalización de los predios urbano-marginales y rurales

Sin embargo, gracias a un financiamiento obtenido de la USAID y del Banco Mundial, pudimos llevar a cabo 2 planes piloto La ejecución de estos

planes, permitió desarrollar la segunda parte del sistema PROFORM, completando la plataforma superior de nuestro puente imaginario hacia la formalización

En esta segunda etapa, el sistema incluye dos fases. Una primera, de PREPARACIÓN OPERATIVA para la formalización, que comprende la implementación de oficinas registrales, la selección y capacitación de los equipos multidisciplinarios que ejecutarán la formalización (a los que hemos llamado "task-forces"), el planeamiento estratégico de la manera en que se llevara a cabo el trabajo de campo del proyecto, y el contacto y motivación de las comunidades, a través de sus dirigentes, utilizando su propio lenguaje, para lograr su involucramiento y facilitar el posterior recojo masivo de información

La segunda fase, es propiamente la de FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD. Consiste en la recolección de los mapas colectivos y pruebas de la propiedad individual dentro de cada comunidad, la revisión y corrección de los documentos obtenidos, el ingreso de la información gráfica y textual en las computadoras, la aprobación oficial del registro del predio a nombre de sus propietarios, y la entrega de los certificados de registro a los beneficiarios

### **Cuáles han sido los resultados del PROFORM?**

La ejecución del PROFORM, a través de los 2 planes pilotos llevados a cabo en el Departamento de Lima, tanto en el área urbana como rural, permitieron la formalización de 150.000 predios en sólo 3 1/2 años, de los cuales 142.000 son urbanos y 8.000 rurales. El costo promedio de la formalización fue de aproximadamente US\$ 12,00 por predio

En la actualidad, sin financiamiento internacional y con un presupuesto modesto, el Registro Predial cuenta con más de 220.000 predios registrados.<sup>5</sup> Asimismo, desde su inauguración en 1990 hasta junio de 1995, ha inscrito más de 1.516 hipotecas que garantizan préstamos por un total de US\$ 6.489.000 otorgados tanto por particulares como por 18 entidades financieras y crediticias

Un aspecto interesante que debe relevarse de estas cifras es que el 25% de los créditos hipotecarios han sido otorgados durante el primer semestre de este año (61% en el sector urbano y 49% en el sector rural), es decir, hasta la banca privada - tradicionalmente desconfiada -, ha aceptado la eficiencia y seguridad jurídica del sistema

### **4) EL IMPACTO DE LA PROPIEDAD FORMALIZADA**

Los bancos no son los únicos que han respondido. Establecido el "puente", la demanda insatisfecha de crédito del sector informal cuenta ahora

---

<sup>5</sup> Cifras oficiales a junio de 1995

con una garantía real que ofrecer, y el mercado no ha demorado en reaccionar, creando diversas empresas privadas que buscan satisfacer esa demanda

Por poner sólo un ejemplo, la más grande corporación de crédito para consumo del país, ha creado una empresa (KARPA S A ) especialmente dedicada a la venta de materiales de construcción al crédito para los sectores urbano marginales, siempre que cuenten con su propiedad inscrita en el Registro Predial. Ni siquiera aceptan la propiedad formalizada en los registros tradicionales. La razón de ello, es que la rapidez y bajos costos de las transacciones en el Registro Predial, les permite constituir una hipoteca en 5 días a un costo de US\$28, mientras que en los registros tradicionales no lo harían en menos de 90 días y por más de US\$ 190., para préstamos de US\$500 pagaderos en 6 ó 12 meses, los costos del sistema tradicional hacían la operación inviable. Según sus directivos, la empresa planea colocar bajo la nueva modalidad US\$ 10 millones este año y US\$ 50 millones el próximo

### **Cuál ha sido el impacto de la formalización de su propiedad para los ex-propietarios informales?**

Durante los últimos meses, el ILD, con la colaboración de consultores internacionales, ha llevado a cabo diversas investigaciones de campo y gabinete para determinar el impacto económico y social de la formalización de la propiedad en las áreas urbanas y rurales en las que se ejecutaron los planes piloto. Los resultados, pese al poco tiempo transcurrido, indican una tendencia clara y sostenida hacia la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios

En el sector urbano, por ejemplo, se ha constatado

- El desarrollo de un incipiente mercado de viviendas, en el que las propiedades registradas se transfieren 4 veces más que cuando no lo estaban
- Se han facilitado el acceso al crédito comercial formal, utilizando la propiedad como garantía hipotecaria. El principal destino del crédito, por el momento, es la ampliación, culminación o mejoramiento sanitario de la vivienda
- El valor de la vivienda formalizada se ha incrementado en un rango que va del 80% al 330%, tanto debido al efecto directo de la seguridad jurídica de la propiedad, como al efecto indirecto de la mayor inversión que se efectúa en la vivienda
- La provisión de los servicios de agua y electricidad se ha acelerado en estas zonas, dado que la formalización permite identificar mejor al usuario. El ahorro que estos servicios significan en kerosene, velas, agua comprada por

barriles, etc equivale a entre el 3 y 7% del ingreso mensual de la familia y les ha permitida mejorar su calidad de vida

- La asistencia y rendimiento escolar ha aumentado, ya que los hijos mayores no tienen que quedarse a proteger la posesión de las viviendas, y la electricidad facilita estudiar por las noches
- Los propietarios han desarrollado un comportamiento más independiente de la organización comunal, pues ya no tienen que pasar a través de sus líderes para gestionar servicios públicos, créditos o desarrollar negocios

En el sector rural, los resultados también son interesantes

- Los parceleros de las ex-cooperativas (ahora propietarios individuales) aprecian la seguridad e poder dejar en herencia una tierra bien definida a sus hijos y nietos
- Están alquilando parte de sus parcelas para cultivar el resto con la renta obtenida, sin temor a que el arrendatario le pelee judicialmente la propiedad
- Se aprecia un aumento cauteloso de los créditos hipotecarios por la banca comercial.
- El valor de la tierra agrícola se ha incrementado en 100%, desalentando las urbanizaciones clandestinas
- La propiedad individual ha hecho que los sindicatos y cooperativas creados durante la reforma agraria de los años 70, cedan el paso a nuevas formas empresariales de asociación de productores, para la comercialización de sus cultivos
- La jornada laboral del propietario se ha duplicado voluntariamente (de 4 a 8 horas)
- La producción (en las áreas estudiadas) se ha incrementado entre 24 y 73%
- Los propietarios han aumentado su inversión en herramientas, equipos, plantas jóvenes, control biológico de plagas
- Sus ingresos anuales se han duplicado (de aprox US\$ 1 000 a US\$ 2 000)

Y, un último aspecto también interesante, obtenido de las encuestas de opinión y "focus groups", es que no sólo sienten que están mejor ahora que antes, sino que tienen la esperanza de que en el futuro será aún mejor.

## **5) A MANERA DE CONCLUSION**

Este pues, es nuestro análisis general de lo que significa el Sector Informal y lo que son sus recursos, pero, sobre todo, es nuestra visión de las posibilidades de crear mercados y desarrollar las economías de los países del Tercer Mundo

Las sociedades que no logren pasar deliberada y masivamente su sector informal hacia una formalidad desregulada y eficiente, dotándolo de derechos de propiedad seguros y costos de transacción reducidos -como hicieron durante décadas o siglos anteriores los países desarrollados -, no podrán integrar su economía y darle el dinamismo que requiere para crecer sostenidamente

# STRATEGIES FOR THE ACCESS TO URBAN LAND

*Alain Durand-Lasserve  
Groupement de Recherche Interurba - CNRS, France*

This paper refers to some of the issues which have been discussed in the context of a comparative research programme carried out by national teams of experts on the access of the poor to urban land, emphasis being put on integration of irregular settlements, regularization policies and local development

This research programme was jointly supported by the Urban Management Programme, the UNCHS - Habitat, the French Government and the GTZ, and coordinated by the Association Internationale des Techniciens, Experts et chercheurs (AITEC)

In stage I of the programme (1992 - 1993) 7 national case studies were carried out in Asia, Latin America (in Thailand, India, Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru)

In stage II (1993 - 1995) the programme was extended to 21 national case studies in Sub-Saharan Africa and the Arab States (Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia, Jordan, Yemen, Benin, Burkina Faso, Cameroon, Guinea, Ivory Coast, Rwanda, Senegal, South Africa, Botswana, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Uganda)

In order to facilitate international comparisons, the work of all national teams of experts followed the same terms of reference

Results of stages I and II of the programme have been presented and discussed in two international seminars. The first, entitled "Managing the access of the poor to urban land. New approaches for regularization policies in Asia and Latin America", took place in Mexico City on February 24-26 1993. The second, entitled "Urban land management, regularization policies and local development in Africa and the Arab States", was organized in Abidjan on March 21-24 1995

The purpose of this paper is not to summarize the conclusions of this research programme but rather briefly to discuss some of the major issues and trends identified regarding integration of peri-urban settlements

## **1. Integration and regularization of irregular informal settlements**

Despite important regional disparities, urbanization and urban growth in the developing countries has continued steadily during the last ten years

Although the situation is progressively stabilizing in Latin America and Asia, the rate has been greater than in the period 1965-1980 in the poorest countries, especially in Sub-Saharan Africa

These changes and the rate at which they have taken place have varied considerably from country to country, but in most cities - especially the largest - the problem of inequalities in access to land for housing the poor has tended to worsen, with a resulting increase in the phenomena of exclusion and segregation. On the basis of recent observations, it can be estimated that 20% to 80% of the population of Latin American, Asian and African cities live in irregular settlements

Several intricate factors have led to the over development of irregular settlements (see note 1)

The notion of irregularity may be ambiguous and deserves particular attention

The first ambiguity stressed in several case study reports relates to the land implication of the term "irregularity". This is debatable if it refers to a set of norms, those of the State and of local authorities, and designates as deviant all groups who do not conform to them

All the case studies stress that it is the inadequacy or lack of infrastructure and the difficulty of providing infrastructure - much more than the security of tenure of the occupants - which designates irregular settlements

It follows that regularization is not restricted to security of tenure or to mere juridical and administrative recognition (a decision legalizing illegal occupations) but also covers a wide range of actions aiming to give inhabitants access to services and infrastructure

Recent empirical observations stress a second ambiguity whatever the type of irregularity (irregularity with regard to tenure, to planning, to building norms, to levels of infrastructure), the very notion of irregularity covers a very wide range of situations

What we call irregular settlements includes basically four types of situation

- The most common situation is that of settlements which have developed on subdivided private or customary land, with no provision of infrastructure or basic services or very little

Land subdivision and sale may have been carried out by the owner of the land himself or by an intermediary whom he has designated. In most cases, the sale itself can be considered as legal (there is a deed of sale which can even be authenticated by witnesses or a notary) but land subdivision is illegal, norms are not respected, construction is not authorized. This type of irregularity is predominant in low income settlements, but it may also concern middle class neighbourhoods

Another type of irregular settlements is those occupied without the approval of the owner (whether he is public or private) by “squatters” in the strict sense of the term. Occupation of the land may have been the result of a progressive process or, more rarely of a planned “invasion”. Such settlements are not “spontaneous”. Land subdivision and allocation follows rules established either by the first occupant of the site, or by the community itself, or by local leaders. Pressure exerted by the land owner varies from one case to another on this pressure depends the security of tenure for the occupants.

- There is one type of irregular situation which is specific to Sub-Saharan Africa: when the State has allocated land for housing and issued a temporary occupation permit or any other similar document. Obtaining a land title is subject to the construction of a housing unit on the plot in permanent materials, within a certain period of time (generally three years). Both for economic and administrative reasons, beneficiaries rarely succeed in conforming to these rules and/or are not able to complete the formal land registration procedure, thus becoming irregular occupants,
- Irregular settlements may also designate high density areas in central urban dilapidated buildings. Status of the occupants regarding land and housing are diverse: renters, sub-renters, squatters. But in any case, occupation does not conform with existing regulations concerning health, sanitation, fire prevention, etc.

The situation and needs of occupants in these different types of irregular settlements have little in common, apart from certain key points.

They have no “papers” (and in particular no land title) and can only, at best, produce a document which offers only limited guarantees: certificates, temporary permit, agreement, etc.

This situation has major adverse consequences for the populations concerned.

- They lack security of tenure and, in some extreme cases can be evicted,
- Their right to transfer, sell or mortgage their property and goods can sooner or later be contested,
- on the other hand, their access to urban services and infrastructure is not fully recognized,
- insecurity of tenure and lack of infrastructure discourage investment both in housing and in productive activities, as well as population mobilization for improving, managing or maintaining infrastructure at local level.

Public authorities for their part, are confronted with major difficulties in urban projects which include these irregular neighbourhoods: how can they identify beneficiaries? who should contribute in infrastructure and services?



provision? to whom and on what basis should compensation be paid in case of expropriation?

Finally, irregularity has significant fiscal consequences for Governments and local authorities

Implementation of urban development projects is thus constantly confronted with the land irregularity constraint. From the technical point of view, this constraint is generally not considered as being a major obstacle by developers and agencies in charge of urban projects. Public authorities however - State administrations rather than local authorities - tend to make this constraint difficult to overcome by giving it a legal and political dimension.

Although major efforts have been made to integrate formal land delivery systems into urban management procedures, little attention has been paid to improving our understanding of the informal urban land markets or to analyzing what informal responses are given by the actors involved.

National case studies carried out in phase I and II of the research programme suggest that we have today reached a point where, in most cities, controlling urban growth through conventional planning tools is becoming less and less efficient.

If we admit that urban growth is, to a large extent, the result of informal practices, the integration of irregular settlements is to be considered as the first step in another means of producing the city. Planners should accordingly focus attention on new mechanisms and tools for a posteriori urban management, emphasis being put on procedures aiming at servicing and regularizing irregular settlements.

This question is highly important today when access to urban land appears to be a key factor for the integration of populations who tend to be excluded by economic mechanisms, following the implementation of liberal economic policies (decrease in public expenditures including in land development and housing projects, privatization of public services; market pressures on urban land delivery systems and increase in the price of land (usually higher than the increase in inflation and/or incomes)).

The situation of this population is made even more difficult due to the disbanding of traditional solidarity networks which has accompanied the increasing commodification of informal land delivery systems. Free access to urban land, which still survived until the early 80's in some countries, has now completely disappeared.

## **2. Strategies of urban actors**

For decades, it has been considered that the production of residential areas should inevitably follow a certain form of technical and urbanistic rationality and should result from a series of operations executed according to a certain chronological pattern (conversion of non-urban land into urban land,

subdivision and development, servicing, construction, allocation or sale, occupation by the final user) The urban areas which did not develop according to this rational order were designated as "irregular", "illegal" or "spontaneous", and considered as a transitional and temporary form of urban production which should be inevitably integrated into the planned and legal urban space

This common observation, which has been frequently formulated by experts and observers of the urban scene in developing countries during the recent years, is recalled for one major reason it has been (and often still remains) the implicit reference model for governments in the definition of their urban and housing policy

Until recently, three attitudes have predominated among public authorities

- The first is based on the opinion that illegally occupied land must be presumed empty tenure illegality consequently suffices to justify the eviction of irregular occupants from areas needed for a certain purpose
- The second attitude results from the idea - often present in the official statements - that a regularization policy will encourage the development of illegal practices and signify that the State is renouncing its duty to promote urban order (both a planning order and a juridical order, defining the legal way of appropriating land)
- The third attitude expresses the fear of losing of State control over society illegal settlements are often presented as pockets of self-induced marginality and social deviation, where any official intervention runs the risk of unleashing serious social turmoil and must therefore be avoided

It is only since the mid 80's that, in an increasing number of countries and cities, it has been admitted that regularization projects constitute a major component of urban housing policies

The objective of these policies is to integrate into the city social groupes which have been excluded from access to land infrastructure and services

Despite resistance on the part of the State authorities responsible for land management, city authorities are more and more often coming to see irregular settlements as a predominant and durable form of popular housing production This is an inevitable trend

At the same time, the public authorities are now tending to question or even abandon the conventional solutions used until now to the problem of housing for low-income populations (especially serviced plots) There are several reason for this these solution rarely took account of the ability of the households to pay, management cost and cost of land were too high, fewer resources are no available for such operations, etc

It is now widely recognized that to aim initially to eradicate land irregularities in legal terms would be totally unrealistic. Even if this were achieved, it would not resolve the problem of the physical disorganization of the settlements concerned, nor their lack of proper administration, and especially not the question of inadequate service provision. Today another method is suggested: we should put our efforts into all aspects of irregular settlements at once, in order to achieve their gradual integration into the formal / legal city. Then afterwards, when this process is well under way, the matter of legal regularization can also be tackled.

This new approach would involve various forms of intervention at one and the same time: for instance, a settlement operation would combine physical restructuring, infrastructures and services provisions, consolidation of tenure, settling of land disputes, physical restructuring and rebuilding, accompanied if necessary by the rehousing of some occupants on another site.

It would also require the State and departments responsible for land regularization operations to recognize the role played by local associations and organizations in bringing about the success of such projects. This represents a major development from a few years ago (international bodies - UNCHS in particular - and NGO federations in the housing sector have made a major contribution in this respect).

Such an approach requires us to look for more flexible legal solutions. Until the middle of the 1980s, issuing individual property title was seen as the ultimate aim of regularization and informal settlement integration policies. The recent case studies however, in Asia, in Latin America and to a lesser extent in Africa, underline the fact that this is not the primary objective, firstly because it introduces needless complications into the legal procedures involved in mounting an operation, and secondly because it can produce some unwanted effects in the communities concerned (greater vulnerability to market forces, weakening of social cohesion). The populations themselves see immediate security of tenure as much more important than the legal procedures which justify this status. Thus, while waiting for the question of the occupants' legal rights to be clarified, in order that a settlement can be provided with infrastructure, the landowner will be asked for a formal undertaking nor to carry out any evictions procedures.

Lastly, this new approach requires new methods of financing settlement improvements which match the economic situations of the households concerned, in particular, there is a need for better coordination between financial institutions, the bodies responsible for the regularization programmes and the populations themselves. In this context, the obstacles encountered are always the same: high costs of physical restructuring and infrastructure provisions in an already built-up area, cost of land, insufficient resources available (low cost recovery, no fiscal resources at local levels), a lack of any procedures which would make possible a collective loan, difficulties for

the house holds concerned in getting access to credit for a mortgage, as they have no documentary proof of their right to tenure

### **3. Redefining the role of the public authorities**

The problem of land and the extraordinary pressures it creates in urban management force us to look at the question of urban planning and the management of settlement projects from a completely different standpoint. The occupation of land does not depend on whether there is pre-existing infrastructure, nor is it a transitory phenomenon. It is in fact the predominant form of urbanization in the majority of cities in developing countries.

We must adopt a modest and pragmatic approach, combining just the right amounts of preventive action, incentives and a posteriori intervention. An increasing number of urban planners believe that this change in perspective is now inevitable.

Today we need to integrate the question of land management into all aspects of local planning and development. All studies on the theme of land regularization confirm the weaknesses or even the total absence of the intermediate management level and the lack of any real authority in the decision-making processes at this level. At central government level, state authorities have a clearly defined sphere of activity, which incorporates much of urban land management, however they do not have the means with which to apply the rules they themselves have laid down, nor the will to modify them, and in particular they do not want to see their responsibilities devolve to other actors. Their power, their clientele networks and the preservation of their land management monopoly represent the main obstacle to change.

At local level, the populations or neighbourhood leaders often prove to have amazing managerial skills and innovative capacities with regard to land management (identifying beneficiaries, settling disputes, dealing with the social side of restructuration projects, setting up housing credit systems, contributing to infrastructure provision, etc.) However, with no accompanying legal or institutional framework to support their efforts, they cannot really provide any long term solutions to the process of consolidating settlements and integrating them into the city.

Between these two levels there lies a void which the municipal authorities have difficulty in filling, as they lack not only the appropriate experience and autonomy, but also the necessary financial, technical and human resources. Nevertheless, they represent a vital link in the process to implement a long-lasting policy for infrastructure provision, integration and regularization of irregular settlements.

#### **4. Integration of irregular settlements: some conclusions and suggestions**

Although it is clearly impossible to escape entirely from the cycle in which - even in the case of innovative solutions- conventional land management models are replicated (see note 2), we should try to put forward a certain number of conclusions and suggestions relating to strategies which could be used to integrate irregular or informal strategies into the urban structure

These proposals are based on the provisional conclusions of the 1992-1995 research programme on "Regularization policies"

##### **a) The predominant model of urban land management, in which the State is the main producer of land, has come up against its limits**

This model is being called into question on the basis of the following arguments

- the adjustment of national economies to the world market may disrupt the urban order established by the State,
- the scale of the investment required for urban development in nearly all cases outstrips the states' capacities to produce serviced land

State land initiatives increasingly find themselves confronting popular land appropriation practices which often compromise their success

##### **b) The need to diversify the land for housing delivery systems**

Land delivery is the prerequisite for popular housing production. A large proportion of land for popular housing emerges on the fringe of formal state and private means of production, through irregular processes.

The diversity of these systems and the legitimacy of popular land delivery systems should be recognised and action should be taken to increase and diversify the supply of land for housing

One of the State's tasks is to organize land production, to delegate responsibility for this to various producers, and to monitor that the rules it has instituted are respected

The State should equally help to increase the supply of land, in particular by putting on the market urban areas owned by state institutions which make no use of them, but which rather hoard them up or misuse them

Increasing the number of ways in which land production occurs and the supply of land for housing requires a more open approach on the part of the authorities

**c) The integration of irregular settlements is first and foremost the result of a policy on provision of infrastructure and service**

The inhabitants of irregular settlements have no access to minimal urban services despite the fact that they contribute to the urban economy

Integrating them consists in making up the shortfall in services which penalizes them

The principle of access by all inhabitants and by all settlements to minimal infrastructure and services should be accepted, even if opinions differ on how this can be achieved

- is there not a functional and health-oriented definition of minimal infrastructure and services (drinking water, sanitation and access) which is self-evident?
- if not, how can this minimum be economically and socially determined (especially taking account of the demands being expressed by women)? which resources should be taken into consideration? what is the issue which needs to be debated?

It is suggested that preference should be given to minimal and gradual upgrading programmes rather than to heavy-handed integrated programmes which are restricted to one settlement and linked to one source of funding. The logic and the results of the latter type of projects has to be called into question.

**d) The integration of settlements presupposes security of tenure, and therefore land regularization**

The need to institutionalize and systematize regularization programmes in irregular popular settlements is today widely accepted. It is not possible to envisage providing a settlement with infrastructure without ensuring that the occupants have a certain degree of security of tenure.

The practical forms such regularization might take, however, are the object of widely differing approaches. Thus while for some regularization requires the attribution of land titles, others stress the need to develop simplified procedures for acknowledging rights - including provisional titles - which are workable by local authorities.

The current debate on the responsibility of authorities in charge of the registration and preservation of land rights highlights a clear split between those in favour of modernizing existing procedures and those who support redefining the role and the attributes of stakeholders in urban land management as a whole, including local authorities, neighbourhoods and community based organizations.

### **e) Diversifying the actors engaged in urban management and promoting procedures for coordination**

The difficulties encountered in the course of the last few years in implementing land and housing policy suggest that we need to search for new kinds of links between public and private operators

Programmes for providing infrastructure, for replanning during upgrading, for land regularization and for urban integration cannot be prepared and executed without identifying precisely who the urban operators are and their responsibilities. This is a technical, political and legal necessity

The implementation of regularization operations presupposes a redefinition and a clarification of the State role and that of public organizations, the institutional strengthening structures, capable of undertaking multisectoral operations.

It should be accepted that the central government and the local authorities should, as far as is conceivably possible, delegate their tasks of land production and management to operators with specific responsibilities. From this point of view, it should be stressed that mixed economy bodies are the structures at present best suited to settlement upgrading and infrastructure provision operations initiated by central government or local authorities

The need to implement integrated upgrading policies (combining intervention of Central government, municipalities, infrastructure provision companies and agencies and community organizations) is becoming the object of a wide consensus of opinion

The management of local services at settlements levels should operate in accordance with particular rules. Decision-making should be shared between public authorities, NGOs and community organizations

### **f) Acknowledging new responsibilities for local authorities**

The principle of towns and cities being managed by elected local authorities is widely accepted. However, different views emerge on the content of the management powers to be transferred from the central government to local authorities

For some, management is merely a subordinate form of central government administration

For others, management is a global responsibility for the future of the city and occurs as much at political level as at financial and land control levels

In all cases, it is recognized that the local authority has a central role to play with regard to planning and coordinated action, notably in initiating and implementing programmes for the integration of irregular and popular settlements. The local authority could be the prime mover in the success of such programmes

Its capacity to act is conditioned (a) by the release of specific fiscal resources based on land and housing appropriation and through the development of specific land strategies and instruments, (b) by the access to credit institutions and (c) by the availability of competent staff

Local authorities, jointly with community based organization, should rely extensively on other operators to successfully manage most local services and carry out irregular settlement integration programmes

### **g) Accepting and promoting the role of community based organizations**

The diversity of city actors and developers is now unanimously recognized. All have a part to play. What is particularly important is that the State, at national level, and the local authorities, at the level of the towns and cities they manage, assume responsibility for distributing tasks between these various actors

There is a need to strengthen the role of NGOs and community based organizations for the dissemination of information relating to land issues and the mobilization of resources was underlined. This may be done through partnership agreements with local authorities

Defining these new roles should take into account the heterogeneity of the population

The right of association of the population should be recognized and accepted without restrictions, and residents should be consulted about and associated with infrastructure and regularization programmes and their management

### **NOTE 1**

#### ***WHAT FACTORS HAVE LED TO THE DEVELOPMENT OF THE POPULAR IRREGULAR SETTLEMENTS?***

#### **General context: poverty, market factors and land constraints**

- 1 Poverty and unequal distribution of wealth
- 2 A growing commodification of the popular "informal" land delivery systems and more generally, the integration into the marketplace of the entire land development sphere (differential access to rent, spatial segregation, appropriation-exclusion)
- 3 Political instability and uncertainties, with the result that the State is unable to intervene in order to regulate effectively, and unable to define a clear and long term land and housing policy



4. High pressure of demand from very low income groups makes the management and organization of land development and upgrading projects more difficult and compromises their replicability
5. Little land available where the status (customary land, public land, unused expropriations) and the land use (periurban agriculture or fallow land) might expedite rapid occupation and result in the development of informal land markets
6. Drastic decrease in the provision of serviced land for housing by the public sector and implementation - without sufficient transition - of a liberal land and housing policy

### **Political and administrative obstacles**

7. The public authorities are unable to justify large-scale eviction, which is politically unacceptable, yet have no alternative to suggest (and no resources) Between the middle of the 1970s and the end of the 1980s - depending on the country - irregular settlements were recognized, and this became a major political issue during elections
8. Obstacles were put in the way of the development of a popular land market by the administrations responsible for urban land management (who wish to control the land allocation circuits and the associated advantages, resulting in considerable misappropriation of funds)
9. Rivalry between central administration departments (usually Town planning and Housing versus finance) to control income, or rivalry between municipalities and central authority
10. Too much centralization in the decision-making process, whether at central or local level, and frequent top-down approach in management of irregular settlements
11. At the point when upgrading and regularization projects are being prepared and organized, there is not sufficient support from within the settlements: community organizations set up in the context of the project are often artificial groupings
12. This situation is changing today, with the emergence of local NGOs ("development associations") associated with traditional power structures and networks
13. Generally speaking, insufficient knowledge of training methods, management techniques and organization of the irregular settlements

### **Norms, tools and projects imperfectly adapted to popular demand**

14. No system to recognize and register land rights (no land information systems), a factor which increases insecurity of tenure and the multiplicity

of legal disputes (between occupants, possessors or owners, public authorities, etc

- 15 Norms ill-adapted in relation to land development and building, dogmatism in urban and development policies
  - There is often an abundant supply of land and housing, but as it is considered to be illegal its regulation and integration into an urban development project is therefore impossible
  - Authorities refuse to provide irregular areas with essential services or they may forbid private urban service companies to intervene in these areas
  - Public authorities refuse to recognize the “informal” operators.
- 16 Public authorities introduce segregative urban land policies (zoning)
17. Public sector land production does not respond to demand Production of serviced sites is too slow (allocation procedures too long, norms and costs too high, clientelist land allocation, etc ).
- 18 Serviced sites which are proposed for resettlements in case of land development, upgrading and replotting projects are rarely located in the areas requested by the populations concerned
- 19 Social integration problems in land development schemes (unlike many irregular settlements which have grown up gradually around a central core) encourage the growth of further irregular settlements

### **The operators**

- 20 In the Africa Sub-Saharan countries, no public, parapublic or private operators, as they lack any framework, any demand or any of the appropriate mechanisms

This issue is absolutely central

### **NOTE 2**

#### ***REFERENCE MODELS AND SUGGESTED ALTERNATIVES***

##### *Converging perception of ongoing changes*

Although there are obviously very different situations and experiences described in the recent case studies no access to land for the urban poor, there is nevertheless in most of them a converging opinion on a certain number of key questions

In particular, most observers stress that our perception of urban land management, integration policies and the regularization of irregular settlements is undergoing a major and rapid change since the beginning of the

1990s They suggest that we have now reached a turning point which is as decisive as that at the very beginning of the 1970s which led to the systematic consideration of the land constraints in urban development projects of popular housing production and improvement. It also led, in an increasing number of countries, to the implementation of projects or programmes to facilitate the access to land for low income groups (sites and services, self-help and other similar projects)

To some extent, it is like realizing that the way this issue has been addressed has achieved limited results in quantitative terms and replicability, and accordingly, that the problems cannot be solved by simply using the same tried and tested tools, ensuring good technical skills and putting in place some regulatory monitoring mechanisms

Many national studies are somewhat critical of the conventional restructuring and servicing projects that marked the period 1970-1990 (operations which combined physical restructuring and consolidation of tenure, servicing, rehousing on new pre-serviced sites, mobilization and organization of the occupants, cost recovery, support for economic activities) and refer to the limitations and failures of these state-controlled land development policies (criticism of centralization, "top-down" models for mobilizing the population)

Despite undoubted success in some countries, these projects have revealed their limitations.

### *A new type of conformism?*

We may wonder whether this convergence of opinion does not represent a new conformism

There is obviously a reference model for restructuring, servicing and legalizing irregular settlements

Despite the great diversity in initial situations encountered, in different needs and demands, the proposed solution for the integration and regularization of irregular settlements, criticisms of these solutions and suggested alternatives are surprisingly similar from one country to another

### Conventional type of intervention

There is a wide consensus on the best approach in terms of needs (often evaluated in a normative fashion) and responses to these needs by the market. The social issues at stake in the proposed solution can often be reduced to a single major preoccupation: ensuring the full development of the market by guaranteeing social peace. These issues concern not only the objectives but also the procedures and techniques implemented

- Unify the land market and ensure its fluidity (subject popular demand for land to market conditions, dismantle administrative land allocation systems)

and abolish the double price system, reduce subsidies for servicing land, practice a “price truth ’ policy)

- Disengage the State from its role of direct intervention
- Favour the emergence of private and parapublic operators when the structure of demand and an appropriate system for funding for housing can guarantee its viability
- In the same perspective, define strategic objectives for a long-term programme of action to integrate under-equipped irregular settlements into the city structure
- Implement short-term “integrated” projects to provide restructuring-regularization - servicing in a small number of areas. These projects will demonstrate the relevance and the effectiveness of the method before it is extended to other areas

Most projects combine the following measures

- physical restructuring,
- clarification of occupants’ rights and the beginning of the legal regularization of their situation,
- rehousing operation for some households onto a previously serviced site,
- organization of the population,
- support for local economic activities

Nearly all countries subscribe to the type of intervention outlined, but at the same time, almost all the case studies described the same difficulties, the same limitations, often reported only moderate though encouraging progress (compared with the resources used) and finally all have formulated very similar criticisms and converging recommendations

### Criticisms

Criticisms focus on the following points

- Projects mobilized most of the technical, human and financial resources of the institutions in charge (to the detriment of other actions),
- They did not take sufficient account of the diversity of local situations;
- In quantitative terms, results were seen as inadequate and in Sub-Saharan Africa often matched only a small percentage of demand;
- Costs always exceeded forecasts by a wide margin, cost recovery was very much less than the most optimistic forecasts;
- Mobilization of the population was not sufficient, and was even seen as a manipulation of the administration

Transition from project to programme proved impossible when intervention was not in association with a development operator or local authorities with sufficient funds and autonomy in land management

### *Suggested alternatives*

Most case studies suggest possible alternatives, which tend to focus around the following major axes

- Search for new techniques for managing land information, the setting up of land information systems (LIS) is usually mentioned. Almost all countries see the LIS as the main urban land management tool and the prerequisite for setting up a local tax system. Many studies, however, mention that social, cultural and political difficulties were encountered when such systems were set up in the irregular settlements
- Search for new formulae to guarantee security of occupation and allow the necessary mobilization of resources (recovery formulae) to provide infrastructure for the irregular settlements but without necessarily achieving this through property ownership
- Conditions for transferring new responsibilities and resources to local authorities, especially in relation to land development. This type of approach represents a change from what prevailed during the last two decades, and stressed the improvement, simplification and rationalization of procedures at government level, without questioning the performance of the centralized land management systems
- Search for new actors, able to contribute to the upgrading and management of the popular settlements  
association of populations representatives in the decision-making process, mobilization of women, increasing role of NGOs (the emergence of the NGOs as political mediators and technical assistants, as they often are in Latin America, has been a slow process in Africa)
- Search for new type relationship between State, local authorities and informal-customary developers, whose role as the principal producers of land for popular housing is stressed in most case studies
- Setting up of development operators, able to intervene and work together with all the different urban actors and alongside the local authorities in servicing and developing land for housing
- Search for new forms of urban planning and organization which emphasized the production of basic infrastructure services in urban fringe areas, before they are subdivided and occupied

*Is there no new model to suggest?*

Consistency with which the same remedies are applied with the same limited results and giving rise to very similar set of recommendations raises a central question the worldwide influence of urban and housing models brought in by institutions and international expertise International bodies and national experts will thus, for different reasons, reproduce earlier experiments, improving them here and there, and thus reproduce the existing reference models

It seems as if in all cases, we are well aware of the limitations of reference models of the last two decades, but are yet unable to devise a substitute

## PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E CIDADANIA

*Olívio Dutra*  
*Ex-Prefeito de Porto Alegre*

Os desequilíbrios, a desigualdade e a injustiça são tão grandes no nosso País que a cada dia cresce a cidade informal. Em algumas situações até podemos afirmar que a cidade informal já é maior do que a formal. E o crescimento da cidade informal não se dá apenas pela periferia da cidade formal mas, também, pelo seu centro.

Quero relatar aqui um pouco da nossa experiência de governo já no segundo mandato consecutivo) em Porto Alegre, uma cidade de porte médio (1,3 milhões de habitantes), capital do Rio Grande do Sul, o estado mais meridional do Brasil (9,0 milhões de habitantes), centro de uma região metropolitana composta de 22 municípios (3,0 milhões de habitantes). Penso que essa experiência tem sido um esforço o de construir, ao mesmo tempo, a cidade e a cidadania, reduzindo a distância entre a cidade formal e a informal. Nossa experiência não tem a pretensão de ser definitiva e muito menos de se ter acumulado acertos sem ter cometido erros.

Na história dos 220 anos da capital gaúcha nunca um partido ou conjunto de partidos com origem explícita no movimento social, à esquerda do espectro ideológico e com compromissos programáticos com os setores excluídos, exercita a o governo da cidade. Digo isso para ressaltar duas questões que irão refletir enormemente nos procedimentos iniciais do governo:

- 1 A nossa inexperiência no lidar com a máquina pública, com a burocracia, de dentro dela,
- 2 A enorme expectativa despertada pela nossa vitória junto aos setores populares e, também, junto aos adversários episódicos e ideológicos de nosso projeto. Esta circunstância exigia uma sintonia fina dentro do governo que devia se refletir na harmonização de ações da sua equipe. E exigia, também, a construção permanente de uma nova relação do governo com a população que lhe garantisse não só base de sustentação política mas que possibilitasse o despertar da cidadania consciente. O governo teria de ser popular sem ser populista. Portanto, não temer o desgaste inicial por não poder resolver questões imediatas e ter a disposição de aprender sempre com a comunidade disputando com ela visões sobre seu projeto.

Inauguramos um processo de reuniões e assembléias abertas em diferentes regiões da cidade que tiveram, num primeiro momento, um caráter de relato da situação recebida: As finanças públicas, as dívidas vencidas e vincendas, o estado do parque de máquinas da prefeitura, o salário dos

funcionários e a repercussão da folha de pagamento no total das receitas. A frequência dessas reuniões foi esgotando a paciência da comunidade que no início, acorria em enorme número para os salões das igrejas, dos centros comunitários, dos clubes e dos sindicatos onde elas aconteciam e agora começava a esvaziá-las.

Foi o momento da transição do relato e da querixa para a construção de alternativas de curto e de médio prazo para atacar problemas concretos e imediatos. O projeto global de governo só se viabilizaria como algo apropriado e querido pela população se a administração demonstrasse capacidade de garantir, no mínimo, a conservação e a manutenção da cidade. Era pouco mas precisava ser feito e feito diferente da maneira tradicional.

O S.Q.S cidade foi o embrião do Orçamento Participativo. As ruas, quarteirões em bairros mais carentes e abandonados, pôr indicação das comunidades e planejamento do governo, tiveram ação concentrada e articulada de diferentes órgãos de atividades-fins da prefeitura como o Departamento de Limpeza Urbana (DMLU), o Departamento de Esgoto Pluvial (DEP), o Departamento de Água e Esgoto (DMAE), a Secretaria de Obras e Viação (SMOV), a Secretaria da Saúde e Serviço Social (MSS), entre outros. Os resultados desta operação concatenada foram surgindo aos poucos e consolidando uma visão de que a participação organizada do povo operava uma mudança de qualidade na forma de funcionamento da máquina pública.

Surgiram as primeiras de fiscalização da ação do governo nos bairros e nas vilas formadas pôr lideranças locais. As reuniões reanimaram-se e passaram a ser mais incisivas na cobrança e, em breve, os debates se limitaram mais às questões imediatas de conservação, manutenção e qualificação de serviços. Temas novos entravam na conversa misturando-se com questões antigas.

A administração tinha definido o transporte coletivo como prioridade das prioridades de sua ação na cidade. Ali estava identificado um problema sério decorrente de uma relação clientelista e desqualificada do poder público com os permissionários do setor. Estes, na sua maior parte, nos primeiros 40 dias de governo, fizeram um 'Lock Out' para arrancar uma tarifa a seu gosto, o que levou o governo municipal a intervir em 6 empresas e reforçar a sua visão de prioridade às prioridades para o setor. A população, no entanto, em sucessivas reuniões em que a questão foi debatida entendeu que o transporte coletivo era sim uma questão importante para ser tratada firme e decididamente pelo governo, mas que não era "a prioridade das prioridades". Até porque, para o ônibus passar no bairro e na vila, as ruas tem de existir, serem conservadas e, de preferência, asfaltadas. Encampar as empresas, comprar ônibus novos, era jogar dinheiro que não se tinha pela janela. E para reparar as ruas, asfalta-las, ilumina-las, antes de mais nada, precisava-se resolver questões sérias no subsolo como rede de água e de esgoto. A comunidade disse para nós, para o governo, que tínhamos de corrigir o nosso projeto. A prioridade das prioridades



era o saneamento básico Foi um aprendizado duro e demorado e, certamente, um tempo em que cometemos muitos erros

A constatação de que nas reuniões e encontros com o governo povo não só era ouvido mas, também decidia, foi despertando setores que antes acompanhavam, à distância e desconfiados, o processo para uma participação por dentro dele, o que exigia maior organicidade do mesmo O governo municipal passou, também, a ser mais instigante De onde devem vir os recursos para executar todas as obras de saneamento básico? A estrutura tributária na cidade é justa? Como o governo gasta o dinheiro arrecadado? Como é a cidade que temos e como deve ser a que queremos?

Dáí para a discussão do Orçamento Público – Receita e Despesa - foi um salto em plena luz do dia As reuniões espontâneas ou provocadas pelo próprio governo se transformaram em plenárias regulares promovidas pela comunidade em regiões definidas (10 no início, 16 mais tarde e 20 hoje) para as quais o governo era convocado. Tratamos de ter a equipe técnica, o secretariado, os departamentos, empresas e órgãos da administração direta e indireta bem alinhados internamente, sintonizados com a política global do governo, que nas suas reuniões mais regulares a submetia a um crivo crítico de todos seus integrantes para avaliações e ajustes O respeito à cidadania passa por uma postura do governo nas reuniões comunitárias que traduza, através de distintas vozes do seu interior, uma mesma harmonia

O crescimento da participação consciente, contudo, nunca foi e nem é retilíneo A cultura da "não participação" tem profundas raízes na população Deparamo-nos com esse problema varias vezes sem resolve-lo Para muitos a participação se resume e se esgota no voto Não é outra coisa que a política tradicional tem dito e reforçado "Vote, e deixe conosco a solução dos problemas" Temos trabalhado no sentido, não apenas de facilitar materialmente a participação (reuniões mais próximas do local de moradia, reuniões com principio, meio e fim, horário de início e de término definidos pelos participantes e cumpridos rigorosamente pelo governo, atividades culturais e recreativas entremeadas no desenrolar das reuniões, eliminação dos discursos e promoção da fala descontraída e distribuída entre um número de oradores também definidos na abertura pelos participantes; o governo falando o menos possível, coordena ao de trabalhos feita pelas lideranças comunitárias regionais), mas de realizar na pratica a idéia de que o voto é a culminância de um processo e desencadeador de outro tão importante quanto o primeiro A construção do voto e o seu desdobramento posterior - relação de compromisso entre representante e representado - faz da política uma atividade transformadora, libertando os cidadãos da submissão ao jogo de interesses dos políticos profissionais Isto vale para todos os níveis da representação, seja com relação as eleições gerais para o executivo e o legislativo, seja para representação na comunidade, nos sindicatos e no orçamento participativo

Construir a proposta orçamentária junto com a população para depois encaminhá-la ao legislativo - que com o executivo, governa a cidade - é estender o tapete por onde passa o cerimonial do casamento da democracia representativa com a participativa

## **0 CONSELHO E O FÓRUM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Tanto do lado do governo quanto do lado da comunidade participante foram surgindo formas novas de articulação para responder a questão da democracia e do bom funcionamento do processo do Orçamento Participativo

No governo foi criado o GAPLAN, vinculado ao gabinete do prefeito e encarregado de coordenar a elaboração do Plano de Investimentos de forma integradora dentro da administração municipal, processando técnica e politicamente a peça orçamentária, e a CRC (Coordenadoria de Relações Comunitárias), hoje ligada à Secretaria de Governo, para coordenar o processo político/ organizativo com as comunidades

Por parte da comunidade, ao par da definição das regiões, criou-se o Conselho do Orçamento Participativo como instância de controle e acompanhamento cotidiano da elaboração da proposta orçamentaria junto com o governo e o FÓRUM, uma instância mais ampla, com reuniões mais espaçadas para avaliação do trabalho, do governo e do Conselho, de compatibilização das demandas na proposta global de orçamento que será submetida a segunda rodada de reuniões plenárias

O Conselho é constituído de dois conselheiros efetivos e dois suplentes por região, eleitos de forma direta, na segunda rodada de plenárias. Os conselheiros devem residir nas regiões por onde são eleitos, não recebem nenhuma remuneração do poder público, seu compromisso e responsabilidade é firmado politicamente junto à comunidade da sua região que pode destituí-lo ou reelegê-lo

O Fórum é constituído de um delegado por 20 cidadãos(ãs) presentes as plenárias da segunda rodada em cada região, eleitos diretamente. Essa representação, no início, era com base em 6 cidadãos(ãs) presentes a plenária de cada região. Mas essa relação revelou-se, em seguida, pouco mobilizadora das bases das entidades participantes. As reuniões são amplamente convocadas com a antecedência devida e com a participação de todas as entidades existentes na região, sejam Associações de Moradores, Clubes de Serviço, Igrejas, Sindicatos Empresariais ou de Trabalhadores, etc. Algumas direções de entidades contentaram-se em reunir apenas a diretoria para indicar seu delegado junto ao Orçamento Participativo sem realizar nenhum esforço de convocação de seus associados, que se informavam por acaso ou indiretamente da reunião acontecida e em alguns casos, muito tempo depois. O critério de "reuniões de cidadãos" e não "de entidades" foi definido, no processo, por pressão das próprias bases da população em diversas regiões e para propiciar

uma maior participação das pessoas como um todo, alterou-se o critério inicial de 1 por 6 para 1 por 10 e, atualmente, 1 por 20, isto é, de cada 20 pessoas presentes nas reuniões de votação, elege-se um delegado para o Fórum. Esse processo vem oxigenando a vida das entidades do movimento social, pois, antes de cada reunião plenária nas regiões acontecem inúmeras assembléias das entidades ali atuantes, onde se discute, com antecedência, os temas que serão tratados e as posições que aquela comunidade vai levar para a reunião maior. O crescimento da participação direta e indireta torna necessária a discussão de novos critérios e métodos que garantam e aperfeiçoem a democracia diante do crescimento quantitativo e até mesmo do inchaço de algumas plenárias. O critério de "maior recurso à região que eleger mais delegados" não podia se cristalizar e tinha de ser cruzado com outros critérios como população, carências e situação estratégica para o conjunto da cidade. Nesse ritmo, o Orçamento Participativo foi se desdobrando em plenárias específicas sem se perder na especialização dos temas (transporte e circulação, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer, desenvolvimento econômico e tributação e organização da cidade e desenvolvimento urbano), mas aprofundando-os com um público sempre diversificado e plural, cujas resoluções e proposituras são sempre peneiradas no Conselho e no Fórum do Orçamento Participativo, raiz e tronco dessa grande árvore.

Esse processo todo estimulou saudáveis e, às vezes, duras disputas entre os parceiros do nosso projeto global de desprivatização do estado e de democratização da sociedade, bem como disputas entre eventuais adversários com os quais sempre buscamos travar o bom debate e ensinar relações de respeito mútuo. Com os funcionários públicos municipais disputamos, por exemplo, uma visão de servir o público e de estado responsável que desaguou numa política salarial não ideal, mas digna, tirada a Receita e Despesa e valorizadora do trabalho público e da sua qualificação.

O Fórum contra a Recessão e o Desemprego reuniu trabalhadores (seus sindicatos, federações e centrais), empresários de diferentes ramos e portes e o governo municipal para rodadas de conversações que redundaram em projetos importantes no estímulo a novos empreendimentos, produção, de ciência e tecnologia e Geração de empregos, como a IETEC - Incubadora Empresarial Tecnológica, o Distrito Industrial da Restinga, o Santo de Casa, as Feiras-Modelo e os Pontos de Venda. No Fórum Sindical, discutimos políticas para a cidade do ponto de vista dos trabalhadores e seus interesses. Instigamos as lideranças dos trabalhadores e por elas fomos instigados a formular políticas mais amplas e articuladas sobre desenvolvimento econômico e social para o município e região metropolitana, considerando o meio-ambiente, a saúde do trabalhador e elementos da cultura e do lazer.

O agir localmente mas pensar globalmente, nos levou a estabelecer relações mais horizontais entre Porto Alegre e os demais municípios da região, do estado e do país através da Associação dos Municípios da Região.

Metropolitana, da Federação das Associações de Municípios do RS e da Frente Nacional de Prefeitos. A solução dos grandes problemas dos municípios brasileiros não será encontrada isoladamente. Mas é no município que as pessoas moram e é no município que a cidadania pode ser radicalmente exercida. Portanto, passa pelo poder local e a radicalidade democrática do seu exercício, a construção de alternativas transformadoras para o nosso país.

## **COMUNIDADE: SOLO URBANO- MORADIA - EMPREGO E RENDA**

### **Tópicos de uma experiência**

A Administração Popular (PT, PSB, PC, PV), no seu 1º Governo, encarou o problema da moradia popular e da ocupação do solo urbano enfrentando as pressões do setor imobiliário, que exigia a remoção pura, simples e imediata, das populações pobres de áreas valorizadas públicas e privadas – dentro da cidade e, ao mesmo tempo, junto com o Movimento dos Sem-Teto e o Movimento Comunitário, resolvendo, mesmo que emergencialmente, o problema das inúmeras famílias morando em situações de risco (encosta de morros, leitos de riachos, acostamento de pistas de grande fluxo de veículos, etc.)

Buscou-se construir alternativas para as demandas dos Sem-Teto por dentro das demandas mais amplas do Movimento Comunitário, que reivindicava áreas para praças, logradouros públicos, alargamento de ruas e localização de equipamentos ligados à saúde, educação e segurança pública.

O respeito à organização desses setores, o reconhecimento da legitimidade de suas pressões sobre o poder público, garantiu um bom lastro para um aprendizado comum e até para a disputa e um projeto dentro do nosso campo, causando a dramática especificidade dos que não tinham casa com a dos que as tinham em situação degradada. A construção dessa unidade entre os excluídos e o governo, que tinha um compromisso com eles, mas não os recursos e os instrumentos para resolver de imediato os problemas, possibilitou a disputa com os setores que propunham a mera "limpeza" - de um programa e de uma abordagem nova dessa questão na cidade, atacando pontos centrais como

- O IPTU (atualizar a planta de valores e torná-lo progressivo),
- A regularização fundiária (colocar a moradia das pessoas, seu quarteirão, sua rua no mapa da cidade),
- A urbanização de vilas (arruamento, saneamento básico, etc.)

O Departamento Municipal de Habitações (DEMHAB), foi dirigido no sentido de superar sua condição e mero repassador de escassos recursos do Sistema Financeiro Habitacional, federal, para as empreiteiras e para a

indústria da construção civil. Esse departamento, sem o clientelismo que o desqualificava, passou a ser, com os Sem-Teto, com o Movimento Comunitário, as Cooperativas Habitacionais classistas e, em articulação com o Planejamento, com a Secretaria de Obras e outras áreas correlatas do governo municipal, um construtor de políticas e de projetos.

Com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM), fez-se o levantamento das moradias em locais de risco. O serviço social do DEMHAB identificou e cadastrou as famílias. A Coordenação de Relações Comunitárias instigou e realizou inúmeras reuniões nos locais, ou em suas proximidades, para discutir a política de remoções (quem, para onde, em que situação de trabalho) e para semear a idéia da organização comunitária, como forma da população removida trabalhar novas questões a serem enfrentadas, inclusive, nos locais onde passariam a residir de forma definitiva.

Nas reuniões e encontros de governo, seus técnicos e agentes comunitários com as lideranças dos Sem-Teto e das Associações de Vilas envolvidos, tratou-se também, da fixação de taludes, plantio de árvores, muros de arrimadura para retenção de encostas, controle de erosões, seleção e coleta de lixo, buscando criar uma consciência ecológica, hábitos de saúde e higiene. A questão mais séria nesses encontros sempre foi a remoção. Em princípio, o governo não levava essa questão para as reuniões como coisa impositiva, mas, é certo que no movimento dos Sem-Teto, particularmente nas suas áreas mais organizadas, tinha-se como princípio o de não aceitar nenhuma remoção. Nesse sentido o trabalho criterioso e técnico, de identificação das áreas de risco, com a presença e o acompanhamento de representantes do Movimento, constituiu-se numa ação política que ganhou os "removíveis", para a necessidade de sua remoção e, então, a discussão passava a ser o local para onde iam, em que condições, suas relações com o trabalho, etc. É o caso típico da Vila Tripa - um aglomerado de mais de cem famílias morando miseravelmente numa faixa espremida de terra, entre o muro do aeroporto Salgado Filho e a Avenida Sertório, de intenso tráfego de veículos de todo o porte.

Levamos dois anos para resolver esta situação. Num primeiro movimento do governo, perdemos na justiça a desapropriação de uma área de 13 ha naquela região - devoluta até hoje - porque não houve negociação possível com o proprietário, nem o governo tinha recursos para adquirir a terra pelo preço o que ele impunha. O DEMHAB tratou, nesse tempo, de delimitar a área da Vila Tripa para controlar a sua expansão, cadastrar as famílias e realizar ações combinadas com o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e as Secretarias Municipais de Saúde e de Educação. Tínhamos então, uma relação já consolidada com os garis que, organizados na sua cooperativa (COOPAVIPA), através dela, prestavam serviços na limpeza e varrição na cidade, contratados diretamente pela Prefeitura.

Passamos a trabalhar a questão dos papeleiros e catadores de lixo, boa parte moradora da Vila Tripa. Junto com eles e setores das Igrejas,

desenvolvemos um projeto de valorização e qualificação de seu trabalho. Ligamos a coleta seletiva de lixo com os galpões e equipamentos onde pudessem exercer o seu trabalho com dignidade, melhores condições de saúde e melhores ganhos.

Os moradores da Vila Tripa não foram removidos depois de criadas as condições de moradia e trabalhos adequados no local para onde foram transferidos, de forma acordada e definitiva – a Vila Wenceslau Fontoura

Por se tratar de uma região na mesma zona da cidade (Norte), na qual estavam, mas mais distante das áreas onde os papeleiros coletavam papéis, a construção dos galpões para a instalação de equipamentos básicos para tratamento do lixo seco e seletivo (papel, latas, vidros e plásticos) foi uma das primeiras providências a serem tomadas e, ligar esse ponto com os caminhões de coleta seletiva na cidade era indispensável. A figura do papeleiro como um animal de tração, puxando um carrinho desengonçado e atropetado de papel, pelas ruas da cidade, foi se tornando mais rara. O instrumento de trabalho dos poucos que restaram foi padronizado no seu tamanho e no material de que eram feitos, para torna menos penosa a tarefa dos que ainda vivem do carrinho como carregadores de papel.

Na medida que esses pontos de aproveitamento do lixo foram garantindo trabalho e ganho digno para muitas famílias e, mostrando que o lixo é matéria-prima rentável, um novo problema surgiu: os ladrões de lixo. Os pontos de coleta seletiva de lixo - local, dias da semana e horário de passagem dos caminhões do DMLU - divulgados ampla e antecipadamente, passaram a ser visitados por pequenos caminhões, caminhonetes e picapes, recolhendo esse material, não para levar aos catadores e papeleiros organizados, mas para vender a empresas e atravessadores. Os papeleiros reivindicam que eles próprios façam a coleta do lixo seletivo nos veículos da Prefeitura e em dias e horários mais diversificados, garantindo mais "matéria-prima", trabalho e renda para mais gente.

A Prefeitura lida com custos, a apropriação pública da máquina pública, a agilidade e transparência no funcionamento dessa máquina, seu papel indutor de ações diferenciadas mas solidárias, individuais e coletivas (de preferência essas últimas). Esta questão permeia debates junto à comunidade por dentro do Orçamento Participativo, suas Plenárias gerais e específicas.

Um exemplo no caminho da urbanização foi a antiga Vila Planetário. Num espaço degradado moravam 92 famílias, algumas ali há mais de trinta anos.

A Planetário estava localizada em região cobiçada por investidores imobiliários, próxima do centro, perto de complexos educacionais de I, II e III graus. Resistimos às idéias e às pressões que apontavam a remoção daquele povo para algum local distante da periferia - como se faz com o lixo - abrindo caminho para a construção, naquele local, de prédios para departamentos, lojas, escritórios e moradias de preço inacessível à população de baixa renda.

Construímos condições políticas para resistir a essas pressões por dentro do orçamento participativo e valorizando a organização dos moradores. Buscamos parcerias com setores da iniciativa privada, que não advogavam por princípio a remoção, elaboramos projetos, fizemos propostas e trabalhamos a urbanização do local. Hoje, a antiga Vila Planetário chama-se Jardim Planetário. Seus moradores tem-na como conquista (pagam pela sua moradia segundo sua renda, não podem vendê-las, mas só transferi-las por herança e para familiares sem propriedade) e não como uma doação. As relações internas daquela comunidade se qualificaram - quase todos tem empregos modestos, mas fixos - a organização e conservação dos espaços internos da vila com o espaço maior do bairro é outra e qualificada.

Discutir a receita e a despesa pública é discutir, também, a origem e a distribuição da renda na cidade. Significa discutir o espaço econômico, social e político da cidade porque essas coisas se embricam. E, mais do que se embricam entre si, se embricam com as condições humanas e/ou desumanas de seus habitantes. Colocar o orçamento público para discussão popular é abrir um processo de construção de alternativas de curto, de médio e de longo prazo que diminuam as distâncias entre a cidade formal e a informal e encaminhem para a construção solidária de uma cidade única, digna de ser vivida por todos que nela moram.

## A DUAL STRATEGY FOR DELIBERATE SOCIAL CHANGE IN CITIES

Janice E Perlman (\*)

*Given the deeply vested interest in the status quo, how can urban transformation occur in a non-revolutionary situation? this article suggests a dual strategy (combining theory and practice) for discovering, supporting and accelerating progressive urban innovation. It lays out the challenges and opportunities of global urbanization, shows how the Megacities Project is responding to these, and presents the early findings on urban innovation and the transfer process among the world's largest cities*

For millennia, cities have been the centres of culture and the crucibles for the advance of civilization. But until recently the vast majority of the population has lived in tiny settlements, villages and small towns. As the year 2000 approaches, we find ourselves in the midst of four dramatic global transformations which force us to rethink the nature of human settlements.

Rural > urban. The world is becoming predominantly urban. In 1800, only 3% of the world's population lived in urban areas, in 1950, it was 29%, and shortly after the year 2000 over 50% of the world's population will be living in cities.

North > South. While cities in the industrialized countries face stabilizing or even declining populations, urban population growth in developing countries is dramatic. Estimates predict that from 1950 to 2050 the urban population in Third World countries will have increased almost 16 times, from under 200 million to a total of 3150 million people. Given that urban population growth in developing countries is three times that of industrial countries, by the year 2000 the urban population of developing countries will be almost twice that of developed nation and almost four times larger by the year 2025.

Formal > informal. This astonishing growth is not equally distributed throughout the urban fabric. About half is due to immigration from the countryside, and since the vast majority of these migrants do not have the resources to purchase or rent in the 'formal' housing market, they live in squatter settlements, shanty towns, illegal subdivisions, or tenements in deteriorated and peripheral neighbourhoods. Thus, while the 'formal city' may be growing at an average of 3% - 4% per year, the 'informal city' is growing at twice that rate.

---

(\*) Executive Director of the Megacities Project and Senior Research Scientist at New York University's Urban Research Center, New York, USA.



Cities > megacities Cities are reaching sizes unprecedented in human history By the turn of the century there will be 23 cities with populations of 10 million or more, as compared with one 50 years ago Eighteen of these will be in the developing countries (see figure 1) At the population scale, each of these cities will hold more people than some 100 UN member nation today

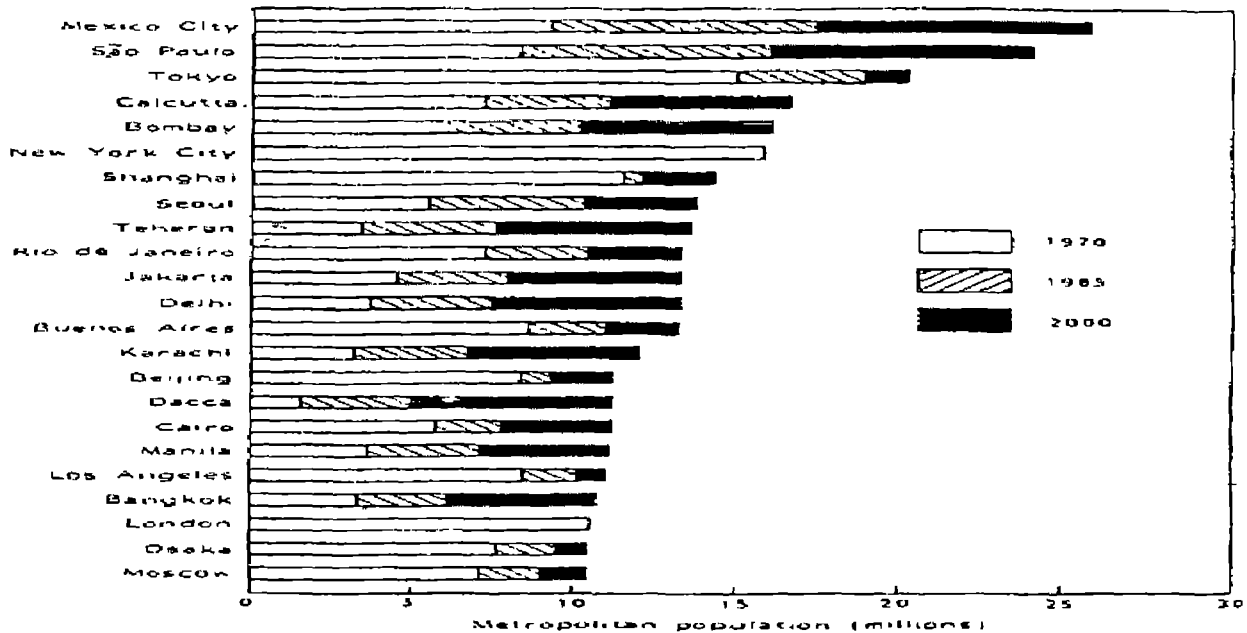
### *The policy response*

Surprisingly, the international donor community has been quite slow to respond Current calculations by the International Institute for Environment and Development show that most aid agencies and development banks allocate less than 15% of their funds to basic needs projects in urban areas, and less than 20% to all other urban development projects<sup>1</sup> The focus of attention continues to be the rural peasant and agricultural policy rather than the city squatter and urban policy Clearly the two are closely interrelated, but the imbalance of attention is striking in light of the emerging realities

Virtually every country has responded to the 'urban explosion' by trying to limit the growth of their largest cities These efforts range from restricting in-migration, to dispersing the would-be migrants (to growth poles, new capitals, smaller cities, or resettlement areas), to stimulating regional and rural development in hopes of equalizing the level of living in the countryside and the city

These efforts have had limited success<sup>2</sup> Some, such as rural development, have proven counterproductive, actually hastening out-migration from the countryside<sup>3</sup> The fundamental reason for the failure of these policies is not only the lack of resources, enforcement mechanisms or political will, but also the fact that cityward migration benefits the individuals, families, communities of origin, cities, and the nation as a whole Going against the tide of national development, and all of the socioeconomic and political forces that spur that development

The cityward migrants who are voting with their feet are intuitively correct. Not only is there more economic opportunity in the city, but the larger the city the greater the opportunity<sup>4</sup> Empirical evidence also shows that large cities are more productive, and the largest cities are likely to be particularly more productive relative to others in a less developed country<sup>5</sup> These cities typically account for 80 - 85% of their national GNP.<sup>6</sup> Furthermore, detailed analyses of revenues and national budget expenditures show that funds and resources from central cities are transferred to, and benefit, the rest of the countries<sup>7</sup>



CITIES February 1990

Figure 1 - Cities over 10 million year 2000  
 Source prospects of World Urbanization  
 United States, New York, 1987

## *The challenge*

This not to say that megacities do not have severe problems. In fact, these problems are often so linked with city size and management capacity that in many ways Rio de Janeiro, Bombay, Shanghai, and New York City have more in common with each other than with the smaller cities and towns in their own countries. To begin with, the sheer size of the megacities presents a situation for which we have no collective experience. No precedent exists for feeding, sheltering or transporting so many people in so dense an area, nor for removing their waste products or providing clean drinking water. Urban systems based on human settlements of 50000 or 250000 may be able to accommodate urban populations of one million, but begin to break down at four million, and are blatantly unworkable at 10 million. What is needed is a more sophisticated and sensitive management capability than anything we have developed to date.

Exacerbating the problem, the megacities are experiencing critical environmental degradation, pushing to the limit their ability to sustain human life. While all urbanites are affected, the urban poor are the most vulnerable, since squatter settlements are often located in the most undesirable areas of the cities such as floodplains, steep hillsides, or adjacent to dangerous industries. Leonard and Petesch point out in their following article that environmental degradation now represents one of the most formidable constraints on productivity for the urban poor. It threatens the physical security of people and their possessions and increases opportunistic diseases that debilitate adults and kill infants. Innovative solutions that deal with automobile and industrial emissions, garbage and sewerage recycling, water and waste treatment, and detoxification in the megacities will go a long way to healing our environment and preserving 'our global future'.<sup>8</sup>

However, the physical infrastructure of every city is based on the same fundamental systems which were invented a century ago in a brief 12 year span between 1877 and 1889, before ecological problems became an issue. As Eberhard explains, these include indoor plumbing, the incandescent lamp, the electric trolley, steel frame buildings and elevators, the internal combustion engine, the subway, and the telephone.<sup>9</sup> Most of these systems are incredibly costly to install and maintain, and unnecessarily wasteful of water, energy and materials.

Over the past 100 years the major advances in science and technology have been applied to the military and to consumer products. The question now is how to find creative ways to apply these advances to the building and maintenance of the urban infrastructure, and the preservation of the environment.

Thus, all megacities, regardless of demographic factors, level of economic development, political structure, or sociocultural background, share

certain fundamental problems. These include increasing demands on limited city budgets, extreme polarization between rich and poor, severe environmental strain, fragmented programme initiatives, isolation among sectors and disciplines, and powerful resistance to change in the status quo. As described by Altshuler and Segans in their following article, these problems are reinforced by incentive systems which discourage public policy risk-taking while encouraging them in private enterprise.

### *The opportunity*

The timing is urgent. Experience has shown that there is often a 20-25 year time lag between new ideas and their incorporation into public policy. In the case of low-income housing policy, for example, it was recognized in the early 1960s that the self-built shanty towns of Third World cities were not the problem but the solution, and that giving land tenure to the squatters and providing urbanized lots in peripheral areas yielded better results than the bulldozer. Yet it took almost a generation for these ideas to be adopted, first by the international agencies (World Bank 1972), then by national governments (early 1980s) and now finally - and still only partially - by local governments.<sup>10</sup>

We cannot afford to wait another generation for the next set of urban policy innovation to address the needs of city dwellers. Even if current birth control programmes and efforts to encourage the growth of small and intermediate-size cities are much more successful than those in the past, there will still be hundreds of millions of people living in the world's largest cities and more migrating there. Thus, it is time to turn our attention to how to make megacities work better for the people who are there and those who are inevitably coming.

So where can we find solution to these problems? Conventional solutions are not the answer. Jorge Wilhelm, the former Planning Director of São Paulo, has calculated that it would cost the present equivalent of 30 municipal annual budgets to make up the deficits in the physical and social infrastructure using traditional approaches. It is unlikely that such resources will be available in the foreseeable future. As Per Ljung explains, the \$ 100-150 billion invested by developing countries annually in shelter and infrastructure falls far short of what is needed for adequate shelter and basic services, and foreign aid (which last year amounted to less than \$4 billion) is not likely to fill the gap in the near future. To make matters worse, he argues that 'most institutions responsible for managing urban growth are weak, and with few exceptions, past government policies and programmes have tended to worsen urban problems rather than contribute to their solution'.<sup>11</sup> Research institutes, consultants and academics are not the most fertile sources for answers. As Dennis Goulet puts it, 'experts simply do not know best what is good for someone else'.<sup>12</sup> Experience over the past 20 years shows that, since

intelligence is not distributed along class or geographic lines, the most promising innovative approaches often come from local experience - from the people, community groups, street-level bureaucrats, and small scale enterprises closest to coping with problems on a daily basis

There is enough energy and creativity in the cities today to address the challenges, but there are too few mechanisms to channel these forces into the policy making process or to multiply the effects of approaches to that work. As Michael Cohen explains in his following article, 'if decision concerning service provision continue to be dominated by the public sector there is little possibility for local communities to spur innovations and experiments in non-public service delivery'. There is thus a compelling need to discover alternative approaches that make better use of the abundant human and natural resources in the city and create multiplier effects with the scarce financial resources. We need to rethink or re-envision a city of the 21st century - one which is socially just, ecologically sustainable, politically participatory, and economically viable - not merely a projection of the 19th century city with all its negative connotations.

### **The Megacities Project: a catalyst for change**

The Megacities Project was initiated to meet this challenge. It combines theory and practice in the search for successful approaches to improving urban management and the conditions of daily life in the world's largest cities. The approach is based on a collaborative effort among government, business and community leaders in these cities to shorten the time lag between innovative ideas and their implementation and diffusion. The Project is designed not simply to identify, distill, and disseminate positive approaches, but to strengthen the leaders and groups who are evolving them and find sources of support to multiply their efforts.

The Project follows a dual strategy, functioning simultaneously at the practical and theoretical levels. On the one hand, it shares 'best practice' among the cities and puts the lessons of experience in the hands of decision makers and the public, and, on the other hand, it seeks to gain a deeper understanding of the process of innovation and the consequences for deliberate social changes in cities.

#### *The strategy*

The Project is designed as a self-reflective learning process. It involves a series of interventions geared towards accelerating the innovation life cycle. By carefully observing the results of this process in each city, it is possible to refine the theory of how innovative ideas are generated, implemented and diffused.

The Project is organized in three stages:

- identify and document successful innovations,
- launch a global search for promising ideas,
- local and global dissemination of findings to different audiences

This approach improves upon present practice in several ways. First, by insisting that all the innovation documented are socially just, ecologically sustainable, politically participatory and economically viable, it uses initiatives which address long-range issues for all social groups and neighbourhoods. Second, by leading *gram* strength and focusing on 'success stories', the approach changes attitudes from despair to hope. Third, by spotlighting local initiatives, it encourages transformation from the bottom-up as well as the top-down. Fourth, by setting up implicit competition among policy makers worldwide, it rewards the process of risk and innovation and helps to overcome the built-in resistance to change. Finally, by showing the inextricable connection between issues such as income generation, housing, transportation and health, it breaks down the sectoral isolation which often precludes the most creative solutions.

What distinguishes this Project from the traditional information exchange such as clearing houses and newsletters is that it acts as a catalyst for social change and policy transformation. It deals with motivation and incentive systems, and offers a useful strategy for placing the innovations found into the policy arena. Its structure incorporates the four conditions which, according to John Kingdon, are necessary for pressing issues to reach the public policy agenda.<sup>13</sup> First, a 'window of opportunity' in the political process, eg a new person elected, a new commission established, a new mandate. Second, favourable public opinion, eg a readiness of the general public for action on that issue. Third, the existence of a tried and tested solution which is 'packaged' and ready for adaptation. And finally, a broker who can link the packaged solution with the decision maker in the window of opportunity.

The Megacities Project is designed to address all four of these conditions. First, project coordinators in each city are positioned to spot any new window of opportunity in the political process. Second, outreach to the public is ensured through media representatives on steering committees in each city to publicize local 'success stories' and a global TV series at the end of the project. Third, here are an array of policy-ready solutions drawn from worldwide urban experience and packaged in a variety of usable forms, including a database, videotapes, policy guidelines, state-of-the-art papers, etc. And finally there are new partnerships of public, private, and voluntary sector leaders on the local steering committees who, along with the coordinators, serve as the brokers between the packaged solutions and the policy makers in the window of opportunity (see figure 2)

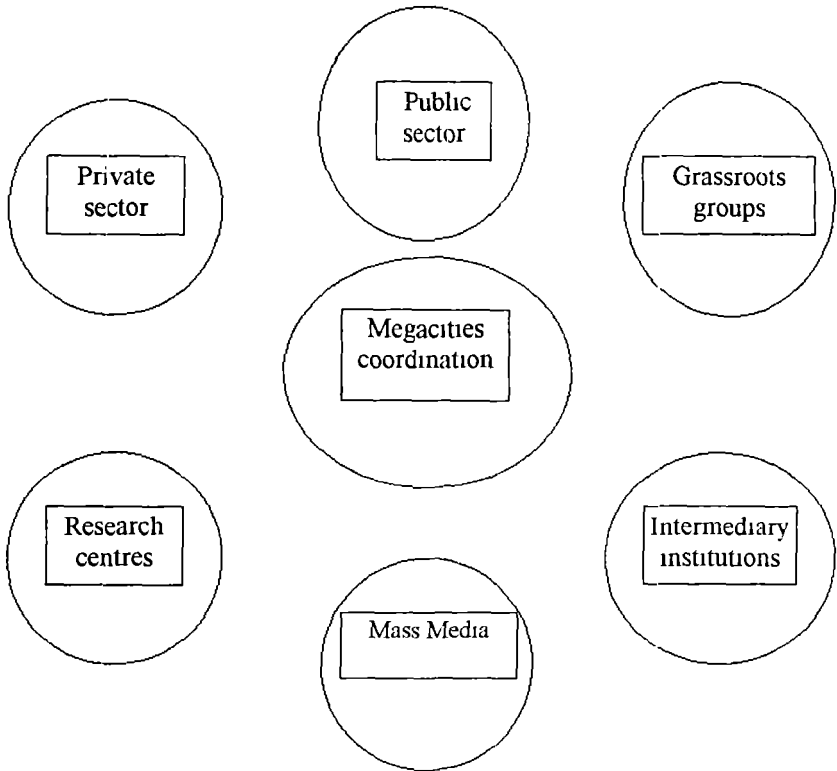
## *The conceptual framework*

Project coordinators have worked together over the past two years to develop a common set of definitions and working assumptions

*Megacities.* Megacities are those greater metropolitan regions which, according to UN projections, are expected to have over 10 million inhabitants by the year 2000. For the purpose of the Project population size is used as the primary criteria for the inclusion of cities, rather than a city's importance as a major communication node in the world hierarchy of cities<sup>14</sup>. Four basic assumptions accompany this definition: there are a set of physical and managerial problems which are common to these enormous urban agglomerations, the urban problems we deal with are not necessarily exclusive to megacities, but simply appear in a megacity (given the problems of scale, complexity, diversity, bureaucracy, and conflict) it is likely to work in smaller cities, and, as Susana Finkelievich points out in her following article, 'megacities may concentrate the problems but they also provide the loci for research and innovation as well as creating, receiving, testing and disseminating new technologies'

*Innovation.* As Altshuler and Zegans explain in their following article, innovation is 'novelty in action'. It involves a fresh idea and its expression in a practical course of action plus the implementation process, plus the successful outcome. For the purposes of the Megacities Project innovations are categorized by five types (social e cultural, political and administrative, economic and financial, technological, and spatial and physical), and range along seven urban policy arenas (income generation and employment, housing and land use; food and energy, water and sanitation, transportation and communication, education and training, and public health and safety). Each innovation has a 'profile' on this matrix which may span several types of innovation and several policy arenas.

Figure 2 - The New Partnerships



Innovations may range in scale from neighbourhood to city-wide to the entire metropolitan area, and they may be initiated by the public, private or voluntary sectors. Small-scale grassroots innovations have a potential multiplier effect that can equal the impact of government initiated innovations at the metropolitan level. Innovations are not static. They progress along a 'life-cycle' from conception to adoption and early trial and error, to mature implementation and routinization, before becoming dominant and eventually giving way to the next generation of innovations.<sup>15</sup>

*Success* In defining 'success', there are several issues which need to be considered. success for whom? - a success for some group or sector may be a failure or loss for another. in what dimension is it successful? - for example, a successful participation component may exist within a project with an inadequate cost recovery system. at what stage of the innovation life cycle are



we measuring success? - outcomes may be quite different within the 'fair trial period' or after routinization

For the purpose of the Project, five criteria have been identified for successful innovations. They must be socially equitable - does the innovation benefit only the elite, or does it reach a broader base in the population?, economically viable - are the costs low enough for the innovation to be replicated on a mass scale?, politically participatory - does the decision process involve the people whose lives are most affected?, ecologically sustainable - does the innovation work to preserve or regenerate the environment?, and culturally transferable - is the innovation too situationally specific, or are there lessons applicable in other contexts? Clearly, an innovation may not meet all of these criteria simultaneously, but the more dimensions it fulfills, the more powerful it is likely to be. To assess the power and impact of innovations, novelty, quality, significance, and replicability are used, as described in Altshuler and Zegan's following article

*Diffusion of innovation* Everett Rogers describes the diffusion process as a 'snowball effect', in which individuals who have adopted an innovation influence those who have not yet adopted.<sup>16</sup> For the Project's purpose diffusion of innovation is defined as the communication and transfer of ideas and experiences from one context to another, and their successful adaptation in the new setting. It is not expected that innovations will be transferable in their entirety, but that certain elements of the innovation may prove to be adaptable and useful to other contexts. Rather than attempting to 'export' the innovations or promote solutions for replication, the approach is to make available to the government, citizenry and private sector in each city the richest possible array of successful experiences in any given problem area. They can then select for 'import' those innovations which best serve their needs.

Ian Masser describes in his following article that we can regard the transfer process as a form of brainstorming, which stimulates lateral thinking and promotes the development of new and creative policies for dealing with known problems. In the Megacities Project, diffusion is not seen as only a North/South transfer but equally, if not more important, South/South, South/North, East/West, and so on. As Bish Sanyal points out in his following article, the very process of rich countries adapting and altering urban policies from poor countries helps them 'to be more sensitive to the conditions of poor countries and, more importantly, will make them understand their own conditions better'

When discussing the need for a new vision of a 'socially just and economically sustainable city of the future', this does not mean the diffusion of one 'model solution' to urban problems. Each successful innovation is seen as an incremental advance over the previous configuration, which is bound to generate its own contradictions and new problems. In this dialectical process, what is diffused is the essence of the new idea.

## *The research questions*

The issues of concern are how to reach people's lives by directly affecting urban interventions, and how to better understand the process by which urban transformation can occur. In this regard, the Project has developed the following three-part research agenda concerning the innovation process.

- 1 *Generation where do innovative ideas come from?* What motivates the search for innovative policies and programmes? What sector or combination of sectors (public, private, voluntary) generate which types of innovations and with what frequency? What conditions within the group, agency or urban context stimulate or impede innovation? What types of cities generate which types of innovations?
- 2 *Implementation and impact what are the condition for successful implementation?* How do innovations overcome the political, financial, cultural, and technological obstacles to implementation? What factors affect successful evolution from pilot project to full-scale programme? How does the process of implementation differ among policy areas, sectors, types of innovation, and urban settings? What is the significance, scope and nature of the innovation's impact on affected citizens and institutions?
- 3 *Diffusion how does innovation transfer occur?* How do economic, political, demographic and sociocultural differences among cities affect the transfer process? What is the relationship of the source of innovation to the successful transfer of innovation? What modes of communication and institutional forms would be ideal for ongoing urban interchange?

## *The global network*

Initiated in August 1987 at the Urban Research Center, New York University, the Megacities Project is now functioning in 14 cities around the world (see figure 3)<sup>17</sup>. As each city is phased into the Project, the team follows a common methodology. By now, each of the 14 participating cities has selected one or two coordinators to run the Project locally, formed a six-sector steering committee of top-level leaders from the government, private sector, non-profit organizations, grassroots groups, universities and the mass media, formed an academic advisory board of notable urban scholars, prepared their own proposal, workplan and budget, adapting the definitions and questionnaire for local use, implemented a full-scale 'call for innovations' in order to discover the promising experiences in their own city, documented between 50 and 200 innovations, using a questionnaire developed collectively, site visited from 12 to 60 of the most promising innovations, ranging in scope from the neighbourhood to the metropolitan area, interviewed the key innovators, and prepared illustrative mini-cases of several innovations. Every 6-8 months the coordinators meet in one of their cities to refine the concept and approach,

report on their innovations, and transfer their best experiences through exchange agreements. During the course of the meeting in Nairobi in March 1989, 15 specific bilateral agreements were made to share innovations through on-site training and demonstration projects.

This special issue of cities grew out of the Coordinators' Meeting in Rio de Janeiro, April 1988, and represents a joint effort among participating cities. The minicases cited are written by the Project coordinators around the world, and give brief vignettes of some of the most promising innovations they have identified.

### *Preliminary findings and hypotheses*

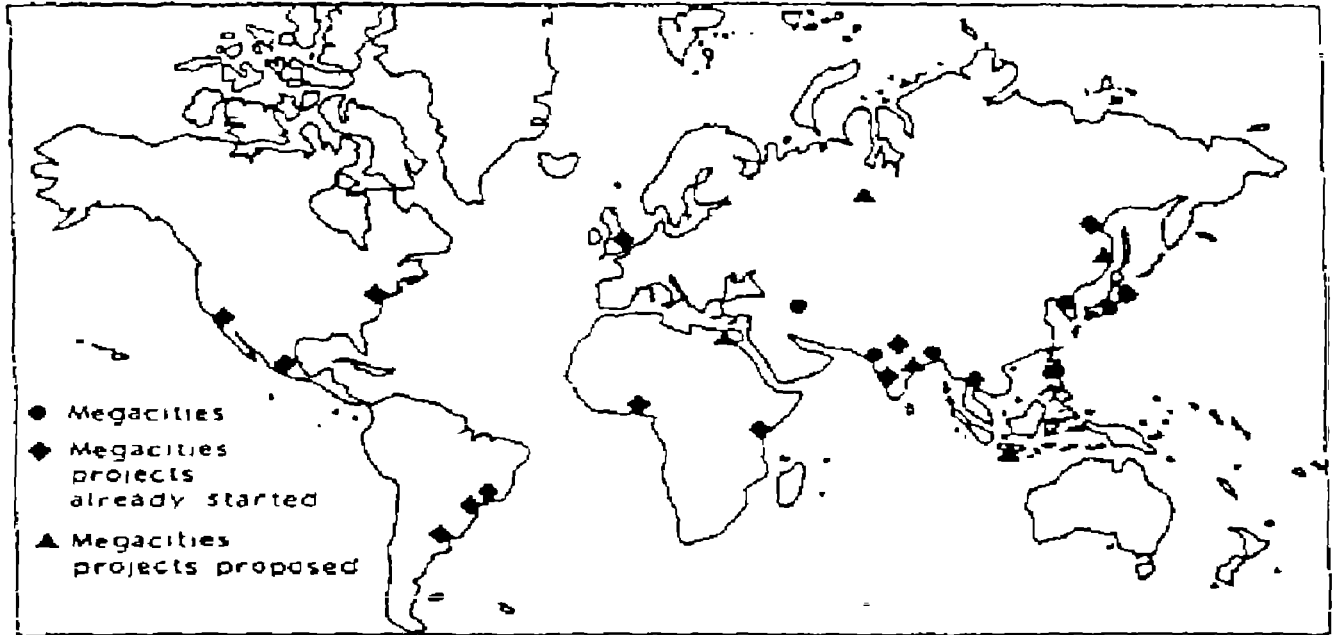
#### *Reflections on the Megacities approach*

Over the past two years the Project has utilized a self-reflective learning process in order to constantly refine its approach. The findings may be summarized as follows:

***Selection and role of coordinators*** The selection of the right coordinator in each city is perhaps the single most critical decision in determining the Project's success. Each of the coordinators must be English-speaking, well-trained in social science research methodology, sympathetic to grassroots efforts, comfortable interacting with top-level government, business, and media leaders, and willing to undertake joint fundraising efforts.

***Creating cross-sectoral partnerships*** The concept of the six-sector steering committee grew from the recognition that no one sector can cope with the urban dilemmas alone. Since they all have a stake in the future of the city, and each holds a de facto veto on new initiatives, it is in their self-interest to find points of collaboration.

Figure 3 - Global megacities



*Call for innovations* The initial reaction in each city was that they had so many problems, failures and needs and so few success stories, that their main interest would be in learning about the successful experiences of other cities. After discovering that they could easily identify the half dozen most famous innovations in their city, the next obstacle became how to discover the unrecognized contributions which could be expanded and replicated. To address this problem a five-pronged research strategy was devised ('the deep search'<sup>18</sup>). Using these methods, the cities are finding up to 200 or more successful experiences.

*Coordinator's meetings* The coordinator's meetings are used to develop a common conceptual framework and to transfer the Project's evolving design and method to new members in a 'trickle-up' process. In terms of innovation transfer itself, two methods were found to be effective, first, the use of case studies told as 'stories' in the meetings gave some sense of the context and process, and second, collective site visits to innovations in the host city played an essential role, since so much of what people comprehend is embedded in action. Seeing it together helps to define it.

### *Characteristics of urban innovations*

Although the Project is still in the early stages of research, some of its preliminary findings are suggestive of hypotheses to be tested as it progresses for example

The two interrelated themes which have emerged as critical in every city are poverty and the environment.

Grassroots groups and NGOs appear to be the richest source of innovations, followed by local government.

As Silvo Caccia Bava points out in his following article, if bottom-up innovations are to have a significant impact, they ultimately need the institutional acceptance of the local government.

The closer the source of innovation to the client population, and the more participation involved, the greater the likelihood of successful implementation.

The most powerful innovations are those which span several policy areas and types of innovations.

Structural innovations, which change the rules of the game or the power relationships, are the most profound and the most generative of second order innovations.

In the early stages of the innovation life cycle the initiating group is extremely vulnerable. There is generally little support for risk-takers within the larger bureaucracy, agency or city context, and they are in great need of external support.

Overall one of the most surprising realizations is that the Project is itself an innovation, and can therefore be threatening to established academic and policy institutions

### *Innovation transfer*

Although great value is placed on information exchange, the 'acid test' for the Megacities Project is whether or not the innovations will be transferred, take root, and thrive in their new locations. Some general observations on this transfer process thus far are: once people have been rewarded for their own achievement they are much more receptive to learning from others and adapting their initiatives, innovation transfer is occurring successfully among cities with diverse political systems, cultures, and levels of economic development, social, managerial, and financial innovations have proven as transferable as technological innovations.

A central question for global learning is how innovations, once identified, may be meaningfully transferred to others and what enabling conditions are necessary to maximize the chances of effective replication. Since much of the research in this area is based on agricultural innovations in the 1950s which are not entirely relevant to urban innovations today, the Project has begun developing its own guidelines based on its experience to date.

***Demand-driven transfer.*** 1. Transfer often fails when it is imposed from outside rather than demanded from within. The key is to allow the adopter to see an array of possibilities and choose which approach to 'import' rather than promote solutions for 'export'. 2. For a group to adapt an innovation, they need to think through the vision of what they want, the contradictions they are trying to solve, and the needs they are trying to meet. 3. Flexibility to invent, choose and combine different elements of one or more innovations is critical to adapt an innovation to a new context.

***Enabling conditions for successful transfer.*** These include working with indigenous organizations, empowering 'product champions' to advocate for the change, developing peer support through meetings of innovators within and among cities, providing an accessible knowledge base to draw upon; changing the incentive system to reward innovation through recognition, support and publicity, careful monitoring, evaluation and feedback during the entire process, and ensuring adequate external and internal resources to reach the point of sustainability.

***The transfer process.*** 1. An underlying theory of pedagogy is as important to successful innovation transfer as the specific skills, behaviors, or technologies being taught. 2. Given the de facto veto each sector can exercise to delay or block new initiatives, the creation of multisectoral partnerships (public, private, grassroots, academic, and media) is essential. 3. Effective transfer is often overdetermined- simultaneously supported from several

directions: top-down, bottom-up and sideways 4 It is generally easier to learn from peers. 5 Media coverage can make a critical difference in the speed and scope of the transfer process through its affect on the receptivity of the public 6 different forms of dissemination are needed for different audiences

**Symbolic dimension** For new initiatives to be successfully introduced, there must be initial clarity about which basic images are being shifted or changed 2 Sharing crucial symbolic activities is a vital and often neglected part of the transfer process Every action conveys meaning, so 'celebrating successes' does more than teach about their content 3 The physical environment conveys non-verbal messages and has a powerful influence on the receptivity of those adopting the innovation

**Contextual positioning: relating the micro to the macro** Long-term sustainability is easier to attain when the specific elements transferred have meaning within the global as well as local context Incorporating the innovation into a vision of future trends helps ensure that it is not truncated by short-sighted goals and objectives

### ***Political will and transitional reform***

The bottom line is a concern for the well-being of the 322.56 million citizens of megacities in the year 2000, and with the way cities will work for all of their residents in the 21st century If we are to turn around the sense of hopelessness and despair about these large urban agglomerations, what is required is not simply a set of interesting ideas that happen to work in one context, but the cumulative effect of these ideas in enabling us to rethink the cities of the future given the deeply vested interests in the status quo, how can we find the political will for urban transformation in a non-revolutionary situation? Norman Myers states 'The management of city problems cannot be separated from wider issues - of income distribution (both between social groups and between nations), the international economy, sustainable development, and human values There may well many innovative schemes to improve life in cities, but they nearly all hinge on cities having the resources, and the wills'<sup>19</sup>

It is in this light that Andre Gorz concept of 'non-reformist reforms', or transitional reforms is particularly helpful Gorz discusses the struggles between workers and owners, and distinguishes between palliative reforms which are often simple material possessions, and transitional reforms which change the rules of the game<sup>20</sup> For example, a one-time pay increase might be again easily eaten up by inflation, but the right to a closed shop with collective bargaining permanently alters the logic of the worker/owner relationship Manuel Castells<sup>21</sup> has pointed out that the equivalent in urban struggles would be the difference between a tenant getting a landlord to agree to pay for a long-needed boiler repair or having the tenants union enforce the principle that any

time a major repair was needed, rents could be paid into a tenant-controlled escrow account for that purpose

In urban policy issues, the analogy is clear some innovations may be intriguing in and of themselves and could help to improve the quality of life if more widely diffused Others, like the decentralization of budgetary, zoning, land-use, and service delivery decisions to the neighbourhood level, or the granting of equity shares to local community residents in large-scale private sector development projects, may have profound consequences They would be transitional reforms.

Throughout history cities have been the crucibles of culture and the source of major advances of civilization The boldness of our quest for deliberate social change and the transformation of urban practices (from the neighbourhood level all the way to city, national, and international levels) is at the heart of whether we continue to project 19th century solutions onto tomorrow's world, or finally make the leap to the 21 st century city

## **Bibliography**

- (1) David Sattertjwaite, IIED AID Projeto database, 1989
- (2) Janice Perlman e Bruce Schearer, Migration and Population Distribution Trends and Policies and the Urban Future, International Conference Population and the Urban Future, Barcelona, Spain, 1986
- (3) Richard Rhoda, 'Development activities and rural-urban migration, extract from USAID monograph, Washington, DC, March 1979, Dennis A Rondenelli and G Shabbir Cheema, "Urban service policies in metropolitan areas meeting the needs of the urban poor in Asia, Regional Development Dialogue, Vol 6, n° 2, Autumn 1985
- (4) Remy Prud'homme, 'Anti-Urban Biases in LDCs', The Megacities International Development Seminar Series, New York University, 1988
- (5) Alfred Van Huyck, Urbanization in the Developing Countries Opportunities for United States Development Cooperation, Agency for International Development, Washington, DC, 1988
- (6) Koichi Mera, 'On the urban agglomeration and economic efficiency', in Economic Development and Cultural Changes, Vol 21, n° 2, January 1973
- (7) ILO Information Bulletin, 'What sizes does the cities', vol 10, n° 5, December 1985
- (8) Brundtland, Our Global Future, 1987
- (9) John P Eberhard, 'Advanced urban systems a world wide opportunity, HABITA journal, vol 2, n° 1/2 1977, pp 5-12



- (10) Janice Perlman, 'Misconceptions about the urban poor and the dynamics of housing policy evolution', *Journal of Planning Education and Research*, vol 6, n° 3, Spring 1987, p 192
- (11) Per Kjung, *How can Donor Agencies Respond?*, World Bank, Washington, DC 1989
- (12) Denis Goulet, 'Incentives in development', paper prepared for the International studies Association, 29 March - 2 April 1988, St Louis, Missouri, USA
- (13) John W. Kingdom, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown & Company, Boston, 1984
- (14) John Friedman, 'The word city hypothesis', *Development and Change*, vol 17, n° 1, Janeiro 1986
- (15) Robert Yin, 'Life histories of innovations how new practices become routinized', *Public Administration Review*, January/February 1981, Lloyd A Rowe and William B Boise, 'Organizational innovation current research and evolving concepts', *Public Administration Review*, May/June 1974; George W Downs and Lawrence B Mohr, 'Toward a theory of innovation', *Administration & Society*, vol 10, n° 4, February 1979
- (16) Everett Rogers, *Diffusion of innovations* Free Press of Glencoe, New York City, 1962
- (17) Mexico City, São Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, New York city, Los Angeles, London, Tokyo, Beijing, Bangkok, Bombay, New Delhi, Nairobi and Lagos As some of the cities recruited themselves into the Project, and as the Project sought regional diversity, these 14 do not coincide precisely with the 14 largest cities shown in Figure 1
- (18) This involves using networking by sector, creating task forces by policies area, using community leaders in each geographic neighbourhood, conducting a literature search, and sending a call for innovations through the television, radio and newspapers
- (19) Noramn Myers, ed, *GAIA An Atlas of Planet Management*, Anchor, New York, 1984
- (20) Andre Gorz, *A Strategy for Labor A Radical Proposal*, Beacon Press, Boston, 1967
- (21) Manuel Castells, *The City and the Grassroots*, University of California Press, Berkeley, 1983



**PLENARY SESSION II**

**SESSÃO PLENÁRIA II**



## ASPECTOS URBANÍSTICOS - AMBIENTAIS DA CIDADE INFORMAL

*Paulo Roberto P. Bretas*

*Secretário de Planejamento / Prefeitura de Belo Horizonte*

A carência da infra-estrutura e moradias dignas gera impactos negativos sobre o meio ambiente e, em particular, sobre a qualidade de vida da população. No caso específico dos assentamentos peri-urbanos, a chamada cidade informal, tem sido não apenas espaço de concentração de pobreza, mas também poluição dos solos e cursos d'água, desestabilização dos terrenos e assoreamentos, além da proliferação de vetores de doenças. As consequências dessas carências são sentidas pela população de baixa renda que vive em habitações precárias, com graves problemas de saúde e baixa expectativa de vida.

Tomemos como exemplo o problema do lixo. A coleta de lixo insuficiente é um dos principais problemas ambientais das favelas e periferias urbanas. Diante da falta de coleta, a população deixa o lixo em terrenos baldios, rede de águas pluviais e outros locais impróprios. A queima do lixo interfere na qualidade do ar. A proliferação de ratos, moscas e baratas é incontrolável. Pessoas se tornam vítimas de escorregamento de lixo vazado das encostas. Este é apenas um dos inúmeros problemas enfrentados pelos excluídos do sistema.

Os processos econômicos geradores de concentração de renda, desemprego e pobreza são formadores dessa cultura da exclusão. As massas despossuídas estão fora de mercado e portanto sem condições de acesso aos bens e serviços necessários à vida. São portanto sobreviventes numa sociedade onde ser pobre é como ter doença contagiosa.

A cultura da exclusão se reflete no preconceito contra as populações faveladas. Os excluídos são vistos como marginais e violentos, bandidos do asfalto.

O fenômeno da exclusão, antes predominante nos países em desenvolvimento, agora assume novos perfis no mundo desenvolvido. O êxodo industrial produzido pela rápida redução de postos de trabalho, consequência dos avanços tecnológicos e de novos processos produtivos, tem elevado o número de desempregados nesses países.

O sistema econômico de mercado leva as firmas a maximizarem seus lucros ainda que tais metas levem à tomada de decisão que não é socialmente eficiente e custa. Enquanto os ventos neoliberais reduzem o papel social do Estado, as empresas criam desempregados.

Voltemos à questão da habitação e procuremos abordá-la dentro da perspectiva ecológica. A qualidade de vida da população está diretamente ligada a sua renda e seu reflexo mais concreto é a moradia. Habitar, mais do que ocupar uma habitação, significa viver num determinado “habitat”. A Ecologia pode ser definida como o estudo do “habitat” sob esse aspecto devemos analisar uma ecologia da cidade informal”

O “habitat” moderno, junto das conquistas sociais como marca da cidadania implica no acesso à educação, saúde, sistemas eficientes de transporte coletivo, saneamento básico, aí incluindo água, esgoto e coleta de lixo. A cidade informal se torna alienada da maioria desses bens e serviços, sem falar do acesso ao lazer e às áreas verdes.

Avancemos um pouco mais nos conceitos tomados de empréstimo da ecologia. Sendo o “habita” o lugar que o indivíduo ocupa, precisamos definir seu papel funcional e suas relações com outros indivíduos, ou seja, seu nicho.

A cidade informal possui suas leis, regras e tecnologia próprias voltadas para a sobrevivência de seus habitantes. A compreensão da lógica desses espaços e a busca de sua incorporação ao restante da cidade, visando levar melhoria da qualidade de vida para sus moradores é a tarefa a ser assumida pelo Estado a partir da gestão ambiental urbana.

A gestão ambiental urbana deve ser definida pelos poderes locais envolvendo as políticas de saneamento, de desenvolvimento urbano, de transporte, áreas verdes, democratização do acesso aos espaços públicos, proteção do patrimônio, conservação de energia e desenvolvimento econômico e social (conforme definição de Listz Vieira em seu Relatório sobre a Gestão Ambiental Urbana).

A partir da decisão política de intervir nas áreas peri-urbanas, os governos estabelecem as condições para cumprir os princípios fundamentais definidos pelo Fórum Internacional de Reforma Urbana:

- Direito a cidadania, entendido como a participação dos habitantes na condução de seus destinos,
- Gestão democrática, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle da sociedade civil,
- Função social da cidade e da propriedade, entendida como prevalência de interesse comum sobre o direito individual de propriedade dentro de parâmetros de justiça social e condições ambientais sustentáveis.

Assim sendo, o que se propõe é o reconhecimento das áreas peri-urbanas como parte integrante da cidade, submetendo as mesmas a planos globais de intervenção urbana discutidas e elaboradas em parceria com seus moradores, como prioridades de curto, médio e longo prazo.

Os problemas das áreas excluídas devem ser vistas pela ótica ecológica que os coloca de forma mais abrangente e integrada dentro da gestão ambiental urbana.

O poder local deve assumir as tarefas relativas a viabilizar recursos para os investimentos necessários e sempre que possível buscar parcerias como outras esferas de governo, com a iniciativa privada e agências internacionais

A pauta de uma política ambiental urbana deverá ser de cada cidade, de cada metrópole, com suas especificidades. Contudo, o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda requer a priorização das ações nas áreas peri-urbanas.





**METHODS AND INSTRUMENTS  
FOR THE URBAN INTEGRATION  
OF INFORMAL AREAS**

**MÉTODOS E INSTRUMENTOS  
PARA A INTEGRAÇÃO URBANA  
DAS ÁREAS INFORMAIS**



# CONTEÚDOS E FORMAS DAS INTERVENÇÕES DE RECUPERAÇÃO URBANA EM ÁREA INFORMAL

Enrico Novara  
Coordenador do Programa Alvorada - AVSI - Brasil

## Premissa

Estas notas representam uma reflexão sobre a experiência dos últimos dez anos na recuperação de assentamentos informais em Belo Horizonte, tendo como escopo mostrar os resultados e apontar as diretrizes das temáticas abordadas

Com o termo “abordar” pretendo referir-me aos conteúdos e formas com que se procedeu no desenvolvimento das ações

O dado que quero frisar é o caminho feito nestes anos foram testadas formas diferentes de intervenção em função da mudança do contexto histórico no qual se tem operado

Com o tempo, de fato, muitos fatores expressivos para o sucesso da intervenção, sofreram alterações

- maior consciência por parte da população moradora acerca dos próprios direitos
- resultados positivos no reconhecimento dos mesmos por parte das autoridades públicas
- maior compreensão por parte dos operadores
- maior atenção das instituições para com o problema
- maiores financiamentos por parte das agências internacionais

Nesses anos a característica do sujeito “Avsi” tem sido a constante presença em campo, para compartilhar a situação encontrada, com o suporte de contribuições técnicas e financeiras do Ministério das relações Exteriores da Itália

Sem presunção, aliás, a principal forma de intervenção está nessa presença (que não sofreu modificações, permanecendo inalterada na experiência de Belo Horizonte), presença que valoriza a pessoa a partir da partilha real das necessidades

Voltaremos depois sobre este assunto tendo a certeza da importância do papel desenvolvido pelos organismos sem fins lucrativos na medida em que os demais apontam a presença de formas organizadas de sociedade civil como um fator de sucesso nas intervenções (entre os quais as conclusões do Grupo de Trabalho sobre Urbanização, Água e Saneamento aprovado em Rabat em setembro de '93)

139

*futuras para a cidade, como infelizmente já se tem verificado em alguns casos ”*

### (Relatório do Prefeito Flávio Fernandes dos Santos 1923)

"Certo é que, senhores Conselheiros, o desenvolvimento da Capital, na progressão inesperada que se verifica, não deixa de atordoar o espírito do administrador que, entre tantas e tão complexas questões que afetam a estética da cidade, os encantos que ela deve proporcionar os seus habitantes e aos que a procuram atraídos pela glória de um nome que desperta entusiasmos em todo o país, não poderá deixar de ter a maior preocupação em resolver definitivamente os problemas que, desde a sua fundação, têm sido cuidados com solicitude, mas ainda com uma deficiência bradante. A carência dos meios foi-lhes o maior obstáculo. Refiro-me aos serviços de esgotos e abastecimento de águas, um como que conseqüência do outro. Resolvidos que sejam, juntamente com o da energia elétrica, viação urbana e comunicações telefônicas, Belo Horizonte completará a sua fisionomia de cidade que se imporá à história como uma grande criação de um grande povo "

(Relatório do Prefeito Cristiano Machado)

## Dinâmica urbana de Belo Horizonte

Tendo que tratar de um caso específico Belo Horizonte, temos que frisar as características históricas e físicas do fenômeno

Não se pode negar que Belo Horizonte cresceu de maneira diferente das regras estabelecidas pela planta geral traçada para representar um novo modelo de assentamento

“Foi organizada a *planta geral da futura cidade* dispondo-se na parte central, no local do atual arraial, a área urbana de 8 815 382m, dividida em quarteirões de 120m x 120 m pelas ruas, largas e bem orientadas, que se cruzem em ângulos retos, e por algumas avenidas que as cortam em ângulos de 45°

... apenas a uma das avenidas - que corta a *zona urbana* de norte a sul, e é destinada à ligação dos bairros opostos - de uma largura de 50m, para constituí-la em centro obrigatório da cidade e, assim, forçar a população, quanto possível, a ir-se desenvolvendo do centro para a periferia, como convém à manutenção da higiene sanitária, e ao prosseguimento regular dos trabalhos técnicos ”

### (COMISSÃO CONSTRUTORA DA NOVA CAPITAL, 1895)

Mas o dado mais significativo em relação à real dinâmica da ocupação do espaço de B.H é fornecido pelo censo de 1912

- Sessenta e oito por cento da população mora na área suburbana, em contradição com as previsões do plano, causando um processo urbano sem continuidade, da periferia em direção ao centro, com baixa densidade de ocupação e deixando para trás vazios urbanos localizados principalmente em áreas com topografia acidentada, rejeitadas pelo mercado imobiliário

Obviamente, o processo causa sérios problemas na gestão das infraestruturas e da rede viária

Os documentos dos prefeitos da época representam o melhor testemunho deste processo:

*“Em Belo Horizonte, cidade fundada sobre um plano geométrico, racional e definitivo, seria um crime admitir-se o chamado método natural de crescimento, que ia sendo permitido. Para evitar que as edificações se fossem realizando a esmo, à vontade de seus proprietários, que iam a seu bel prazer abrindo ruas, que se formavam, às vezes, pela simples disposição das casas nos lotes vendidos, a Diretoria de Obras expediu as regras convenientes à subdivisão dos lotes suburbanos, exigindo os requisitos técnicos necessários, a fim de as respectivas plantas serem aprovadas, de modo a prevenir-se dificuldades*

140

De uma vez para sempre, aqui nestas linhas ficam lançados os mais vivos protestos contra aqueles que dizem ser Belo Horizonte um sorvedouro de dinheiros públicos. Foram, sem exceção, os habitantes dos diversos municípios de Minas que solicitaram a mudança da Capital, tendo como principal argumento que, Minas, Estado populoso, não devia mais ficar manietado a uma Capital como Ouro Preto, onde todo o conforto faltava e que, por esse motivo, os homens abastados e de saber procuravam fixar-se em outros pontos - Rio, São Paulo, etc - em vez de fixarem-se em seu próprio Estado

Admitamos a verdade destas increpações à lendária Ouro Preto, mas poder-se-á afirmar que Belo Horizonte já está nas condições da Capital sonhada pelos mineiros? Certamente que não ( )”

### (Relatório do Prefeito Cornélio Vaz Melo, 1916)

E o próprio censo relata valores estridentes seja em relação à situação das moradias, 27% do patrimônio imobiliário é constituído por barracos seja no que diz a respeito à situação das urbanizações somente 015% das casas possuía energia elétrica, 36% água, 24% possuía rede de esgoto

Simultaneamente ocorria a favelização das áreas centrais. Há notícia da primeira remoção no ano 1902

*“Cerca de seiscentas casinhas do Leitão e trezentas no lugar denominado Favela e em outros pontos foram removidas, com*

## **(Relatório do Prefeito Affonso Vaz de Mello, 1918)**

Temos portanto que admitir que a partir da sua fundação o processo de criação da cidade formal anda junto com a necessidade do povo de encontrar soluções de moradia a custo baixo através dos processos já descritos:

- ocupação de áreas ainda não planejadas,
- ocupação de áreas de forma diferente da planejada.

A nossa atenção é mais direcionada no segundo processo que não foi ainda reabsorvido pelo crescimento da cidade enquanto constitui algo diferente, não reportável aos parâmetros tradicionais do desenvolvimento urbano

Hoje temos 139 assentamentos com características de favelas e 21 outros assentamentos organizados pelo poder público estadual e municipal com características de favelas no que diz respeito ao título de propriedade e a ausência de infra-estrutura, totalizando 83 195 famílias ou seja 415 975 moradores que representam 21% da população da capital

A característica física dos assentamentos provem dos seus históricos de ocupação

Devido à antiguidade do processo os assentamentos apresentam-se como consolidados com edificação quase totalmente em tijolo

Cercados pela cidade apresentam alta porcentagem de ocupação do solo em terrenos pouco aptos para a edificação, alta declividade, áreas de risco, vales, áreas inundáveis

### **Primeira fase: a regularização fundiária da propriedade**

A história que nos concerne começa em meados dos anos 70 quando, baseado na restituição aero-fotogramétrica existiam na cidade 128 áreas de ocupação espontânea.<sup>6</sup>

O fator novo, a chama que incentiva a experiência da última década é a conhecida e inovadora lei Profavela (1983) que permitiu o começo do processo de regularização fundiária das favelas existentes e a transferência das terras aos moradores

Após anos, longe das polêmicas acerca do título de propriedade e a concepção real de uso e a salvaguarda das características sócio-urbanísticas dos assentamentos é mais fácil entender a verdadeira importância da lei, inclusive graças às experiências vivenciadas

Analisarei os vários aspectos do programa de regularização fundiária, desencadeado a partir da aplicação da lei Profavela.

---

<sup>6</sup> A limitada expansão territorial neste período representa uma confirmação da tese que o fenômeno das áreas informais deve ser considerado como fenômeno urbano estável

Confrontarei as diferentes formas de intervenção tendo em vista os seguintes fatores

- objetivo da intervenção
- sistemas envolvidos
- modalidades da intervenção
- resultados
- sujeitos mobilizados na intervenção

## 1. Objetivo

- estabilidade do assentamento
- título de propriedade
- remanejamento dos espaços públicos e melhorias dos serviços

Na primeira forma de intervenção, a titulação da propriedade e a intervenção para melhoria se apresentam não necessariamente interdependentes, sendo que para a realização da segunda procede-se minimizando ou anulando as ações de relocação das moradias. Mesmo assim não pode-se afirmar que a intervenção não tenha como objetivo a integração urbana da favela ao resto da cidade. Os instrumentos disponíveis e sobretudo a fase inicial da intervenção por parte do poder público e a escassez de recursos em relação a dimensão do problema, em fim, a ausência de um plano não permitiram se não limitadas intervenções de integração urbana. Um destes é representado pela favela 1º de Maio hoje totalmente integrada, em estrutura urbana e serviços, ao Bairro

## 2. Sistemas envolvidos

- sistema social
- sistema jurídico legal
- sistema das infra-estruturas

O papel da participação comunitária sempre foi de grande importância. Nem podia ser diferente, não se tratando de uma participação estimulada, mas sim do resultado da ação de reivindicação deles e de anos de trabalho de base.

Como já disse, os dois sistemas não interferem obrigatoriamente. Foram realizados também intervenções setoriais de legalização para responder à necessidade primária da propriedade da terra.

Este aspecto não pode ser considerado como elemento negativo, pelo contrário tem representado a maior preocupação dos primeiros anos na medida em que se trabalhava para consolidar as experiências.

Uma lei isolada não é taumatúrgica, não resolve o problema pelo fato em sé de ter sido aprovada. A lei pró favela podia representar uma das várias leis sociais não aplicadas na prática sobretudo porque enfrentava sistemas urbanos e sociais com os quais não existia experiência alguma em Belo Horizonte. Necessitava paratanto regulamentar a lei e fazer experiência de regularização, necessitava produzir e consignar os primeiros títulos de propriedade.

A primeira preocupação e a primeira forma de intervenção foi paratanto garantir e reformar o tecido que já estava consolidado no tempo.

Os próprios moradores intervirão no processo de melhoria  
(Experiência Senhor dos Passos)

### **3. Modalidades de intervenção (em paralelo)**

- pesquisa fundiária
- relevos no campo
- relevo topográfico
- pesquisa sócio-econômica

Quero frisar como a modalidade de intervenção e a tecnologia adequada devam ser binômio inseparável para o sucesso da intervenção.

O problema do conhecimento e o relevo do estado de fato, cria ainda dúvidas em muitas intervenções. A inexistência de dados cartográficos adequados é ainda hoje um dos principais obstáculos na intervenção para legalização.

Isto acontece sobretudo saindo fora das regiões coligadas das capitais dos estados. Em muitas cidades pólos, inclusive da área metropolitana de B H, não foi dada partida às experiências de legalização das áreas ocupadas sobretudo devido à falta de tecnologias ou ao alto custo.

A introdução do teodolito eletrônico permitiu se pensar em escala.

Dois eram os elementos que nos preocupavam:

- \* a pessoa como indivíduo, com o seu direito à cidadania, agora reconhecido formalmente
- \* a dimensão do problema não deixava dúvidas sobre a necessidade de reaplicação da experiência.

A introdução do teodolito tem representado portanto a possibilidade operativa de responder à lei em termos de tempos de execução e repetitividade das operações.

#### **4. Sujeitos envolvidos**

- associações de favelas
- órgão competente à administração (Urbel)
- organismo internacional de desenvolvimento (Avsi)

Os principais agentes envolvidos são sujeitos do setor

O aspecto positivo, de grande relevo pela continuidade da ação é com certeza um dos fatores de sucesso é a fundação da Urbel, que é uma sociedade mista, dependente da administração para a gestão da lei Profavela

Este é o nascimento de um sujeito público estável, com o papel de cuidar da legalização e urbanização das favelas. A importância disso reside no fato de ser este um instrumento dedicado ao escopo, eliminando-se assim o risco de colocar o programa em uma Secretária pluri-setorial, sujeita às mudanças de ação no alternar-se dos governos

Falta, ao em vez, um sujeito institucional para o gerenciamento após o programa no que concerne às ações de manutenção física, ação social e desenvolvimento comunitário

#### **5. Resultados**

- consolidação do assentamento
- consolidação física (melhorias habitacionais e construção do segundo plano)
- diminuição do grau de violência
- convergência de novos investimentos (postos de saúde - creche - maternal)

Entre os aspectos ainda não solucionados evidenciamos o problema da legalização de áreas particulares e a ausência de manutenção dos serviços

#### **6. Sujeitos mobilizados para intervenção**

- Administração Municipal
- Sociedade civil
- Agências internacionais de investimento

#### **Segunda fase: reconhecimento da cidade real**

Durante o caminho veio se modificando, sobretudo por parte do poder público, o enfoque das intervenções pontuais e das melhorias urbanas

Reconhece-se hoje a cidade informal como uma área inserida no contexto urbano que deve ser submetida a um processo de recuperação e de integração ao contexto.



O documento preparatório do novo Plano diretor de Belo Horizonte define suas diretrizes.

- "Reconhecer os assentamentos existentes, A CIDADE ILEGAL, como a CIDADE REAL e transformá-los em áreas de Especial Interesse Social e Ambiental, com o objetivo de promover sua urbanização, sua regularização fundiária (do ponto de vista urbanístico bem como do domínio da terra) e melhoria das condições das edificações. Estas áreas deverão estar submetidas a planos urbanísticos com o objetivo da recuperação ambiental, de reintegrá-las à malha urbana, bem como do ACESSO À CIDADE por parte dos seu moradores

Destinar a programas habitacionais (produção de novos assentamentos), áreas vazias inseridas na malha urbana, já dotadas de infraestrutura básica e equipamentos comunitários. Estes programas visam atender à população organizada em torno dos movimentos de luta pela moradia, bem como àquelas famílias que têm que ser reassentadas em função de obras públicas, de risco ou de recuperação ambiental. A utilização de áreas inseridas na malha urbana busca otimizar o aproveitamento da infra-estrutura instalada, barateando o custo final da habitação.

Permitir normas e critérios de parcelamento diferenciados para estas áreas, já previstos na lei federal 6766/79, como forma de também baratear o custo final da moradia "

Preocupados, também neste caso, com a aplicação desta fórmula (que de fato representa o aspecto de novidade) procuramos evidenciar os pressupostos e os elementos de ação assim como foi feito na experiência de legalização.

Uma primeira alteração é a dimensão da intervenção

Assim concebidas as intervenções de urbanização das áreas informais tornam-se "programas complexos de investimento" no setor de recuperação urbana cujo objetivo é a integração do assentamento ao tecido urbano

Representam, para melhor dizer, uma iniciativa de meio e longo prazo que induz ações e papéis entrelaçadas, geralmente executadas por organizações, entidades ou sujeitos diversos, num acervo de sistemas territoriais, gestonárias, ambientais, sociais e jurídico-legais, com o escopo de criar um específico resultado caracterizado pela modificação visível do contexto urbano e social.

A intervenção deve portanto visar reduzir a deficiência habitacional do município o da região (administrativa ou geo-econômica) em conformidade a acepção mais ampla do termo "morar", valorizando e reorientando os investimentos já efetuados pela comunidade que lá mora

Em tal sentido pode-se falar de "plano global de intervenção" definido como conjunto das diretrizes urbanísticas, das ações sociais e complementares,

necessárias a consolidação do núcleo habitacional e sobretudo atender de modo correto aos pedidos do povo.

## **Objetivo**

- recuperação urbana e social do assentamento
- título de propriedade
- remoção do risco
- requalificação do tecido urbano
- logradouros públicos
- melhorias habitacionais

Quando nos fixamos o objetivo de recuperação urbana, obviamente os sistemas interessados aumentam

Especialmente o sistema ambiental e de gestão dos serviços públicos não podem não estarem interessados por uma intervenção com pretensas de integração social e urbana. Os dois sistemas, de fato, operam em segmentos de território contínuos que não podem ser subdivididos arbitrariamente em função da dinâmica espontânea de ocupação. Pelo contrário, os dois sistemas hoje sofrem com as consequências induzidas pela “desordem” das ocupações não planejadas.

Entre os exemplos que podem ser citados, como intervenções do programa Alvorada, é relevante o da área chamada Vila dos Milagres ou Lixão.

Trata-se de uma parte do aglomerado Morro das Pedras (uma das maiores áreas surgidas abusivamente em B H) habitado por cerca de 450 famílias que construíram a própria moradia nos antigos depósitos de lixo da capital.

O estado do lixo e seu processo de decomposição alcança ainda a espessura de 8 a 10 metros provocando além de um estado de insustentabilidade geológica a explosão de gás biológico.

As soluções adotadas além das remoções das famílias foram os assentamentos delas em bairros já estruturados e a criação de um parque que funciona como ponto de contato entre o bairro e o aglomerado.

## **Sistemas envolvidos**

- sistema social
- sistema territorial
- sistema ambiental
- sistema de gestão dos serviços
- sistema jurídico-legal

Também neste caso, a participação da comunidade é considerada justamente como um dos principais fatores de sucesso da intervenção. Neste caso não se pretende gerar o consenso, ou pior ainda, no sentido de redução de custos ou de aplicação de “tecnologia adequada”

A participação da comunidade, em todas as etapas, é o momento principal, desde a sua fase inicial - que permite o conhecimento do problema através da colheita de dados e em seguida a discussão e o aprofundamento do diagnóstico - até a sua fase de compreensão da estrutura proposta e enfatização das dúvidas e alternativas, das formas de intervenção das soluções indicadas, mais adequadas para a realização das obras

A participação da comunidade é o momento mais importante do projeto em todas as suas fases. Desde a fase inicial que consente de conhecer todos os problemas através a colheita de dados e sucessivamente as discussões e aprofundamento do diagnóstico que na fase de compreensão da estrutura e o estudo das alternativas nas formas de intervenção até o mais usual mutirão dos moradores para a realização das obras

A forma do acompanhamento social é no sentido de um trabalho diário e capilar a nível de grupos pequenos ou de setor ou de assembléia geral

Só desta forma é possível usufruir dos recursos reais que a comunidade possui. É o caso da Vila Sr. dos Passos onde, para eliminar algumas situações de risco devidas a inundações na época das chuvas, tem se intervindo com remoções, relocações temporárias, reconstruindo outras moradias, verticalizando no lugar originário

Entre as pessoas removidas, uma velha viúva que tinha resolvido o problema das inundações com a construção de “portas de água”. Isto é uma tampa de madeira que era colocada de frente da porta em caso de chuva, transformando-a em janela

A dona Efigênia, que morava há trinta anos no lugar, tinha também resolvido o problema da aposentadoria dela. De fato, ela tinha construído casa por outras pessoas que cuidavam dela em troca da possibilidade de moradia. Para tanto uma peculiar unidade familiar que não podia ser transportada em outro lugar

Nesta caso a solução foi outra família ir para o alojamento provisório cedendo à velhinha temporariamente a própria moradia

Neste contexto, ainda uma vez, venceu a capacidade de solidariedade da própria comunidade que representa o recurso tecnologicamente adequado em todos os acontecimentos na execução integral do projeto

### **Modalidades de intervenção**

- fase de conhecimento,
- sistema informativo integrado,
- cadastro das famílias,

- relevo topográfico planialtimétrico;
- questionário sócio - ambiental,
- pesquisa fundiária,
- fase de decisão,
- preliminar,
- apresentação dos resultados à comunidade,
- propostas urbanísticas,
- propostas de projeto,
- discussão com a comunidade,
- projeto executivo,
- plano de regularização,
- fase operacional;
- realização das obras,
- legalização da favela

Para formular-se e aplicar-se as seguintes modalidades de intervenção precisa-se de instrumentos tecnológicos consolidados (tais, p ex, Geoprocessamento e tratamento de imagens) e a possibilidade de definir um plano de fortalecimento institucional

Precisa, de fato, pôr no processo a mesma atenção posta nos resultados

### **Sujeitos envolvidos**

- associações de favela,
- moradores,
- administração pública,
- órgão competente da administração (urbel),
- administrações descentralizadas,
- entidades públicas fornecedoras dos serviços,
- organização internacional de desenvolvimento (Avisi),
- agências de financiamento internacional,
- sociedade civil

### **Resultados**

- consolidação do assentamento,
- consolidação física (melhoria habitacional e construção do segundo piso);
- diminuição do grau de violência,
- convergência de novos investimentos (posto de saúde creche e maternais)

## **Sujeitos mobilizados para a intervenção**

- governo federal;
- governo estadual

## **5. Governo federal plano casa.**

## **6. Conceitos do plano integrado**

### **O elemento invariável: a presença da AVSI**

O que mais interessa é a pessoa em si mesmo, mais do que o próprio projeto de intervenção, ou melhor, nos interessa o projeto em quanto instrumento operativo para o respeito da pessoa e suas necessidades na atuação das melhorias. Por isso a presença da AVSI representa uma interface entre a população e a administração pública tornando possível

- uma gestão não burocrática e a continuidade das ações,
- capacidade de difundir e criar relações de “partnership”,
- um modo de enfrentar o problema interessado aos benefícios e capaz de aplicar fantasia e energias na busca de instrumentos apropriados acompanhando os diferentes contextos e a evolução

## ABORDAGEM E MÉTODO NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS

*Mello, Kátia,<sup>(\*)</sup> Cavendish, Lúcia,<sup>(\*\*)</sup> Dourado, Vilma<sup>(\*\*\*)</sup>*

A favela é hoje um elemento da estrutura fixa das cidades. O tempo de sua presença na paisagem urbana, sua extensão e o volume da população que nela reside indicam claramente a natureza não transitória deste fenômeno.

Estes elementos estruturais apresentam padrões de habitabilidade bastante precários, não só no que diz respeito a inexistência de infra-estrutura e serviços; sua estruturação espacial não comporta adequadamente as funções urbanas básicas de circulação, lazer, habitação, acumulando em seu contexto situações de risco e insalubridade, comprometedoras da segurança e bem estar da sua população.

Padrões precários e carências estão colocados lado a lado a um potencial de transformação que pode atingir padrões urbanos razoáveis. A favela deve ser encarada como um potencial estoque habitacional a ser reformado a baixos custos financeiros e prejuízos sociais menores ainda, quando comparados aos custos de produção de novos assentamentos para abrigar essas populações.

A elevação de padrões urbanos implica necessariamente em intervenções reestruturadoras que recompanham as funções básicas dentro da espacialidade das favelas e eliminem as situações de insalubridade, risco, desconforto e opressão urbana.

A mudança dos padrões se enquadra no patamar inicial do conceito da incorporação da favela à cidade formal. A perspectiva final desta inserção requer ainda o acesso legal à terra, o usufruto da diversidade de serviços urbanos, o desfrute dos demais atrativos oferecidos pela cidade aos seus habitantes.

A complexidade, a extensão do fenômeno e o grau de interdependência das variáveis envolvidas na resolução destes problemas exigem a utilização de abordagens integradas em diversos níveis: ao nível das políticas (urbana, habitacional, de saúde, educação, etc), dos agentes envolvidos (poder público, agentes financiadores, assessorias, comunidades), das equipes de trabalho e do projeto propriamente dito.

No âmbito do projeto, aqui considerado como processo, gerador de transformações no espaço construído e habitado - "construir em lo construído"

---

(\*) Engenheiro Civil, Diretor da Diagonal Consultores Associados Ltda

(\*\*) Arquiteto, Coordenador de Urbanismo da Diagonal Consultores Associados Ltda

(\*\*\*) Assistente Social, Coordenador da Área Social da Diagonal Consultores Associados Ltda

- as metodologias desenvolvidas e aplicadas por este grupo apoiam-se em dois pilares básicos:

- A abordagem integrada e a interdisciplinariedade e,
- A participação das comunidades em todas as etapas do processo

Os problemas do desenho urbano na conformação futura do ambiente natural ou construído requerem metodologias que sintetizem vários ramos disciplinares. A multidisciplinaridade de variáveis intervenientes no desenho do espaço pressupõe capacidades de análise que extrapolem o campo puramente formal, inserindo-se nas dimensões sociais, políticas e econômicas da realidade urbana. À complexidade e dinâmica inerentes aos fatos urbanísticos é indispensável contrapor a dimensão inter-setorial, transformando gradativamente a versão específica numa síntese interdisciplinar. A formação de uma equipe interdisciplinar, não se restringe ao recrutamento de profissionais de diferentes formações. O cerne da questão reside em estabelecer processos de trabalho onde a visão do específico esteja constantemente enquadrada na visão global. A abordagem integrada, em seu nascedouro didático, apoia-se inicialmente em três campos

Urbanístico Ambiental	abordagem do fato físico-espacial,
Sócio-Econômico-Organizativo	abordagem dos processos que incidem sobre o marco físico-cultural,
Jurídico-Legal	abordagem das normas formais que condicionam as relações sociedade/espço urbano

Neste processo, a participação popular na gestão do projeto deve ser entendida como instrumento indispensável para a construção do projeto político da democracia e da promoção do desenvolvimento com justiça.

Ações deste porte requerem a integração e compromisso dos agentes envolvidos, especificamente comunidades, instituições públicas, agentes financiadores e outros parceiros dos projetos.

A operacionalização do processo de participação busca garantir debates, entendimentos, negociações e decisões conjuntas.

O nível de participação requer a utilização de metodologias que visem ampliar o processo educativo. O investimento de prática participativa como método visa desenvolver

- atitudes críticas,
- atividades operativas,
- atitudes para o trabalho coletivo

A sistematização dos procedimentos de trabalho da Diagonal Consultores Associados Ltda, dentro da concepção e abordagem explicitados, está ajustada aos diferentes níveis de definição e natureza das intervenções, atendendo também às características específicas das políticas de intervenção.

Processos de trabalhos vinculados à concepção de intervenções reestruturadoras, implantados integralmente, foram sistematizados e efetivamente aplicados em diversas áreas. Tamarutaca, Dique, Sta. Cruz e Guarapiranga - no estado de São Paulo, Vilas do Programa Alvorada - no estado de Minas Gerais.

No contexto de uma política de investimentos progressivos, desenvolveu-se instrumentos de planejamento norteadores de uma ação coordenada e integrada do poder público e das comunidades organizadas, que apontassem caminhos para a evolução dos assentamentos. A esse processo deu-se o nome de Plano Global. Foram elaborados para um conjunto de dez áreas degradadas no município de Belo Horizonte, no interior do País.

A sistematização de processos se dá ao nível da definição clara de etapas, atividades e produtos, encadeando as ações nos campos urbanístico-ambiental, sócio-organuzativo e jurídico-legal, instalando espaços estratégicos da construção interdisciplinar

Deste processo de trabalho vamos destacar nesta oportunidade a estruturação da base de dados utilizadas em todas as fases do trabalho - o sistema informativo integrado - SIM - e a sua aplicação no trabalho de participação comunitária.

O SIM foi desenvolvido e aplicado pela Diagonal Consultores Associados Ltda e pela CAD 126, com apoio da Universidade de Bolonha e do Habitat, da Organização das Nações Unidas, atendendo inicialmente uma solicitação de trabalho da Associação de Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI

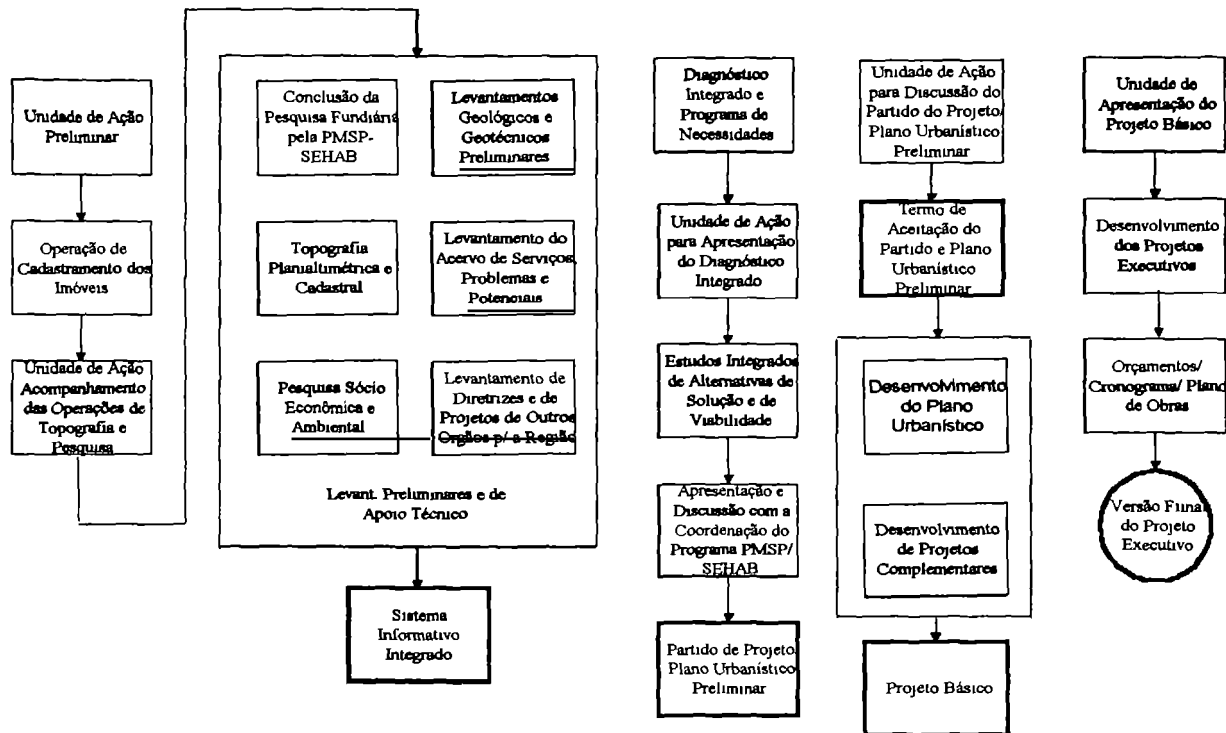
O sistema, utilizando tecnologias informatizadas permite organizar uma base de dados ampla, confiável e integrada, cuja aplicação na fase de projetos, obras e pós-uso contribui para a agilização no processo dentro de uma visão global de fatos e relações

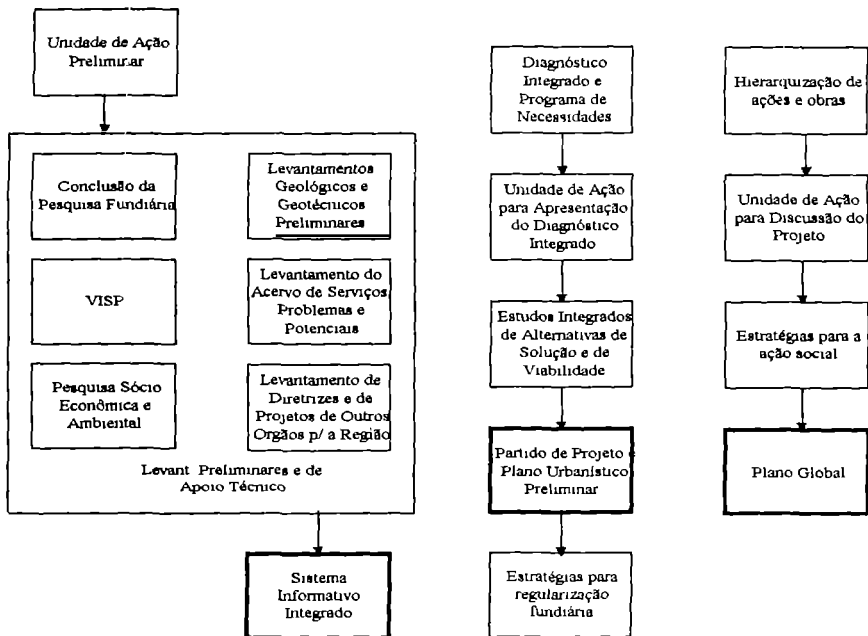
Na composição do SIM estão presentes análises quantitativas e qualitativas da realidade em questão



## Fluxograma utilizado no Projeto Guarapiranga - SEHAB/Prefeitura Municipal de São Paulo

155



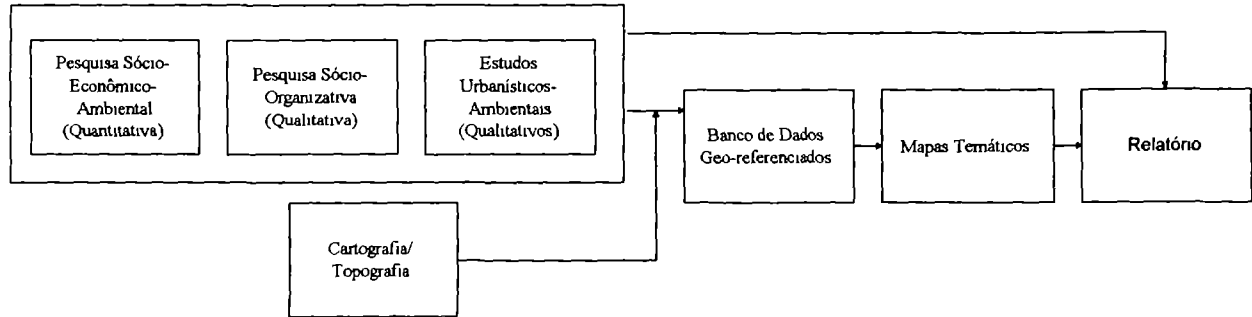


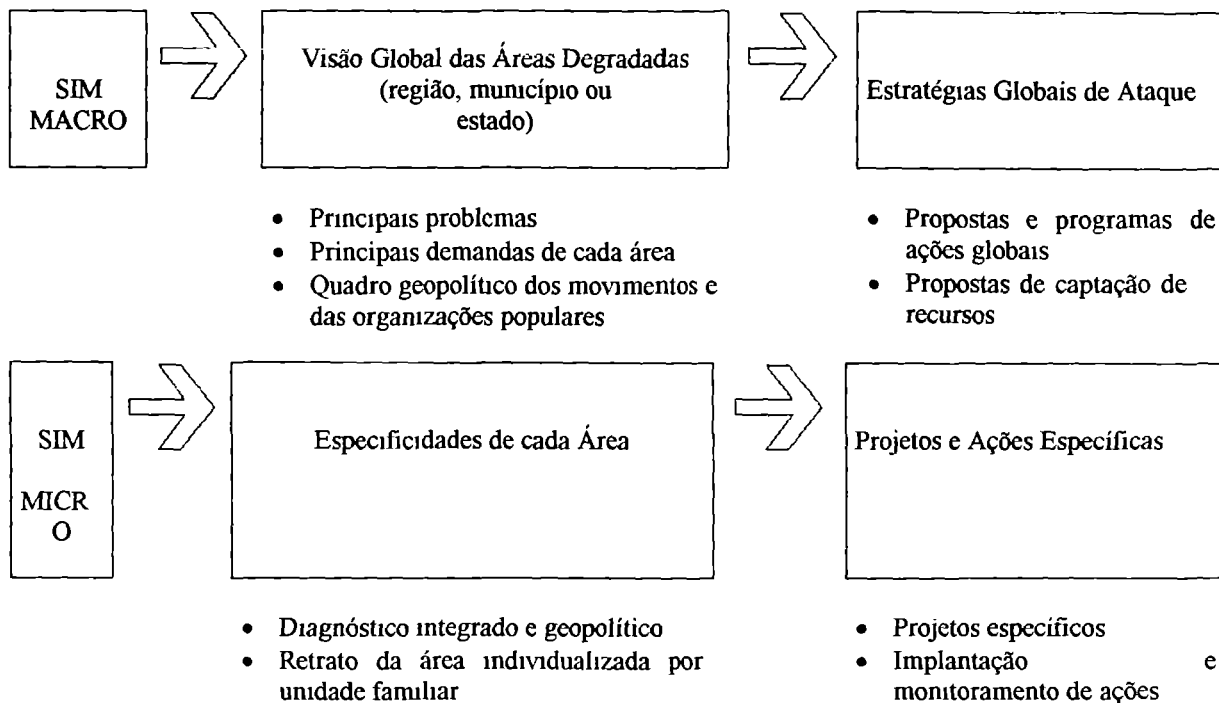
**Fluxograma do Plano Global**

Os níveis de aplicação se dão na escala da área específica - micro planejamento, e do macro planejamento abordando as características do conjunto de áreas de um município ou região

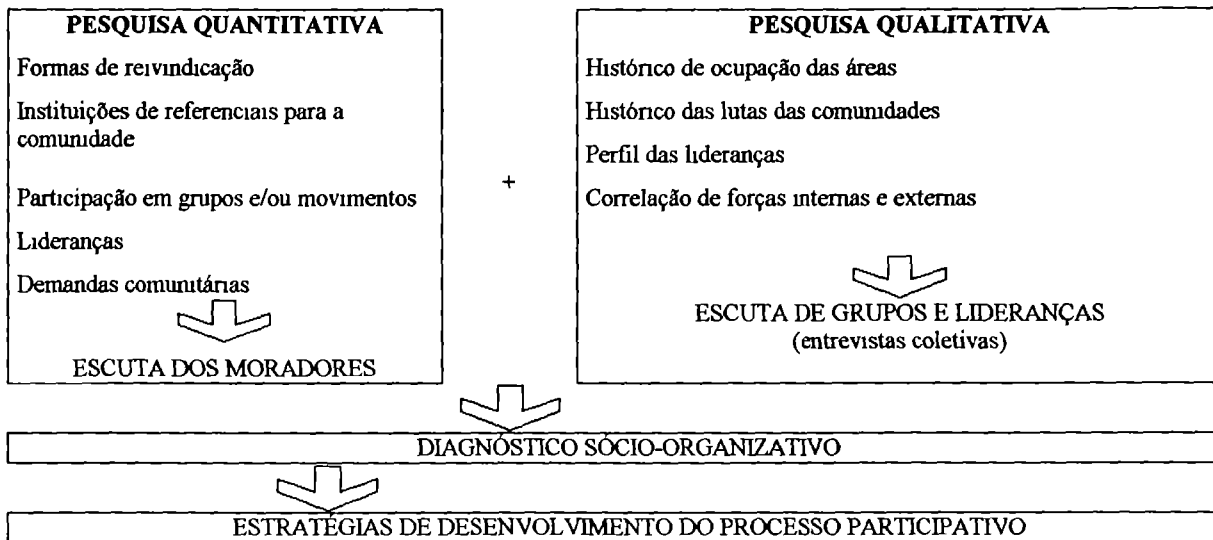
No Micro Planejamento, o geo-referenciamento dos dados obtidos serve de embasamento para os projetos específicos. Na fase de diagnóstico e projeto, leitura das cartas "síntese de infra-estrutura, risco, síntese da qualidade das casas e área dos domicílios e lotes", associada às análises qualitativas realizadas através de vistorias técnicas, permite à equipe de projetos avaliar os setores mais críticos, identificar os variados graus de consolidação e os níveis de habitabilidade definindo a partir da análise a natureza e o grau da intervenção. Na área social, as cartas com mapeamento de lideranças citadas e reconhecidas pelos moradores em pergunta aberta da pesquisa censitária fornece uma leitura da questão que vai embasar o diagnóstico sócio-organizativo das áreas, juntamente com a pesquisa qualitativa

## Sistema Informativo Integrado - SIM





## Participação Comunitária: Diagnóstico



A partir do diagnóstico sócio-organizativo é possível estabelecer as estratégias de desenvolvimento do processo participativo, que serão distintas em função do quadro encontrado na área, conforme demonstrado no quadro a seguir

CASOS	SITUAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO	ESTRATÉGIAS
1	Inexiste organização representativa ausência de lideranças	Participação direta estimulada através de grupo de famílias por unidade geográfica (ruas/quadras/vielas)  Formação de comissão de moradores para interlocução do projeto, podendo a partir do desenvolvimento grupal se transformarem em representativas
2	Existência de organização representativa e de lideranças referendadas pela base e com caráter coletivo	Convite e incorporação do grupo e lideranças à equipe do projeto  Participação direta estimulada pela equipe do projeto de grupos de famílias por unidade geográfica  Ampliação da base de legitimidade e da participação da maioria
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Existência de liderança individual forte, com reconhecimento praticamente unânime da base (95%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Idem ao caso 2, com a preocupação de ampliar o perfil de liderança de um caráter individual para coletivo</li> </ul>

Outros exemplos de aplicação do sistema informativo, demonstrados nos quadros a seguir, referem-se a possibilidade de realização de estudos de casos, dentro de uma base objetiva, visando o trabalho social junto a grupos de remoção ou outros com finalidades específicas atingidos pelos processos de urbanização, regularização fundiária, educação ambiental ou implantação de projetos de infra-estrutura

### Estudo de Caso 1

O quadro representa a rica possibilidade do cruzamento de variáveis que permitem um estudo detalhado de grupos previstos para remoções. Permite leitura global e integrada, visando definições conjuntas de diretrizes para negociações comunitárias e institucionais, assim como o planejamento de contrapartidas entre comunidades e instituições envolvidas

#### Quadro Social das Remoções/Relocações

Nº	cad	nome	hab	tempo moradia (anos)	material	regime de ocupação	renda (sm)	área casa (m <sup>2</sup> )	obs

### Estudo de Caso 2

Esse estudo apresenta um cruzamento de variáveis apoiadas no SIM-Sistema Informativo Integrado e em fontes secundárias (órgãos públicos). O conjunto das informações permite o estudo objetivo dos encargos financeiros por ocasião da implantação dos serviços e o impacto nas famílias de baixa renda. O quadro permite uma base segura para discussões com grupos comunitários e instituições, e o planejamento estratégico das ações conjuntas

#### Análise de Grupo

Nº	Cad.	Nome	Hab	Regime de Ocupação	Renda (s m)	Ligações Domiciliares Equipamento		
						hidro metro	medidor de luz	ligação de esgoto

## Quadro Dos Encargos

A	equipamentos		C	outros encargos	
	hidrômetro			habitação	
	quadro de luz			terra	
B	consumo			IPTU	
	água e esgoto				
	luz				
	Total R\$			Total R\$	

Este estudo permite a adoção de metodologias participativas que visam o planejamento estratégico do desembolso financeiro dos grupos, buscando evitar inadimplências e processos de expulsão. Entre os passos operacionais possíveis, destacamos alguns fundamentais:

### Desenvolvimento Comunitário:

#### Planejamento Financeiro

- Apresentação e discussão do quadro de encargos e da situação financeira
- Elaboração de propostas (valores, prazos, condições de pagamento, subsídios, parcelamento, taxas mínimas, casos especiais, etc)
- Definição da estratégia de negociação (relações institucionais)
- Negociação com as concessionárias



- Redução de inadimplência ou de expulsão
- Fortalecimento político dos grupos na interlocução com o governo (direitos e deveres)
- Recuperação e socialização dos custos

Outro ponto importante na construção do projeto refere-se à devolução da pesquisa às comunidades, permitindo a estas uma leitura da realidade local de forma global e a retirada de decisões seguras e conscientes em relação ao projeto. As discussões são realizadas através de temáticas



básicas que proporcionam, entre outros pontos, o estabelecimento de diretrizes urbanísticas, fundiárias, sociais e econômicas, para desenvolvimento do projeto.

### Participação Popular na Construção do Projeto

Temas Abordados		Objetivos
●	TERRA	● Definir diretrizes fundiárias e de uso e ocupação da terra
		● Discutir função social da terra
●	HOMEM	● Definir diretrizes para emprego, renda e educação
		● Discutir cidadania direito ao trabalho e à educação
●	HABITAR	● Definir diretrizes urbanístico-ambientais
		● Discutir cidadania associada à qualidade do habitar
●	LUTA	● Definir diretrizes dos processos organizativos da comunidade

# INFORMAL URBAN AREAS: SURVEY AND REPRESENTATION.

*Roberto Mingucc  
Bologna University*

## **Preliminary remarks.**

I The problem of understanding and representing an evident and hardly controllable phenomenon as the raising of informal settlements has been the central subject of the scientific collaboration between AVSI and the Town Planning Department (DAPT) of the University of Bologna on programmes of international cooperation in the latest years

The city settlements realized without the direct responsibility and control of government institutions could be called, with an nth definition, "selfconstructed popular solutions", which always generate developing urban structures. Because of their formal and structural instability, the main requirements pointed out by AVSI cooperation regarded

- the correct description and the full control of that specific urban area in relation to its process of formation and its evolution,
- the structure of the process of intervention and the essential tools for its realization

Therefore the main content of the above collaboration is an activity of survey, analysis and representation of informal areas

II The operative conditions of the various cooperation programmes have been determined by a specific Municipal law, that has defined, with several following modifications, the admissibility of interventions for informal settlement "upgrading"

Thus aspect, that is the result of many years of work and social activity of the Associations of favela, has to be fairly emphasised, considering the years in which the law was adopted, because it represents a politically and culturally innovative modality. It is also fair to remember, without the intention of diminishing the merit of those who have taken part to it, that this political choice was realized in a particular social and cultural situation that had been growing in those yerars in Minas. At that time the region was governed by Tancredo Neves, who was then launched into the great and tragic destiny of first brazilian president elected with universal suffrage

The law established and recognized the “utility” of the solution proposed by poor people of the metropolitan area to the housing problem. It also established that the collaboration of the local community (that had obtained the right to vote only some time before) was the way to start solving a general problem as that of a house for every family.

Perhaps some ideological evaluations could be done about the real importance of this choice, but certainly the process of city building it has started has had a great influence on the city urban development.

### **1- Relation between procedures and tools for the accomplishment of the Profavela law**

(The comment on this aspect of the work will be made with the help of some tracings.)

- 1 The origins of the law we have already mentioned are connected to three subsequent municipal decrees.
2. The procedure to be followed has been expressed by the decree of accomplishment (In the long run it has been subjected to modifications, sometimes even very important ones, in relation both to the various type of political subjects that have led the process and to the experimentations made in order to realize the project itself. Afterwards we will examine the present situation)
3. In the years of the first accomplishment there were three municipal secretariats, theoretically coordinated, which had to carry out all the estimated actions. The first one was the Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC - that, within the Profavela programme, was in charge of the General Coordination (Conventions with public and private bodies, Administration of the fund for Favelas Urbanization, Management of the Cadaster of Occupants, Elaboration and management of infrastructural projects, Elaboration of rules for the use and occupation of land, Issue of licence for works, Studies and opinions about specific projects in Favela areas)
- 4 The second secretariat was the Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano -SMDU-. It was in charge of monitoring the impact of the various stages of the Profavela programme on urban evolution (Presidency of the Interfunctional Commission, Definition of the “Reference Lot”, Elaboration of rules for use and occupation of land, Elaboration and management of infrastructural projects)
- 5 Finally, the third secretariat was the Secretaria Municipal de Obras Cívicas, that was in charge of the control of civil works (Interfunctional

Commission, Approval of the inland road conditions plan, Approval of mapping plan, Collection of PLAMBEL opinions).

- 6 If we consider that also bodies and secretariats of the State of Minas were involved in some of the project stages, it is easy to understand why the process "crashed" quickly. It became possible to start solving the problem, little by little, after the creation of URBEL, a technical body that centralized the management and execution of the project.
- 7 How it can be deduced by the scheme already presented, the first objective of the project was the perimetry of the area to be decreed as SE-4.

The importance of this decree and the modality chosen for its issue imposed to the favela community the timely control of the points taken as vertices of the perimeter. What had become necessary was a structure of control (actually more a structure of subsidy) for this normative and topographic operation. Consequently the idea of a computer laboratory has been originated by this need of precision and ductility (since the dispute between the administration and the inhabitants caused revisions and corrections of the maps). This has been the first step towards a more scientific and efficient attitude to the aid activities in favour of the Association of favelados (and indirectly in favour of the Municipal structure) based on advanced technologies and seen not any more in a pauperistic view.

This aspect of the work has marked all the experiences of cooperation deeply, both because of the highly professional attitude of the NGO and because of the immediate interest and ability shown by the public administration bodies involved in the process.

The flowchart of actions already estimated by the first decree enacting the law is shown in the following tracings.

- 8 Three following stages defined the succession of the actions. We have already seen that the first one, which could be called preliminary, had as its aim the issue of decree SE-4 for the examined area. This is the result of a preliminary analysis of the area of study that establishes which share of that area could actually be defined as favela and which can be assimilated to the formal market of the city. The topographic survey, according to the terms fixed by the law, define in a complete way the perimeter that was established to belong to SE-4 (preliminary analysis of the occupied area, topographic survey of the borders of the area, issue of decree SE-4).
- 9 According to the law, the above operation should have been done through the determination of a perimeter with vertices defined in coordinates UTM.
- 10 The vertices, with their numerical values expressed in UTM, are then inserted in the correspondent decree.

- 11 The intermediate stage was a real projectual analysis of SE-4 addressed to the definition of an inland road system and to the cadastral mapping of the lots which would be assigned to those who had the right to receive them (decree SE-4, study of land property, general lines of the three appointed secretariats, definition of the best way of executing the project)
- 12 The third stage of the project emphasized, in its first application, the problems originated by the too theoretical conception of the Law. In fact, since the main objective was the definition of the position and dimensions of the lots to be assigned to the occupants, the effective content of the project focused on the road system and the perimetry of each single lot which had to be re-dimensioned according to the "basic lot" (individuation of the road system within the favela -each lot must have direct access - mapping plan with respect for "local habits and features"
13. The consequent problem was the definition of the right succession of the operations. A possible choice was to define the road system first and then to establish the mapping plan. Another possibility could have been to do a general urbanistic study first and to deduct from it the road organization, to be followed by the mapping of lots

The text of the decree indicated as final operation the urbanistic upgrading, with the intention of distinguishing in two different moments the assignation of the areas and the infrastructural intervention, which requested more investments. The problem of defining a correct distribution of the areas without compromising the subsequent total arrangement imposed the anticipation of the proposal of "urbanistic" solution. Therefore in the procedure organized by the municipal secretariats, the action of urbanization of the areas came before the concession of the title of property. But this expedient could not be enough, because it did not take into consideration neither the scarcity of possible investments for the realization of the works, nor the instability of the favela web lacking a "property", which imposed a detailed control of the borders and the streets (definition of the best course, elaboration of the road system map of SE-4, elaboration of the mapping of lots, urbanization, designation of the title of property of lots)

- 14 The procedure of elaboration and approval of the road system was complex too and it required the intervention of at least three subjects (opening of the process, definition of the condition for approval, request of preventive opinion to PLAMBEL, internal decree of approval, subsequent decree from the Prefect).
- 15 Even more complex was the procedure for the approval of the mapping, how it can be deducted from the scheme (opening of the process, definition of the conditions necessary to the approval, construction of the cadaster of

occupants, definition of the rules for occupation and use of land, request for PLAMBEL's opinion, approval of the mapping, joined decree of approval of the rules for occupation and use of land and of the mapping)

The present situation, from the point of view of the process, will be defined by Eng Katia Mello in the following report I will just indicate the general frame in order to explain the relation between the process and the prearranged tools

- 16 The experience of the work which has already be done has shown the excessive red-tape of the various operations and therefore it has urged an action of simplification (both conceptual and operative) and, in particular, a better control of the articulation of the single stages and of their product

The methodology followed today can be represented synthetically as shown by the following tracings

- 17-The first stage represents a collection of existing data and is addressed to the construction of THREE CADASTERS:

- 1- **Cadaster of Occupants** (made by a file of alphanumeric type)
- 2- **Cadaster of Areas** (or plots of land) (made by a file of geometric type)
- 3- **Urbanistic Cadaster** (made by a file of mixed type)

More clearly than in the past, these cadasters are constituted as Data Bank of the informative system, that is made as support either to the project or to the management of the interventions of urban upgrading The product (and synthesis) of the three cadasters is the construction of a real Informative System of the favela area, from which it is possible to deduct a wide range of thematic maps and of reports or diagrams of statistical and quantitative type

18. The articulate knowledge of the problems of the considered area is achieved through a second stage, that could be defined "Diagnosis", addressed to indicate the indispensable elements for the construction of the so called Area Plan (that can also interest a part of land exceeding SE-4)

- 19 The Area Plan (whose contents will be explained more in detail by Katia Mello) represents the conclusion of the projectual stage of all the actions which can be programmed within the Profavela Therefore it is projected and constructed as Global Plan of the Actions and Objects to be realized

Since many of the above objects and actions will have to be postponed, their definition within the Profavela indicates the need of taking them as guide elements for the realization of the actions which have to be done immediatly and as prospect of a comprehensive urban integration

## 2- Representation of Environmental Data.

After having defined, in its general lines, the frame of reference of the actions that form the Profavela programme (both in its original idea and in its present evolution, which, as I have already said, will be detailed in the following report) I would like to talk about the modalities of representation of data which are functional to the description and the project of the favela areas. The first aspect consists of the construction of a Data Bank for the definition of environmental characteristics.

We have seen that the collection of detailed information about each single area concerns the construction of three different cadasters. In a wider (and more correct) meaning of the word environment, we can define "environmental" all the data which refer to the description of the area (either those depending on the anthropic environment or those in relation with the physical environment) although only a part of this file has previously been called Environmental Cadaster.

We have also already pointed out that the complexity, the dimension, the needs of frequent and wide modifications, the need of rapid transformations and changes of project trend have, since the beginning, suggested to use the computer as a support for the management of the process.

As regards the Cadaster of Occupants, the management of the census papers has been realized through a data base, easy usable and cheap since its first establishment.

The Area Cadaster actually constituted (and constitutes) the detailed cartography of the programme. Yet not only it does not complete the necessary cartographic information connected to the intervention, but often it also results unavailable (for reasons of time and cost) already from the stage of initial study (nor the perimeter of definition of SE-4 is sufficient in order to reach these aims).

Today the cadaster of occupants is expressed in form of tables, coordinated by a relational Data Base that also contains information about the spatial dislocation of the occupants, in relation to the existing lots (before) and to the lots assigned by the programme (after).

Instead, the Urbanistic Cadaster (this is a temporary definition) is made by the whole information which regards either the infrastructural equipment of the area share and of the favela itself (in spite of the precariousness of form in which they are often realized), or the characteristics of the land in which they are settled, in particular the data about the risk areas and the constraints for general urbanistic choices (often for infrastructures such as streets and viaducts). The possibility of representing such cadaster is normally connected to the production of thematic maps. For this reason it is

perfectly integrable in the structure of the informative system in use, where the alphanumeric data are arranged in tables and the graphic data are integrated in the same file in which is (or will be) filed the content of the Cadaster of Lots. These three cadasters are strictly connected with each other and provide the information about the settled population and about the characteristics of occupation and equipment of land.

As we have already shown, their correct compilation is indispensable to the specific objective of the profavela law, but the articulation of the work is rather complex. In fact, how is it possible to make the mapping topographic survey before determining the possible solution (which should also to be welcomed by the population)?

In this run-up between the rapid execution of a detailed map and the need of exploring and discussing alternative solutions with the population resides (at least in the first stages of the project) the interest for a method of visualization of the favela land alternative to the detailed topographic survey.

Therefore the second aspect concerns the realization of a Cartography for the spatial location of the data.

Up to the beginning of the Alvorada programme, the usual method was that of obtaining a schematic map of the settlement, using, as base, the aerial photogrammetric survey of the city. It was not a complete method for the favela areas, but it was efficacious as an instrument for the representation of the urban context and its urbanistic and infrastructural valences with the favela itself. Yet, only with a sight survey of the area of intervention it was difficult to find comprehensive solutions as regards roads and distribution (also considering that the available land was normally very uneven). This method could be useful for a preventive analysis of the feasibility of the intervention, but it did not provide a complete answer to the need of a global project of the area. As regards the favelas involved with the cooperation programme, the solution has been of drawing a topographic map through an appropriate telerimetric survey. Then the map was being updated with the subsequent choices, made during the various stages of the shared project, until its final version of mapping of the lots to be assigned. In order to realize the map it has been adopted a topography software, connected with a CAD software, which permitted to realize topographic maps (in scale 1:250, as imposed by the Profavela rules) directly on the computer and consequently easily updateable. Such a cartography (actually numerical - vectorial) grants the associability of the collected alphanumeric data to the graphic data and consequently a rapid compilation of a real georeferenced file.

The above procedure is certainly successful, but it is also expensive and the time for its realization is not always short. The production of such topographic maps, in fact, follows particular stages and is, above all, connected



to a cost for the realization not always available a priori, before the approval of a specific project. In particular, as regards the aims of the legalization programme, the production of cartography can not be put off only after the definition of the final solution of the road system and of the position and dimension of the lots to be assigned

### **3- From topographic survey to Visual Planning.**

The evolution of the primitive formulation has been originated by the need, shown by experience, of a global methodology of intervention, which has been made possible by the political and economical choices of the municipal administrations and of the service firms. In other words, they have decided of transforming the activity of the profavela programme rather in an Upgrading process than in a sequence of punctual interventions (emergency intervention, often also electoral). Therefore it was necessary, together with the change of process, an adaptation of the instruments in use, so that the needs and objectives which had been found could become practicable. Consequently a further sector for the construction of phot-maps with computer (through the management of a mosaic of raster images obtained by aerial photos) have been realized, without denying the training of topographers for the use of the Total Stations and of CAD for the project drawings.

For the compilation of the topographic reports, the tools had been chosen according to the speed of execution, the quality of the product, the possibility of control and flexibility. In the same way the choice of the tools for the comprehensive management of the process has been based on a realistic and, at the same time, advanced technology.

The selection of products and tools appropriate to the clearly defined problem (possibility of making an expeditious cartography for the formation of the Area Global Plan and management of the data banks of the three "cadasters" structured in a real area informative system) clashed with the experimentation made by Habitat team - a body of United Nations seated in Nairobi, Kenya. The uniqueness of the objectives and the difference of the tools in use have permitted a comparison of the efficacy and appropriateness of the choices and of the products. Therefore it has begun, together with Alvorada, also a more general research programme, which, beside the already mentioned tools verification, analyses also the possibility of extension of the comprehensive methodology to the problem of upgrading of periurban areas. I am referring to programme S.U.P. (Settlements Upgrading Program) which is going to be realized by Habitat itself together with a group of researchers of some Italian universities (Rome, Bologna, Turin, Venice and Trieste) and with the NGO AVSI and CERFE.

In this view research and the experimentation are addressed by the test of methodological and instrumental capacities to a comprehensive control of the phenomenon of informal settlements, also on territorial scale. Now the tools which have already been found are also tested for the treatment of the images from satellite as base for defining the perimeter and evaluating the increase of these settlements in the urban web. The Territorial Informative System in use is addressed to the management of raster images, even of detailed ones on the environment and the existing buildings, in order to encourage the communication with the involved population.

In the report of this morning, scheduled for three speakers, it is not possible to explain in detail the operative aspects of the method and the use of tools (particularly about GIS and the construction of photo-maps). Yet these aspects are exhaustively documented in the exhibition realized within the International Seminar by LAB 126, which represents the operative instrument of the Alvorada programme.

### **Conclusion.**

Therefore, to conclude my contribution I just would like to emphasize some general aspects of the work developed until today.

- 1 Because of the "structural" informality of the settlements taken into consideration, even a Global Plan does not grant that the choices that are made and their realization will be permanent. On the other hand this substantial fault can not prevent the present action from considering a comprehensive choice which outlines a solution acceptable also in the future of the settlement. Its nature of Evolutive Urban Web requires an appropriate flexibility of the rules and laws in the prevision of its full evolution. On the one hand the law should be fairly careful in granting space to "typical features of the area", on the other hand it should provide a realistic solution, practicable in the time and with means realistically available to the local population and administration.
- 2 With the municipal Profavela Programme new tools of urbanistic and building intervention have been experimented. They have had to take into consideration a wide spread "informality" that cannot be eliminated in a short period of time. On the contrary it is considered a value to defend, because it can address individual and communitarian resources to the solution of a vital problem for the whole city: give a house and social services to its poor inhabitants. This dimension of connection and valorization of the "informal" activity with the planning urban development

remains a crux to be solved The experience that has been realized is a starting point which should not be forgotten

- 3 The work has pointed out the need of a revision of the criteria of interpretation of the city and of the tools for representing these urban realities in which “informality” has a decisive role

There has been a passage from an attitude of indifference towards the favelas (the city plan ignored them or took into consideration only their expulsion) to a project of substantial upgrading of these areas. Such a project (aimed to the urban integration of living web and typologies which could not always reach a real functional and social integration) deserves to be experimented for its cultural and social value, but it can not lose sight of a sound realism Perhaps this is not the only answer to the still present problem of urban increase which seems impossible to be stopped Therefore the effort of understanding and projecting has to be continued in a global (and not sectorial) vision of the phenomenon (see the homeless movements which involve, nowadays, a huge population).

- 4 Finally I would like to insist on a particular aspect of the work carried out the importance that personal relationships have had in this experience They have determined, in several ways, the efficacy of the work itself and a friendship that exceeds any professional or scientific consequence So it has been originated a great concern between my Department of the University of Bologna, the Catholic University of Minas Gerais and the NGO AVSI In academic spheres, as in many places where people work or study together, cordiality and passion for the aims of a common project do not always prevail over scepticism and indifference On the contrary, working with passion for a common goal has a special effect on one’s life and the work becomes an “event” for the people concerned with it

In our case this miracle has happened many times. Consequently the prospect for the next years is of a further development both of the contents of the ongoing work and of the scientific and didactic collaboration between our universities and AVSI



**PLENARY SESSION III**

**SESSÃO PLENÁRIA III**



# METODOLOGIAS E EXPERIÊNCIAS DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS INFORMAIS URBANAS: UMA PESQUISA EM SETE CAPITAIS BRASILEIRAS

*Anna Conigliaro Michelini \**

## I. Introdução

Diante da tendência irreversível à concentração urbana, o fenômeno das áreas de ocupação espontânea passou a ser considerado com maior realismo, como a tentativa de resposta autônoma de milhares de cidadãos a suas necessidades de sobrevivência e moradia, apesar da falta de apoio ou até da perseguição do Estado

A cidade real é o produto de diversos agentes que contribuem para a sua construção e funcionamento, grande parte da população vive em casas que ela própria construiu, muitas vezes os únicos serviços de que dispõe são os que ela mesma criou e gerencia, e, ainda, sobrevive de empregos do setor informal, no meio da crise do mercado oficial de trabalho

Durante a última década, os desafios postos pela cidade 'informal' ganham maior espaço no debate internacional sobre o desenvolvimento, e as áreas "não oficiais" começam a se tornar objeto de atenção nas estratégias de ação das agências financiadoras e nas políticas públicas em vários países. Muitas novas perguntas surgem sobre os mecanismos reais de funcionamento das cidades, questionando as teorias clássicas de planejamento e desenvolvimento urbano. Mas a prática antecedeu a teoria, e pouco se indagaram os processos de "auto-construção" dos assentamentos, as dinâmicas de relações sociais e econômicas nas comunidades e relativos sistemas de ajuda mútua, para entendermos o fenômeno da espontaneidade.

Neste sentido, o Brasil é um grande laboratório de experiências, ricas e muitas vezes inovadoras, devido inclusive à relevância organizacional e política, neste País, dos movimentos sociais urbanos pela melhoria das condições de vida nos bairros e favelas.

---

\* Anna Conigliaro Michelini, é doutora em sociologia pela Università degli Studi de Trento (Italia). Atuou como dirigente sindical no Centro de Estudos e Formação da Central Italiana dos Trabalhadores (CISL). Especializou-se em sociologia urbano-rural e, em 1984, transferiu-se para o Brasil como professora visitante da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenou diversas pesquisas, principalmente nas áreas de sociologia urbana e do desenvolvimento. Ha onze anos é colaboradora da ONG italiana Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI, tendo coordenado numerosos programas de cooperação no Brasil, para a recuperação social e ambiental das favelas. Esta atividade valeu-lhe, juntamente com o marido Livio Michelini, o Prêmio GLOBAL 500 do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), em junho de 95.

Faltam, todavia, uma documentação sistematizada destas experiências e estudos mais abrangentes, que permitam sua avaliação e divulgação

Com a intenção de contribuir para preencher esta lacuna, realizamos a Pesquisa "**Metodologias e Experiências de Recuperação em Áreas Informais Urbanas**", cujos resultados estão relatados, em síntese, por este trabalho

O **objetivo** central foi estudar as metodologias dos programas de intervenção e avaliar sua eficácia com relação aos resultados; identificar as tendências do fenômeno e indicar parâmetros e linhas de ação possíveis para a integração social e urbana das áreas informais

## **II. Promotores e Contexto da Pesquisa**

A Pesquisa foi promovida pela Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI, ONG italiana de cooperação para o desenvolvimento, e pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com financiamento do Ministério de Relações Exteriores da Itália

Os dados foram coletados e elaborados entre 1993 e 95 por uma equipe multidisciplinar, com a seguinte estrutura:

- 1 Coordenadora Geral;
- 1 Equipe Central, encarregada do planejamento, monitoramento e análise dos dados, formada por pesquisadores dos Departamentos de Sociologia, Economia, Antropologia, Arquitetura, Engenharia e Estatística da PUC-MG, um consultor do Instituto Politécnico da USP e três consultores das Universidades de Bolonha e Milão (Itália),
- 7 Equipes Locais, uma por cada Região Metropolitana estudada, formadas por pesquisadores das Universidades locais já envolvidos com o tema, ou por técnicos de órgãos públicos competentes pelo planejamento urbano e habitação.
- Consultores das áreas de direito urbano, geografia e informática

Na bibliografia nacional e internacional sobre o tema, foram identificadas 22 tipologias de Áreas Informais Urbanas (AIUs), o que nos obrigou a uma rigorosa definição dos conceitos de referência

Foi assim estabelecido que seriam objeto da Pesquisa as *áreas residenciais de população de baixa renda, com características de ocupação espontânea, criadas a revelia das normas de aprovação dos órgãos públicos, à margem do mercado formal de habitação*



A partir desta definição geral, foram selecionadas **quatro tipologias**:

**- Favelas / invasões:**

Aglomerados de população de baixa renda, formados por ocupação coletiva de terras de terceiros, caracterizados por urbanização irregular, alta densidade de habitações e precariedade das condições ambientais

**- Cortiços / Casas de Avenida:**

Ocupações de antigos casarões ou prédios degradados (verticais), ou pequenos cômodos em um único lote (horizontais), caracterizados pela prática do aluguel em sublocação e por co-habitação congestionada, uso coletivo do banheiro e acesso comum à rua

**- Loteamentos Populares Clandestinos:**

Bairros criados à revelia do poder público, com infra-estrutura e serviços precários ou inexistentes, com lotes comercializados informalmente, a custo mais baixo que os programas habitacionais institucionais

**- Conjuntos habitacionais construídos em parceria com a comunidade:**

Construções planejadas de habitações populares, decorrentes da luta dos movimentos dos sem-casa. Diferenciam-se dos demais conjuntos pela prática da auto-construção e, às vezes, pela gestão autônoma dos recursos financeiros destinados à construção das habitações <sup>7</sup>

Considerando a vasta dimensão do território brasileiro e as profundas diferenças regionais existentes, foram escolhidas **sete metrópoles**, do Norte ao Sul do País: Recife, Salvador (Nordeste), Brasília (Centro-Oeste), Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo (Sudeste), Porto Alegre (Sul)

No âmbito das mega-cidades consideradas, foram estudados no total **35 municípios conurbados**, caracterizados por proximidade geográfica e intensa interrelação com a capital <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Esta última tipologia, embora encontrada em algumas cidades, revelou-se difícil de utilizar na coleta de dados, pela impossibilidade de distinguir os conjuntos que tiveram na sua origem uma história de participação popular, dos que acabaram entrando nos mecanismos oficiais

Foram portanto omissos, em algumas tabelas, os dados relativos a conjuntos, quando não havia a certeza de estar computando apenas os conjuntos com esta característica de "espontaneidade"

<sup>8</sup> A partir da observação geográfica e do estudo da dinâmica urbana, chegou-se à escolha dos seguintes municípios

- Região Metropolitana do Recife

Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Paulista.

- R.M. do Salvador

Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho

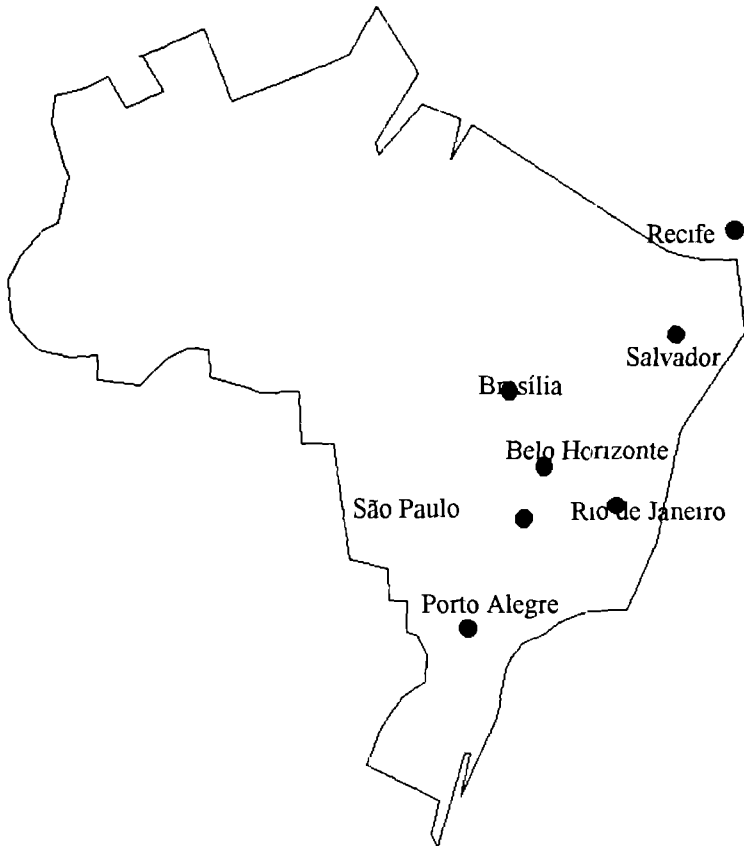
- Brasília e Distrito Federal

Brasília (Plano Piloto), Ceilândia, Sobradinho, Taguatinga, Planaltina, Gama

- R.M. de Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, São João do Meriti, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu, Niterói

Fig 1 - Localização das cidades estudadas



### III. Metodologia

- 
- R.M. de Belo Horizonte  
Belo Horizonte, Contagem, Betuni, Ribeirão das Neves, Sabará
  - R.M. de São Paulo.  
São Paulo, Santo André, Diadema, Osasco
  - R.M. de Porto Alegre  
Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Viamão

Dado o caráter de resumo deste texto, os procedimentos metodológicos da Pesquisa serão descritos apenas em linhas gerais

O trabalho de coleta e análise dos dados foi dividido em quatro fases, devido à sua dimensão e à complexidade do fenômeno Fase Zero ou Preliminar, Primeira, Segunda e Final

**0. Na fase preliminar**, foi constituído um banco de dados bibliográfico sobre Áreas Informais Urbanas no Brasil, incluindo, além de publicações de livros e matérias relevantes na imprensa, teses universitárias e relatórios de entidades promotoras de programas de intervenção

Foram também realizadas 83 entrevistas estruturadas a especialistas do fenômeno AIUs, diferenciados em três categorias estudiosos, administradores e líderes comunitários

As entrevistas tinham por objetivo descrever o histórico de surgimento e de desenvolvimento das AIUs e do movimento de moradia, a participação comunitária, a tendência de ação do poder público na última década, as metodologias empregadas nas intervenções e a utilização ou não de tecnologias inovadoras. Além destas questões, objetivava-se a indicação, pelos entrevistados, de Programas e Projetos de intervenção em AIUs mais importantes ocorridos nas cidades selecionadas após 1983, e a identificação das principais fontes de informação sobre o tema (entidades ou pessoas) em cada Região Metropolitana

**1. Na primeira fase**, procedeu-se a coleta da cartografia e das informações existentes sobre as quatro tipologias de AIUs descritas acima, junto a órgãos públicos, universidades e centros de estudos e pesquisa, ONGs e movimentos populares organizados, visando estabelecer um quadro comparativo do fenômeno nas sete regiões metropolitanas

Foram, ainda, cadastrados os Programas e Projetos<sup>9</sup> de intervenção em AIUs, relevantes do ponto de vista da dimensão ou da metodologia utilizada e resultados conseguidos O cadastramento baseou-se em pesquisa documental e entrevistas aos técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos mesmos

Para padronizar a coleta de informação de forma que, ao final, pudesse ser comparada e os dados coletados quantificados para confecção de um Banco de Dados (produto deste levantamento), optou-se pela utilização de três modelos de Fichas uma para cadastro de Programas, uma para cadastro de Projetos (vide nota 3), contendo um maior número de informações, a serem

---

<sup>9</sup> Para diferenciação entre programas e projetos, foram consideradas como programas, aquelas ações sistemáticas por um determinado período que atuem em mais de uma área sob uma mesma filosofia de intervenção Por sua vez, como projetos foram entendidas as ações localizadas em uma área específica, sendo ou não vinculadas a um programa

aplicadas às intervenções mais significativas, e uma terceira, mais sintética, para o que foi definido 'registro simplificado' dos demais casos de intervenção

O universo de casos pesquisados é apresentado na seguinte tabela:

**Tab. 1 - Universo dos programas e projetos pesquisados**

Região Metropolitana								
	Recife	Salvador	D F	R. de Janeiro	B Horizonte	São Paulo	Porto Alegre	Total
<b>Cadastro de Intervenções</b>								
Programas	7	30	10	30	22	28	16	143
Projetos	24	15	19	43	44	46	29	220
Total	31	45	29	73	66	74	45	363
<b>Registro Simplificado de Intervenções</b>								
Programas e Projetos	12	22	89	97	40	50	25	335
Total Geral	43	67	118	170	106	124	70	698

Período 1984 - 94

Fonte: Pesquisa AIUs 1994

2. Na **segunda fase** foram realizados 13 estudos de caso (um em Brasília e dois em cada uma das outras Regiões Metropolitanas), através da pesquisa de campo em projetos de recuperação de favelas<sup>10</sup>, sendo esta a tipologia de área informal onde se concentraram a maioria das intervenções. Em cada caso, foi avaliada a eficácia da metodologia utilizada com relação aos resultados conseguidos, efetuando em seguida uma análise comparativa das práticas similares e procurando explicar seu maior ou menor sucesso.

O conceito de **metodologia** foi entendido como o conjunto de três fatores: **procedimentos, tecnologias e uso dos recursos humanos**.

3. Na **fase final**, foram processados e sistematizados os dados e informações coletados, visando as conclusões que procuraremos descrever nos parágrafos seguintes.

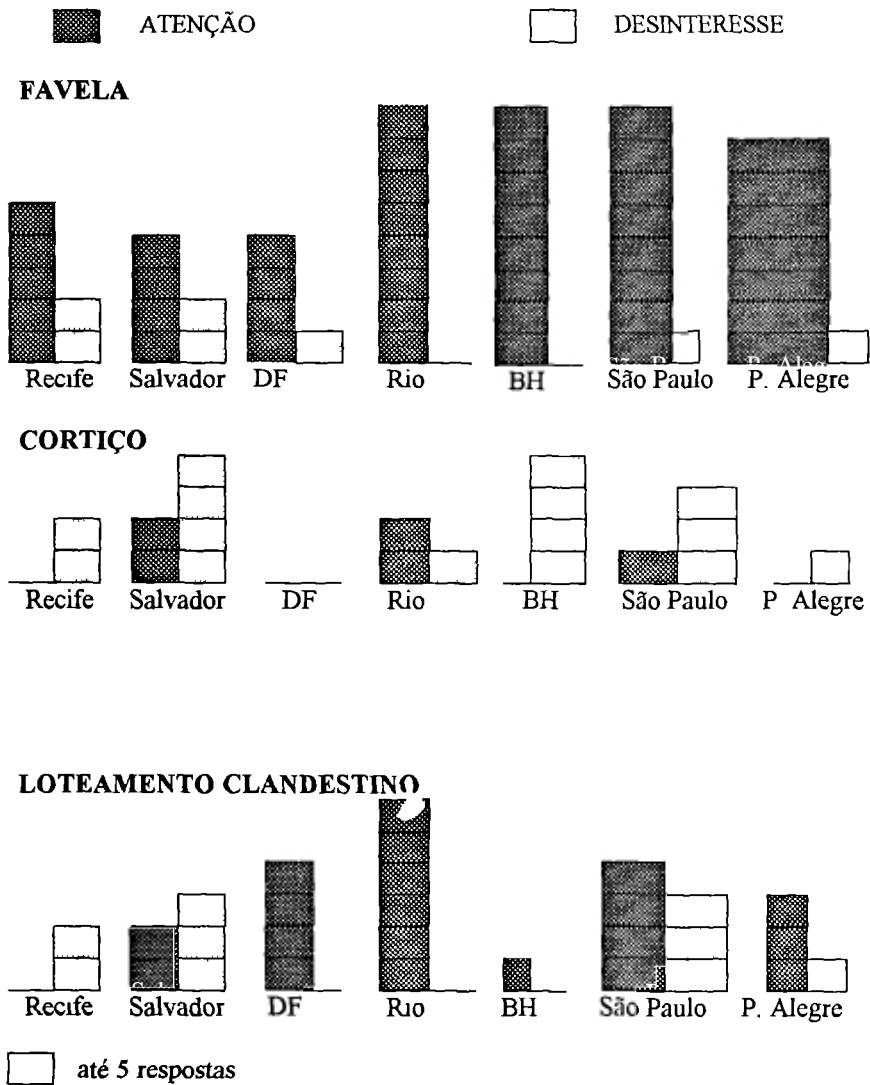
#### IV. O que se sabe da cidade informal

As entrevistas aplicadas a técnicos dos órgãos públicos envolvidos com os problemas das áreas informais urbanas<sup>11</sup> evidenciaram que na última década tiveram mudanças na abordagem da questão

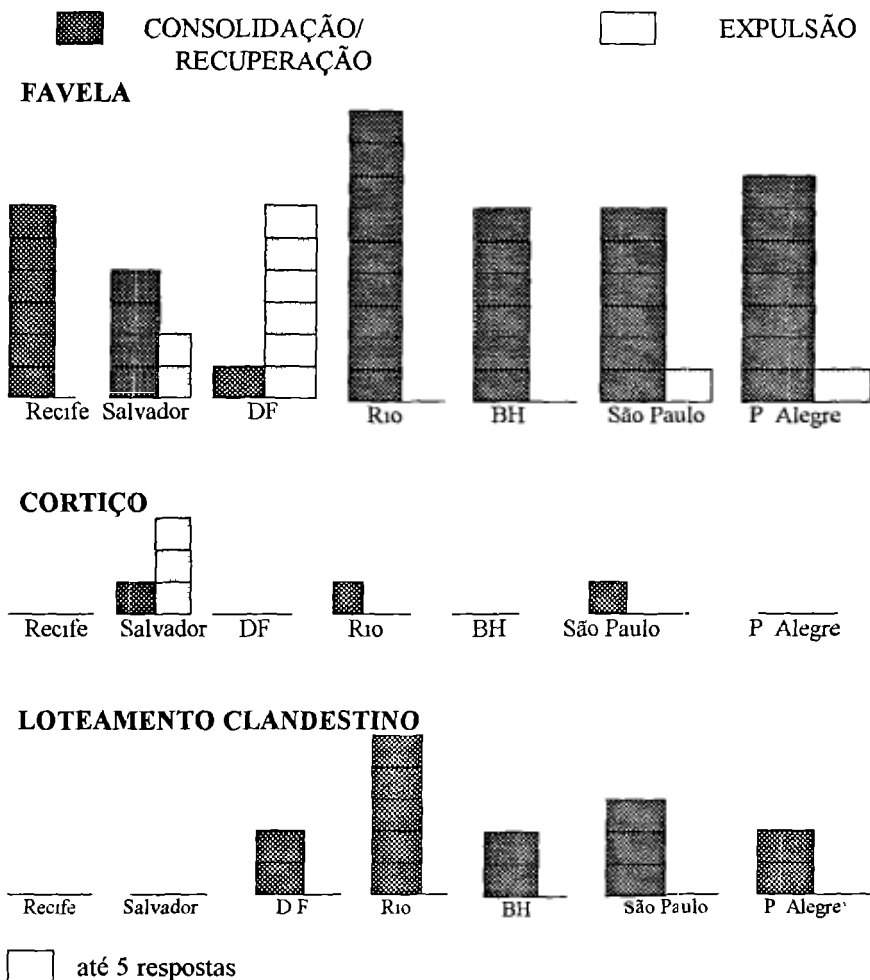
<sup>10</sup> Os critérios utilizados para a seleção dos Projetos, baseados na filosofia do desenvolvimento sustentável, privilegiaram as intervenções em que houve parceria entre entidades públicas e particulares, maior grau de envolvimento da comunidade, preocupação com a preservação do meio ambiente, busca de metodologias e tecnologias apropriadas e, às vezes, inovadoras

<sup>11</sup> Órgãos de planejamento urbano estaduais e municipais, órgãos específicos competentes sobre AIUs, concessionárias de serviços públicos (água e esgoto, luz, telefone)

**Fig. 2 - Tendências de ação do poder executivo em relação as áreas degradadas por região metropolitana 1984-94 (\*Opinião dos técnicos dos órgãos públicos competentes)**



**Fig. 3 - Tendências de ação do poder executivo em relação as áreas degradadas por região metropolitana 1984-94 (\*Opinião dos técnicos dos órgãos públicos competentes)**



Fonte: Entrevistas-Pesquisa AIUs 1994

Os histogramas acima mostram um interesse crescente e a escolha de recuperação prevalente, com exceção de Brasília, pela tipologia de favelas, um interesse mais incipiente, mas tendente ao crescimento, com relação aos loteamentos clandestinos, com destaque para Rio e São Paulo; um substancial desinteresse e falta de propostas com relação à tipologia dos cortiços<sup>12</sup>

Poderíamos perguntar, então: - Após uma década de interesse crescente, qual é o quadro conhecido do fenômeno das AIUs ?

As tabelas abaixo resumem, por exemplo, os dados sobre a população coletados nos municípios pesquisados

---

<sup>12</sup> As 15 respostas indicando a tendência de expulsão do cortiço em Salvador, referem-se sobretudo ao recente Plano de Recuperação do Centro Histórico (Pelourinho), de vastas proporções e sob muitos aspectos bem sucedido. O Plano, todavia, optou por expulsar a maioria da população residente (cerca de 13 000 pessoas), sem preocupar-se em criar uma alternativa habitacional e concedendo aos moradores apenas uma pequena indenização em dinheiro

**Tab. 2 - Distribuição da população dos municípios estudados por local de habitação**

Municípios	Nº de Habitantes	Número de Habitantes por Tipologia							
		Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Belo Horizonte	2 339 039	346 610	14,8	*	-	79 117	3,4	*	-
Betim	113 962	28 500	25,0	0	-	3 000	2,6	*	-
Contagem	454.550	46 000	10,1	0	-	26 600	5,8	*	-
Ribeirão das Neves	115.465	66 000	57,2	*	-	10 000	8,7	0	-
Sabará	80 905	57 250	70,8	*	-	1 435	1,8	*	-
TOTAL	3 103 651	544 345	17,5	-	-	120 152	3,9	-	-

**Tab. 3**

Municípios	Nº de Hab	Número de Habitantes por Tipologia							
		Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Salvador	2 496 521	591.230	23,7	*	-	98 230	3,9	*	-
Camaçari	113 639	7 780	6,8	*	-	2 650	2,3	35 890	31,6
Lauro de Freitas	69 270	14 000	20,2	*	-	*		*	-
Simões Filho	72 526	*	-	0	-	400	0,5	270	0,3
TOTAL	2 750,956	613 010	-	-	-	101 280	-	36 160	-



**Tab. 4**

Municípios	Nº de Hab.	Número de Habitantes por Tipologia							
		Favela		Cortiço		Cj Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Recife	1 296 995	830 850	64	0	-	0	-	0	-
Cabo S Agostinho	126.756	*	-	*	-	0	-	0	-
Jaboatão dos Guararapes	486 774	126 167	26	0	-	0	-	0	-
Olinda	341 059	120 315	35,3	0	-	0	-	0	-
Paulista	211.024	*	-	*	-	0	-	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>3 462 197</b>	<b>1 077 332</b>	<b>31,1</b>	-	-	-	-	-	-

\* Não existem informações

\*\* Lembramos que foram considerados nesta categoria apenas os conjuntos habitacionais construídos em parceria com a comunidade**Tab. 5**

Municípios	Nº de Habitantes	Número de Habitantes por Tipologia							
		Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
São Paulo	9 626 898	1 044 981	10,9	3 000 000	31,2	175 710	1,8	556 000	5,8
Santo André	613 000	70 000	11,4	600	0,1	960	0,2	*	-
Diadema	303 026	99 258	32,8	*	-	500	0,2	200 000	66,0
Osasco	563 419	120.000	21,3	*	-	6.500	1,2	1.170	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>11 106 343</b>	<b>1 334 239</b>	-	<b>3 000 600</b>	-	<b>183.670</b>	-	<b>757 170</b>	-

Tab. 6

		Número de Habitantes por Tipologia							
Municípios	Nº de Habitantes	Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Brasília	261.949	12 500	4,8	57 634	22	0	-	0	-
Ceilândia	373.411	775	0,2	47 000	12,6	0	-	0	-
Sobradinho	130 000	0	-	20 000	15,4	0	-	0	-
Taguatinga	233 951	400	0,2	31 725	13,6	0	-	0	-
Planaltina	93 372	0	-	48.793	52,3	0	-	0	-
Gama	200 000	1 835	9,2	1 500	7,5	0	-	0	-
Total	1 292 683	15 510	1,2	206 652	16,0	-	-	-	-

Tab.7

		Número de Habitantes por Tipologia							
Municípios	Nº de Habitantes	Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nitópolis	150 000	7 700	5,1	0	-	224	0,1	0	-
Novaguacu	1.286 337	38.800	30,2	0	-	0	-	40 356	31,4
Rio de Janeiro	5 472 967	962 793	17,6	0	-	0	-	0	-
S J Meriti	425 000	7 856	1,8	3 360	0,8	96	-	0	-
Niterói	-	-	-	0	-	0	-	0	-
Total	7 334 304	1.017 149	-	-	-	-	-	-	-

**Tab. 8**

Municípios	Nº de Habitantes	Número de Habitantes por Tipologia							
		Favela		Cortiço		Conjunto Habitacional**		Loteamento Clandestino	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Canoas I	269 234	54 547	20,3	0	-	0	-	0	-
Porto Alegre	1 303 000	280 000	21,5	0	-	10.000	0,8	0	-
São Leopoldo	180 000	42 000	23,3	45	-	3 300	1,8	0	-
Sapucaia Sul	104 000	23 000	22,1	0	-	1 300	1,3	0	-
Viamão	180 596	23 482	13,0	0	-	0	-	0	-
Total	2 036.830	423 029	-	-	-	-	-	-	-

\* Não existem informações

\*\* Lembramos que foram considerados nesta categoria apenas os conjuntos habitacionais construídos em parceria com a comunidade

Fonte Órgãos Públicos, Universidades, ONGs da Região Metropolitana Fichas originais da Pesquisa  
 “Metodologias e Experiências de Recuperação de Áreas Informais Urbanas” - 1994

Podemos observar, subindo do Sul para o Norte, que quanto mais aumenta o tamanho do fenômeno, quanto mais diminui seu grau de conhecimento. Além disso, constatamos que, no geral, as informações são ainda precárias, muito concentradas nas capitais e quase exclusivamente restritas à tipologia favela, sendo que Rio e São Paulo também acompanham a situação dos loteamentos clandestinos.

## V. Metodologias acessíveis para coleta de dados e criação de sistemas informativos geo-referenciados

Considerando a carência de informações básicas, foram efetuados alguns testes, visando a indicação de metodologias de pesquisa viáveis (a baixo custo e com tecnologias de simples aplicação) para obter um sistema informativo sobre AIUs em municípios que não possuam dados. Por razões de espaço, limitaremos-nos a expor aqui apenas um destes testes, o mais abrangente e interessante.

Observamos que todo plano de atuação na cidade informal inicia financiando pesquisas, quase sempre de tipo censitário, para cadastrar os moradores dos assentamentos e coletar dados sobre habitações e infra-estruturas existentes. Perguntamo-nos se poderiam ser aproveitados os dados do Censo realizado pelo IBGE<sup>13</sup>) para se obter uma base ampla de informações, e se as mesmas poderiam ser coligadas à cartografia das AIUs, montando um sistema informativo completo e geo-referenciado, a nível por exemplo de um município. Teria-se, também, a vantagem da atualização dos dados, pelo menos a cada década.

Embora a idéia parecesse simples, devia ter alguma armadilha se ainda não havia sido realizada por ninguém.

Foi escolhida como primeira área de teste, a cidade de Belo Horizonte (MG), porque a AVSI já possuía a cartografia computadorizada das favelas do município e dispunha de um Banco de Dados sócio-econômicos e demográficos de cerca 25% da áreas, devido aos projetos de cooperação realizados em convênio com a Prefeitura e o Estado de Minas Gerais. Estes dados, coletados através de Pesquisa direta na mesma época do Censo IBGE, poderiam servir, portanto, como parâmetro de referência para avaliar a confiabilidade dos resultados conseguidos. Procedeu-se em primeiro lugar, a comparação do mapa das favelas realizado pela AVSI/Prefeitura e do mapa do IBGE, baseado na definição de favelas utilizada por este Instituto, como "áreas sub-normais"<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<sup>14</sup> Este segundo mapa não estava já pronto, mas foi pacientemente reconstruído pela arquiteta Ana Clara M Mourão, professora de cartografia da PUC-MG, com a gentil colaboração do IBGE

## Localização das favelas no Município de Belo Horizonte

Concluiu-se que as diferenças entre os dois mapas eram aceitáveis e pouco relevantes, devido sobretudo à não consideração pelo IBGE dos assentamentos com menos de 50 habitações e à diferente delimitação da divisa entre favelas do mesmo aglomerado

*O ponto fundamental* que permite associar à cartografia os dados do censo, é a escolha do IBGE, a partir do levantamento de 91, de *utilizar como unidades censitárias manchas homogêneas do território* (por ex. uma área sub-normal ou parte da mesma) e não quadriculas que juntem assentamentos de padrão diferenciado. Tornou-se possível, desta forma, utilizar os dados desagregados por unidade censitária, associando-os a cada mancha correspondente a uma favela

Selecionamos a área da favela N.S Aparecida Mãe dos Pobres, onde havia sido feito um cadastro completo das habitações e dos moradores no ano de 91, para um projeto de regularização fundiária. Os dados foram comparados com o levantamento do censo IBGE nesta área, realizado no mesmo período. O resultado do teste foi muito satisfatório, evidenciando uma substancial correspondência das informações sobre a estrutura demográfica da população<sup>15</sup>

Um teste similar foi realizado em seguida no município de Salvador (BA), encontrando maiores dificuldades. Em primeiro lugar não existia junto aos órgãos públicos um "mapa oficial" das favelas. Este mapa foi adquirido e digitalizado por esta Pesquisa, graças a estudos anteriores de uma professora da Universidade Federal da Bahia<sup>16</sup>. A comparação com a cartografia do IBGE demonstrou grandes diferenças enquanto o nosso mapa mostrava a existência de 357 favelas, no do IBGE este número reduzia-se quase pela metade. Os dois mapas referiam-se à mesma época (91), e tal divergência de informações era injustificável pela simples diversidade dos conceitos de referência teóricos, como também pela metodologia de reconhecimento das áreas utilizada pelos dois lados<sup>17</sup>. A explicação do enigma veio entrevistando os técnicos do IBGE da Bahia, quando estabeleceu-se que alguns dos critérios adotados pela definição de "áreas sub-normais", entre eles por exemplo a ocupação ilegal dos

---

<sup>15</sup> Por razões de espaço, esta experiência é descrita aqui de modo sumário e simplificado. Para maiores detalhes técnicos recomendamos o texto "Relatório preliminar sobre a comparação das informações do curso IBGE 91 e coleta de campo, relativas as favelas de Belo Horizonte", 1994, disponível junto a Coordenação da Pesquisa. Em breve será também publicado um volume de síntese de todos os resultados da mesma.

<sup>16</sup> Trata-se da tese de mestrado da arquiteta Ângela Souza Gordilho sobre as favelas de Salvador

<sup>17</sup> Souza Gordilho procedeu ao mapeamento das favelas definindo-as de modo similar ao conceito utilizado por esta Pesquisa (enunciado no parágrafo II), que em Belo Horizonte havia-se demonstrado perfeitamente compatível com o de "áreas sub-normais" do IBGE. Além disso, a existência de áreas faveladas, levantada por ocorrência na imprensa, havia sido confirmada pela observação da aereofotogrametria e checada através de vistas de campo.

terrenos, não haviam sido totalmente considerados em Salvador, "pois deveria-se incluir quase toda a cidade" Na prática, portanto, foram 'descontados' do número oficial das favelas os assentamentos mais consolidados, com melhores condições de habitação

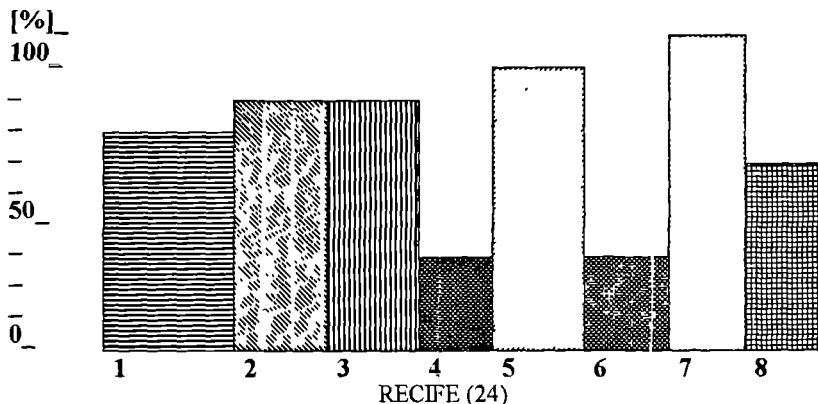
Concluimos que isso não invalida a hipótese geral de se usar o censo como base informativa para o monitoramento do fenômeno da cidade informal e que, aliás, um mínimo de coordenação e vontade de colaboração entre os diversos órgãos seriam suficientes, para alcançarmos resultados que já se demonstram tecnicamente possíveis

Outros testes procuraram indagar a viabilidade técnica e econômica de procedimentos rápidos para a coleta de dados (rapid appraisal) e de diversos sistemas computadorizados de cartografia, desenho e projeto, visando a recuperação de áreas informais, em situações de total ou parcial ausência da base cartográfica e das informações básicas sobre o meio ambiente e a população residente<sup>18</sup>.

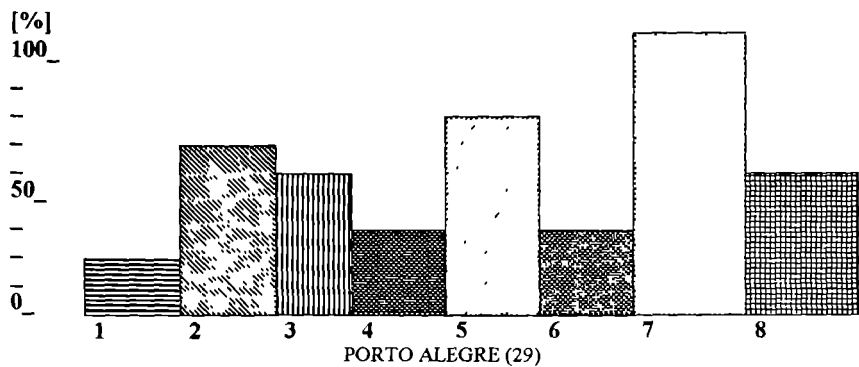
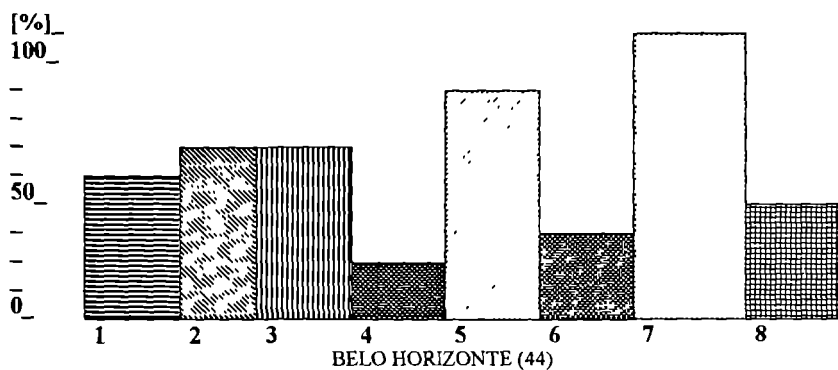
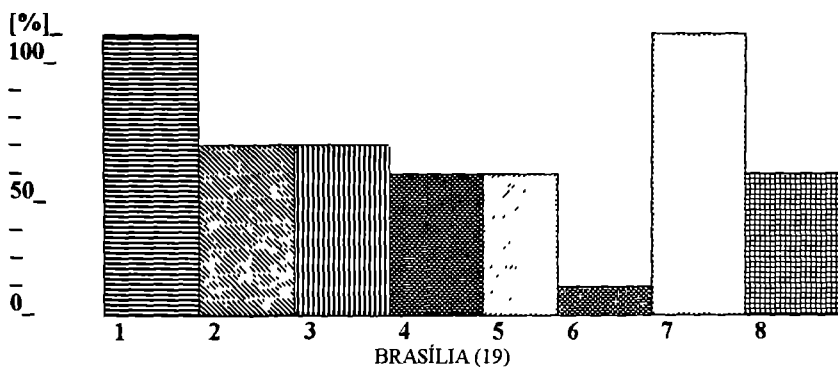
## VI. A atuação na cidade informal durante a última década (análise comparativa das intervenções realizadas no período 1984-94)

Tentaremos sintetizar agora algumas características das intervenções realizadas.

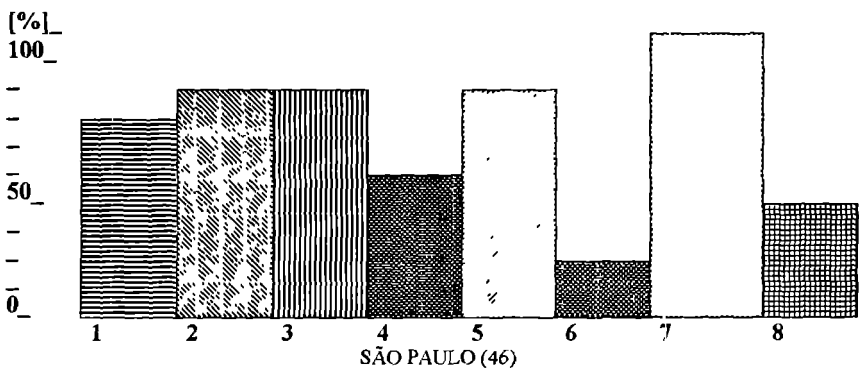
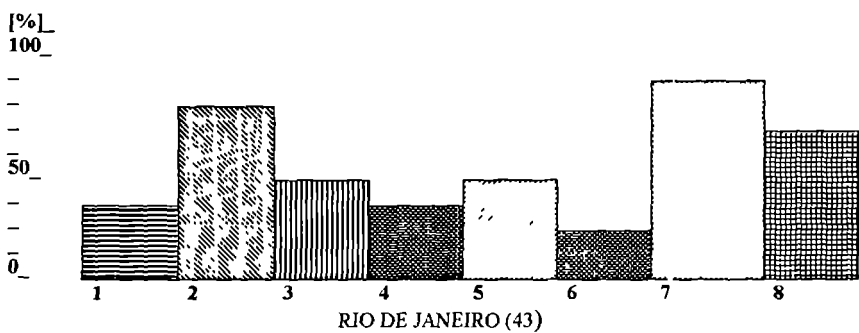
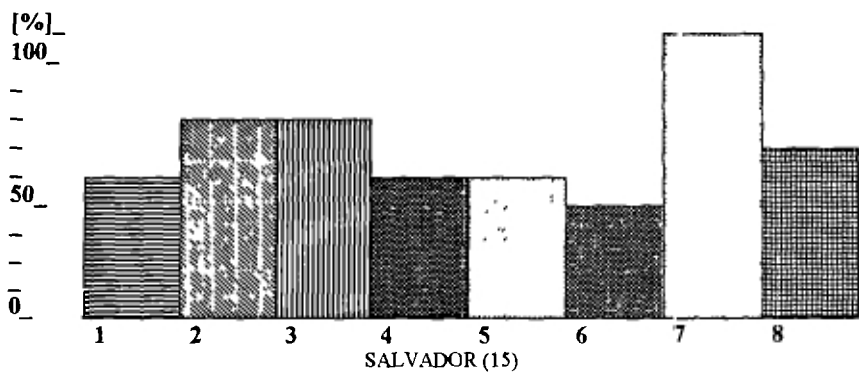
Fig. 6 - Distribuição das ações por objetivos











<sup>18</sup> Para aprofundamento desta parte, devido à exigência de brevidade da presente exposição, queiram os interessados aguardar em breve a publicação do volume das conclusões da Pesquisa



Fonte: Fichas Originais Pesquisa AIUs 1994





-  1 LEGALIZAÇÃO
-  2 SANEAMENTO-URBANIZAÇÃO  
SERVIÇOS URBANOS
-  3 HABITAÇÃO
-  4 SEGURANÇA PÚBLICA
-  5 DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO
-  6 EMPREGO E RENDA
-  7 EDUCAÇÃO
-  8 SAÚDE

Apesar de algumas diferenças, podemos notar nas sete RM tendências similares. quase 100% dos projetos concentraram esforços na educação, o segundo objetivo foi o desenvolvimento comunitário, seguido por saneamento/urbanização e legalização. A menor concentração de ações deu-se no setor de geração de emprego e renda

Algumas surpresas nos esperam quando formos analisar quais foram os principais atores das intervenções

**Tab.9 - Distribuição por entidades promotoras dos programas**

Entidades Promotoras dos Programas	Distribuição	
	Abs	%
Prefeituras	51	35,7
Governo Estadual	40	28,0
Universidades	26	18,2
ONGs	18	12,6
Governo Federal	7	4,8
Associações Comunitárias	1	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Fichas originais Pesquisa AIUs - 1994

**Tab. 10 - Distribuição por entidades promotoras dos projetos**

Entidades Promotoras dos Projetos	Distribuição	
	Abs	%
Prefeituras	81	36,8
ONGs	66	30,0
Governo Estadual	44	20,0
Universidades	19	8,7
Associações Comunitárias	7	3,2
Governo Federal	3	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>220</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Fichas originais Pesquisa AIUs - 1994

Os dados mostram que na última década avançou muito o processo de descentralização administrativa, e as Prefeituras assumiram a maioria das iniciativas. Nos programas (intervenções em larga escala e em muitas áreas), vemos em segundo lugar os Governos Estaduais, mas já ao nível dos projetos (iniciativas em uma área específica) emerge com força o papel das ONGs, que constituem sob muitos aspectos, uma das novidades positivas reveladas por esta pesquisa. As Associações Comunitárias, apesar de quase sempre participar como entidades colaboradoras, dificilmente conseguem entrar como promotoras das intervenções. As Universidades demonstram um discreto nível de envolvimento, ao passo que fica marcante o baixo grau de iniciativa do Governo Federal.

Ainda estão sendo processados os dados globais sobre a dimensão social (número total de beneficiários) e econômica (total de investimentos) dos programas e projetos estudados.

Encontramos dificuldades, às vezes insuperáveis, em reconstruir a informação sobre os investimentos efetivamente realizados. raramente este dado encontra-se disponível nas administrações, além de serem necessários complicados expedientes técnicos para estabelecer o valor real da moeda em períodos diferentes. Pelas avaliações preliminares, perfila-se uma divergência considerável entre os investimentos previstos e os efetivos, como também entre os beneficiários previstos na fase de planejamento e o número de pessoas alcançadas de fato pelas intervenções.

Este problema abre, entre outros, um questionamento a respeito da metodologia utilizada e da qualidade do planejamento e monitoramento dos projetos.

Neste sentido, é interessante observar a tabela

**Tab. 11**  
**Projetos de recuperação de áreas informais urbanas - Metodologia**  
**Foram levantados dados para alimentação de sistemas informativos?**

Regiões metropolitanas	N de projetos	Sim		Não		Sem informação	
		Nº	[%]	Nº	[%]	Nº	[%]
Recife	24	22	92	2	8	0	0
Salvador	15	10	67	3	20	2	13
Brasília	19	19	100	0	0	0	0
Rio de Janeiro	43	20	47	18	41	5	12
Belo Horizonte	44	21	48	21	48	2	4
São Paulo	46	20	43	21	46	5	11
Porto Alegre	29	13	45	10	35	6	20
Total	220	125	57	75	34	20	9

Fonte Fichas Originais Pesquisas AIUs - 1994

Apenas 57% dos projetos realizados se preocuparam em pesquisar a área antes, durante, ou depois da intervenção. Querendo analisar, ainda, o destino das informações coletadas, encontramos a seguinte situação:

**Tab. 12**  
**Projetos de recuperação de áreas informais urbanas - Metodologia**  
**Memória dos dados levantados**

Regiões metropolitanas	Nº de projetos	Proj com dados informatizados	Projetos sem dados informatizados	Sem resposta	Projetos com dados disponíveis	Projetos sem dados disponíveis	Sem resposta
	%	%	%	%	%	%	%
Recife	24	0	88	12	38	4	58
Salvador	15	33	47	20	60	26	14
Brasília	19	100	0	0	100	0	0
Rio de Janeiro	43	14	42	44	51	26	23
Belo Horizonte	44	9	50	41	32	41	27
São Paulo	46	13	37	50	74	26	0
Porto Alegre	29	16	45	41	59	7	34
Total	220	20	45	35	56	21	21

Fonte Fichas Originais Pesquisa AIUs - 1994

Somente em 20% dos casos os dados pesquisados foram informatizados. As informações são ainda disponíveis, em média, para 56% dos projetos. Destaca-se como contra-tendência o Distrito Federal, pelo controle total da informação.

Outro exemplo interessante para refletirmos sobre a distância entre as intenções e os resultados, é o exame do processo de regularização fundiária, objetivo de muitas intervenções. O procedimento de legalização dos terrenos ocupados por favelas, foi subdividido em quatro etapas fundamentais, presentes em todos os projetos, apesar de algumas diferenças metodológicas entre os diversos municípios.

**Tab. 13**  
**Grau de eficácia dos projetos de Regularização Fundiária**

Etapas cumpridas no Processo de Regularização Fundiária					
Regiões metropolitanas	Nº de projetos	Parcelamento do solo [%]	Cadastro dos ocupantes [%]	Aprovação e registro da planta [%]	Entrega do título [%]
Recife	17	76	88	47	29
Salvador	07	57	57	14	43
Brasília	19	100	95	11	16
Rio de Janeiro	12	58	67	42	25
Belo Horizonte	24	87	54	67	25
São Paulo	31	77	87	58	35
Porto Alegre	11	100	82	18	18
Total	121	82	78	43	27

Fonte: Fichas Originais Pesquisa AUs - 1994

Podemos observar que, sobre 121 projetos, somente 27% cumpriram o objetivo final, enquanto os outros o perderam ao longo do caminho. A Pesquisa documenta avanços significativos neste setor: todas as Capitais e vários municípios dotaram-se nesta década de leis específicas para a legalização de favelas, pioneira foi Belo Horizonte com a Lei PROFAVELA (83) e logo em seguida Recife com a criação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. A meta da regularização fundiária dos assentamentos tem sido, como vimos, entre os objetivos prioritários das intervenções. Foram dados também alguns passos, sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo rumo a definição jurídica do problema para os loteamentos clandestinos e os conjuntos habitacionais irregulares.

Não obstante tudo isso, conseguiram-se na prática resultados escassos. Uma análise mais aprofundada das metodologias utilizadas, mostra que muitos projetos imperraram na excessiva burocracia do processo. Muitas vezes as exigências feitas para legalizar um lote de favela são maiores que para qualquer lote de um bairro formal, os empecilhos não estão na lei, mas nos sucessivos regulamentos e na mentalidade dos burocratas que os aplicam. A integração da

cidade informal é assim entendida como a aplicação das mesmas regras rígidas da cidade formal, as que justamente geraram a necessidade das 'soluções clandestinas'

No estudo das metodologias de intervenção, foi enfocado também o aspecto da maior ou menor integração das ações

**Tab. 14**

**Programas e projetos de recuperação de áreas informais urbanas 1984-94 - Metodologia Modalidade de intervenção por tipos de ações nas 7 R.M.**

Modalidade	Nº	Ações integradas		Ações não integradas		Sem especificação	
		ABS	%	ABS	%	ABS	%
Programas	143	52	36,4	89	62,2	2	1,4
Projetos	220	56	25,5	160	72,7	4	1,8

Fonte: Fichas originais Pesquisa AIUs - 1994

São poucas as intervenções que se preocupam em criar uma sinergia, integrando as diversas ações, com as consequências que analisaremos nas conclusões

Em 78,5% dos projetos pesquisados, as instituições promotoras declararam ter dado ênfase à participação comunitária. A mesma ocorreu em 64% dos projetos durante a fase de planejamento, em 72% na fase de execução, em 50% na fase de avaliação; em 62% na fase de manutenção dos benefícios

Havia no questionário uma pergunta de controle, que pedia uma descrição mais detalhada dos aspectos do projeto em que a comunidade foi envolvida. A análise das respostas demonstra que o conceito de participação é considerado em muitos casos de modo superficial, gerando portanto a tendência a super-estimar a própria quantidade da participação. As percentagens acima devem portanto ser consideradas *cum grano salis*

As ações incentivadas pelos projetos no trabalho comunitário foram

**Tab. 15**  
**Ações incentivadas pelos projetos no trabalho comunitário**

Formas de solidariedade e trabalho comunitário	84,1%
Formação de lideranças	70,5%
Autogestão de serviços coletivos	68,2%
Combate à violência e criminalidade	15,9%
Mudança de atitude frente ao meio ambiente	13,6%
Outros	9,1%
Sem especificação	6,8%

Isso confirma, de modo geral, a tendência para estimular a participação sobretudo na execução de obras e gestão de serviços coletivos. É relativamente baixo o empenho dos projetos para promover mudanças de comportamentos frente ao meio ambiente.

Nos projetos que previam a execução de obras, a realização das mesmas foi distribuída da seguinte forma:

**Tab. 16**  
**Formas de execução obras e ações nos projetos**

Gestão direta pelos órgãos públicos	37,5%
Mão de obra da comunidade remunerada	23,6%
Empreiteiras/consultores	21,0%
Mutirão	12,1%
Auto-construção	5,8%

## **VII. Os estudos de caso: análise da relação metodologia/ resultados**

Os casos selecionados foram projetos em favelas, já concluídos ou em fase avançada de realização, cujo eixo principal fosse a recuperação urbana e ambiental do assentamento. O principal objetivo foi proceder a um estudo comparativo das metodologias utilizadas.

Foram reconstruídos, na história de cada projeto, os aspectos essenciais da metodologia, avaliando sua eficácia se os procedimentos utilizados alcançaram os objetivos propostos, se as técnicas e tecnologias empregadas foram apropriadas; como foram usados os recursos humanos das instituições envolvidas e da comunidade.

Cada aspecto da metodologia (procedimentos, tecnologias, uso dos recursos humanos), foi avaliado com relação aos seguintes indicadores

- reconhecimento jurídico,
- fortalecimento da comunidade,
- melhoria da qualidade urbana e ambiental;
- melhoria das condições de saúde e educação,
- recuperação de custos e mobilização de recursos,
- grau de colaboração entre os agentes envolvidos,
- incremento da capacitação institucional

## VIII. Conclusões

A integração urbana das áreas informais é um processo de médio-longo prazo, em que contribuem diversos fatores, muitos dos quais externos aos próprios assentamentos, como o reconhecimento institucional e o quadro político e econômico do País

Os projetos de intervenção devem ser considerados como uma etapa inicial deste processo. A contribuição que conseguem dar ao objetivo superior da integração à cidade dos assentamentos, depende não apenas estritamente das ações realizadas, mas sobretudo da capacidade de focalizar a atenção sobre uma determinada área e ativar mecanismos de mobilização de novos recursos

Um projeto não consegue prever o futuro desenvolvimento da área em todos os detalhes e é portanto ilusória a pretensão de planejar uma espécie de mini-plano diretor e normas rígidas de uso do solo. O problema da integração é, ao contrário, valorizar a especificidade destas áreas e o esforço autônomo da população; aceitar a convivência de padrões urbanísticos diferentes, sem que isso se torne pretexto de exclusão social

Neste sentido, a integração é garantir aos cidadãos, como direitos fundamentais, o reconhecimento jurídico, o acesso aos serviços urbanos, à educação e ao mercado do trabalho e uma qualidade de vida digna. Os resultados nesta direção constituem uma vantagem também para a cidade formal

Pela análise dos programas realizados no Brasil durante a última década, podem ser destacados alguns fatores que favorecem o sucesso das intervenções:

### **\* A pluralidade dos atores do processo e a boa relação entre eles**

A integração à cidade de uma área informal envolve órgãos públicos diferentes, a comunidade local e o apoio da sociedade civil. Não foram encontrados casos de programas bem sucedidos faltando um destes atores

A presença de ONGs tem ajudado a aumentar a número de parcerias nos programas, proporcionado o intercâmbio de experiências entre atores diferentes e o uso de modelos gestionaís menos burocratizados. Isto depende da própria natureza das ONGs, que normalmente possuem estruturas mais enxutas e flexíveis, estão voltadas para entender a dinâmica comunitária e se envolvem nos programas por motivações ideais e culturais.

#### **\* A possibilidade de integração das ações**

Cada área funciona como um micro-universo composto por diferentes subsistemas interligados entre si: ambiental, urbano, fundiário, social, econômico. Os programas integrados têm maiores probabilidades de sucesso, pois levam em conta a globalidade e complexidade dos elementos em jogo. Intervenções setoriais tem incidência limitada e às vezes não resolvem nem o problema específico. Um exemplo foi fornecido pelo estudo de caso do Projeto Camarujipe em Salvador para implantação de escadarias drenantes. Uma tecnologia “perfeita”, tecnicamente correta e de baixo custo, não funcionou nas áreas em que não se criaram programas de capacitação dos moradores para a manutenção.

#### **\* A possibilidade de continuidade do processo**

Desde o início de um programa é necessário incentivar mecanismos de sustentabilidade financeira, social e de desenvolvimento dos recursos humanos. Quando esta preocupação é deixada para a fase final ou posterior à intervenção, normalmente é tarde demais, pois se esgotaram as oportunidades mais diretas e intensas de participação.

Os programas que envolvem outros atores além dos órgãos públicos e da comunidade, como por exemplo entidades internacionais e ONGs, tem mostrado maior continuidade, pois estas funcionam como *trade-union* ao longo do tempo, desvinculando-se as ações do prazo de mandato das administrações locais.

#### **\* O uso de técnicas e tecnologias apropriadas (ou seja aderentes à realidade)**

A capacidade de identificar instrumentos e técnicas apropriados nasce do envolvimento dos agentes promotores com a realidade encontrada. As soluções certas tem surgido da capacidade de entender a situação específica e da paixão e urgência de conseguir os resultados. Por isso a experimentação funciona melhor ligada a experiências diretas de campo, do que a testes de



laboratório Um exemplo foi o desenvolvimento do sistema ViSP (Visual Settlement Planning), idealizado pela UNCHS (Habitat), que fez um salto de qualidade e utilidade quando foi aplicado no Projeto ALVORADA, desenvolvido pela AVSI em Belo Horizonte

#### **\* A memória da experiência feita na comunidade e nas instituições**

Raramente encontrada e quase nunca de forma escrita, mostrando que neste campo não ultrapassamos ainda o estágio da tradição oral, como nas sociedades primitivas Pouco foi investido para capacitar as instituições e deixar um acervo formado junto às comunidades sobre a experiência feita Faltam também metodologias adequadas de monitoramento e avaliação dos projetos

Mais uma vez, a Pesquisa evidenciou alguns casos de práticas bem sucedidas em programas com a participação de entidades de cooperação internacional e ONGs

As conclusões da Pesquisa apontam a necessidade de uma mudança de concepção e de estratégia com relação à cidade informal, particularmente no que diz respeito a distribuição de tarefas entre público e privado

Os melhores resultados si deram nas situações em que houve mais coragem em delegar à comunidade e às ONGs mais poderes de organização e gestão, inclusive dos recursos financeiros.

O público, mais que único construtor da cidade, deve ser o facilitador e mediador entre diversos agentes envolvidos, sobre tudo garantindo a arrecadação e redistribuição dos recursos de forma equitativa, para subsidiar as intervenções destinadas às faixas mais pobres da população

Uma política urbana capaz de garantir um espaço de negociação e estabelecer parcerias com os diversos atores, flexível em valorizar as especificidades, não se acorda com o modelo centralista de gestão administrativa. Por isso os municípios devem ser capacitados para enfrentar os desafios do desenvolvimento urbano, como também precisa dar mais confiança, preparação e meios à população, valorizando sua forte tradição associativa



**THE INTEGRATION OF THE  
INFORMAL TOWN: SOCIAL AND  
ECONOMIC COST-BENEFITS**

**A INTEGRAÇÃO DA CIDADE  
INFORMAL : CUSTOS E  
BENEFÍCIOS SOCIAIS E  
ECONÔMICOS**



# URBAN POVERTY REDUCTION

## The Potential of Informal Settlement Upgrading

Ivo Imperato  
Coordinator, Settlement Upgrading Programme (SUP)

### 1. The failure of Government as a provider of shelter and related infrastructure

It is a well-established fact that policies aimed at the direct provision by the public sector of shelter and shelter-related infrastructure in developing countries have at best had limited success. The failure of such policies, coupled with rapid urbanization, has caused a burgeoning shelter deficit in most developing country cities.

### 2. The role of informal settlements

In most developing country cities, this deficit has been addressed by the poor themselves through the spontaneous, or *informal*, production of shelter. It is thus that a high proportion, and in many cities the majority, of urban dwellers in developing countries live in informally produced shelter: the *pueblos jóvenes* of Lima, the *kampung*s of Jakarta, the *gecekondu*s of Ankara, the *bidonvilles* of Abidjan and the *favelas* of Rio de Janeiro are just a few examples of *informal settlements* that house a significant proportion of the population in these cities.

### 3. Impressive resources are mobilized in spite of the severe constraints

It suffices to look at the above examples of informal settlements to realize what an impressive amount of time and resources are devoted by the urban poor to the production of shelter and shelter-related infrastructure. While the results are generally substandard in quality, it has to be remembered that this is the only available shelter for large sections of the population, and that such shelter has been built and gradually improved by the poor with their own resources, normally in the absence of external help, and in presence of numerous and severe constraints.

### 4. The potential of settlement upgrading for poverty reduction

The informal production and improvement of shelter and shelter-related infrastructure is thus responsible for a very high proportion of all shelter and infrastructure production in developing country cities, and generates significant economic activity, informal sector employment, and income. Therefore, beyond its obvious positive effects on the living environment of the urban poor and on the economic productivity of cities, the promotion and support of community-level activities in the informal production and improvement of shelter and shelter-related infrastructure makes sound economic sense and may be a key factor towards

reducing poverty in urban areas. Also, beyond the impressive resources that are already mobilized, and the significant economic activity that is generated, it should be borne in mind that informal settlement upgrading normally employs labour-intensive methods and local materials, and therefore generates more employment per shelter unit that is produced or improved than is the case with formal-sector production of shelter.

### **5. Settlement upgrading as a gradual, continuous process**

The conventional approach to settlement upgrading involves large-scale, concentrated investment, like most traditional public works projects. In many cases, abrupt improvements through provision of infrastructure have resulted in skyrocketing land and rent prices and ultimately in the expulsion of the poorest groups from the settlements. The approach advocated by UNCHS (Habitat) is completely different. We favour the adoption of enabling measures, to strengthen a process that is already ongoing in most informal settlements: the gradual and continuous production and improvement of the settlement, based on the population's own initiative. External funding of course helps, but it is its catalytic and mobilizing function that is most important. The idea is not to try to do everything for the people, but to work with the people to overcome the obstacles that stand in the way of informal settlement upgrading. This approach is based on a positive view of cities, and in particular of the immense vitality and resourcefulness of city dwellers.

### **6. Constraints to settlement upgrading are the same that perpetuate poverty**

Many authors have sought to determine the structural causes that perpetuate the vicious circle of poverty. Such causes are all related to lack of access to the key elements that may allow an individual or a group to overcome poverty: access to assets, access to credit and access to know-how. This formulation corresponds exactly to the three main bottlenecks that constrain community initiatives in informal settlement upgrading and limit their effectiveness:

- lack of recognition and security of land tenure/lack of *assets*
- lack of access to financial resources/lack of *credit*
- lack of access to building technology/lack of *know-how*

UNCHS (Habitat), as part of its 1996/97 Work Programme, has launched a new subprogramme (#8, *Reducing Poverty and Promoting Equity*). The activities of Subprogramme 8 will be structured along three main lines of action, that seek practical ways to address the structural causes of poverty. The three lines of action of Subprogramme 8 are as follows:

- (a) employment generation (informal sector support, micro-enterprises, use of labour intensive approaches)
- (b) access to land, shelter and basic services (water, sanitation, education, health)

(c) social integration (support to vulnerable groups, community involvement, reduction of urban violence, access to justice)

#### **7. A strategy for shelter sector-led poverty reduction**

One of the components of a shelter sector-led strategy for poverty reduction is therefore the stimulation of community initiatives in shelter and infrastructure production and upgrading. Such a strategy needs therefore to focus on the removal of the above-mentioned bottlenecks. This is not an easy task, since these are deeply ingrained structural obstacles. Recognition of informal settlements and regularization of land tenure are still resisted by established interests in many cities. The fact that more and more cities - from Amman to Salvador da Bahia, from Surabaya to Cartagena de Indias, from Eldoret to Concepcion - are, however, busy removing them, and with success, is very encouraging. The results reaped by these cities, with their pro-active strategies, point the way forward and encourage us to do more.

#### **8. Difficulties for the removal of bottlenecks**

The outdated views of many city administrators, who consider informal settlements as an abnormal growth that should be removed, land use and land property legislation that conforms to such outdated views, the supply-driven and compartmentalized organization of public utilities and of the public sector in general, the lack of motivated and appropriately qualified personnel, the lack of a solid revenue base, and the lack of appropriate mapping and planning methodologies for informal settlements are aspects that are common to many local governments - a situation of general lack of tools to deal effectively with the challenging realities of cities, and with those of the informal town in particular.

#### **9. Political will needs appropriate tools to produce results**

Even though political will in many cities is increasingly in favour of the recognition and upgrading of informal settlements, administrations are still struggling with the practical requirements of implementation. Many of the constraints faced by cities in this respect are related to the lack of capabilities in such land management tasks as mapping, planning and cadastral registration. One of the main constraints to the improvement of informal settlements is the lack or inaccuracy of the maps and cadastral data that are necessary for the planning and implementation of upgrading projects. Local authorities often lack the means to produce a reasonably accurate base map. Other concerns are the length of time that is normally required by conventional surveying techniques, and the need to involve local stakeholders in the planning process through the use of maps and visual aids such as photographs, that can be clearly understood.

## **10. Activities of the UNCHS (Habitat) Settlement Upgrading Programme**

Appropriate tools are therefore necessary to allow political will to fuel concrete action in settlement upgrading. The Settlement Upgrading Programme (SUP) is concerned with the development and dissemination of such appropriate tools. At present, SUP is focusing on the development of an **integrated computer application** based on the UNCHS (Habitat) Visual Settlement Planning (ViSP) approach and on the applications that have been developed by AVSI and the University of Bologna in Brazil. The purpose of this integrated computer application is to address the specific mapping, planning and cadastral registration needs of informal settlement upgrading. The application is currently being field-tested by UNCHS in Nakuru (Kenya), and by AVSI in Belo Horizonte, Salvador and Santos (Brazil). In addition, SUP has started working in 1995 with six more developing country municipalities in Africa, Asia and Latin America in the definition of their requirements in the field of informal settlement upgrading, with a view to the formulation of specific capacity-building projects to be launched in the second half of 1996.

## **11. Final remarks**

The example of one of the sponsoring countries of the Belo Horizonte International Seminar provides us with a strong argument to support the case made above. Indeed, the economic recovery and record growth rates of Italy in the post-World War II period owe much to the rapid development of the shelter sector, which was strongly demand-driven, and much of it informal sector-led, in many regions of Italy. This has contributed decisively to poverty reduction, besides leading to a drastic reduction of the shelter deficit and to a very high level of house ownership (one of the highest in the world).



## GLOBAL TRENDS AND INFORMAL TOWNS

*Gabrielli Quinti - CERFE, Italy*

First of all, let me thank the Belo Horizonte city hall, the Pontificy Catholic University of Minas Gerais and AVSI for the invitation to this international seminar "Challenges of the informal town" that represent one important step in the preparation of Habitat II City Summit

CERFE, that I represent here, is a non-profit research centre that works since 1984 about urban development on the behalf of italian Cooperation and of some International organizations such as WHO, UNICEF, EEC and above all UNCHS - Habitat. Cerfe is (or was) involved in Urban Management Programme, Settlement Upgrading Programme, city-Data Programme and in urban activities of Water Supply and Sanitation Collaborative Council and Water Supply and Sanitation Programme

Before getting straight to the topic of my paper and, then, trying to draw what are, in this era of globalization, the social and economic trends that influence urbanization, let me underline one of the reasons of the relevance, today, of this seminar in Belo Horizonte

I think that is important to recall here that, although the previously - more or less until the end of "80 - dominant negative perspective on cities is changing (thanks to increasing awareness of the deep links between urbanization and economic and social development), the importance accorded to urban issues still clashes with the very limited commitment in terms of financial, human and technical resources of ESAs and national governments in this field. Even if the amount of resources devoted to urban issues has increased in recent years, we might say that a real gap between the importance given to the city and the commitment in urban areas still exists. We might recall here, for example, that the formal housing sector does not build more than 20% of the 20 million units which represents the annual demand for new houses in developing countries. Moreover, only a few ESAs have their own departments or sections specifically involved in urban development. And according to the most optimistic estimates, such as the one developed by the International Institute for Environment and Development, urban commitment amounts to just 15% to 20% of the total public funding for development, even though the urban population presently accounts for nearly 50% of the world population. This seminar and the Habitat II City-Summit - but, above all, the projects and the experiences that are represented here- could be a sign that, on this matter, things begin to change.

I get straight to the point. When we speak about "social and economic trends that influence urbanization", it is necessary to distinguish those that

concern the world as a whole (for example demographic growth, globalization of the economy, and democratization), that we can define as “Global Trends”, and those that pertain exclusively to cities (for example degradation of the urban environment and expansion of the informal settlements), that we can define as “impacts” (or urban tendencies) inasmuch as, as we will see further on, they involve macro-phenomena which are in a sense the result of impacts of global trends on urban realities. There are relationships, therefore, between the former and the latter which will be examined later (T1).

In the framework of a Research-Study on “Current global trends in economic and social development” commissioned to CERFE by UNCHS (Habitat), we have identified 30 Global Trends (T2) and 27 relevant impacts (T3) that represent, in few words, a network of social and economic processes that carves the urban realities. Of course, the degree of influence of these trends and impacts is different from a context to another (i.g. from a country like Italy to a country like Brazil). But with different degrees more or less all the trends and impacts concern, in some way, all the countries in the world.

It is not possible here, due to time constraints (but it would be also worrying), to describe all the trends and impacts identified. I would only give, first, some details about some of the global trends (not the more important ones but those that, perhaps, are not quite evident) and take into consideration some linkages between them; and then try to see, with an analysis of the impacts, in which way these trends influence urban realities.

## **GLOBAL TRENDS**

On this way, I think that isn't necessary to spend words about demographic growth (but it will be useful, later, to speak about the relationship between cities and demographic transition) and on migration flows. Let me only show this transparency (T4). I think also that nobody has doubts about the relevance of North/South polarization. On this matter it is important to recall, as UNDP shows each year, that there was, in recent decades, some widening South-North gaps (i.g. the output share of the poorest 50% of the world population shrank from 7.3% to 6.3%, while that of the richest 20% rose from 71.3% to 74.1%), but also some narrowing South-North gaps (i.g. life expectancy in 1960, for example, was 37% less in developing countries than in industrialized countries, by 1992 the difference had been reduced to 16%). One area in which the North/South differential has decreased most is health and this is the result of considerable improvement in health conditions and access to health services in recent decades (which is also one of the most important factors in demographic growth). But in spite of these improvements, the imbalance between the North and South of the planet with regard to economic and social conditions, remains huge (I think that it is also well-known in which ways these trends influence urbanization).

Let me describe a little the fifth global trend identified that may be termed the cognitive revolution. It is generally manifested by the growing capability of human groups and individual to identify and pursue their own objectives, to manage their relationship with the physical and social environment (especially through the use of new technology), and to interact with institutions, aside from the emergence of new social, political, ethnic and religious identities. Symptoms of this trend are, for instance, the significant increase in access to education (T5), the increase in the circulation of information, the growth of mass communications (T6) (which - between others - allowed events such as the 1992 Gulf War to be viewed live by more than 1.5 billion people), the spread of telecommunications (number of telephones, increase of the international telephone traffic - which is quadruplicated between 1986 and 1995 - , the expansion of the Internet system that went hand in hand with the spread of PCs) (T7).

If it is not the case to spend time on democratization process (that are, in these years, quite relevant, but, I think nobody denies), I wish underline that this trend has developed alongside the crisis of governments and public administrations which in many cases has had unsettling effects on political regimes. The most evident sign is that the governments of industrialized and developing countries, albeit to widely differing degrees, are finding it more difficult to guarantee citizens the basic services of the social state envisaged by democratic models (T8) (housing, social security and welfare, education and health). The by-products of decreased public spending include, on the one hand - and I'll return to this point later - a worsening of social exclusion, especially as regards the poor and / or marginalised subjects, and, on the other, a loss of consensus. Another factor fueling this crisis is the loss of control of public spending (i.g. growth of public debt in industrialized countries). Finally, we should not overlook the many examples of dysfunction (including cases of extortion and corruption) that have come to light in recent years in many countries (also as an effect of the cognitive revolution with which the crisis of public administration is close linked).

The interaction between the government crises, on the one hand, and the cognitive revolution, on the other, is related to the emerging of new social actors (This process is very well known in countries like Brazil or Italy) and to the emerging (or the strengthening) of transnational subjects, that are not only international organizations like UN and Bretton Wood institutions or multinational corporation, but also hundred of international NGOs, transnational organized crime and world cities which are beginning to play a key role in the world political, diplomatic, economic and financial spheres.

Two other trends that are widely recognized are the economic and the financial globalization. It is no possible, here, to dwell upon these two very complex processes. Let me say, only, that the latter is also fostered by the tendency towards privatization of financial assets which, especially at the

investment level, are increasingly “controlled” by large private corporate actors rather than by individuals and accompanied by a concomitant diminishment in the ability of governments to control and manage financial markets (T9) (we can underline here the linkage with the government crisis, but also with migration flows T(10)) Globalization, of course, is occurring not just in the economic sector, but in the social and cultural spheres as well (thanks also to the cognitive revolution and to the process of democratization) Economic and financial globalization are linked to two other important global trends that is not the case to describe here: the economic liberalization and the privatization or services (public utilities specifically) that occurring in the framework of a general industrialization and increasing of service economy (T10 bis)

We have called another social trend, inked to the cognitive revolution “ethnoscape”. Ethnoscape refers to the considerable increase in mobility of people at the international and intercontinental level, apart from migratory flows. It thus regards movements of persons for reason including business, technical and/ or humanitarian cooperation, scientific and cultural exchanges, political and diplomatic relations, and tourism (T11). “Cognitive revolution” and “ethnoscape” are linked to another trend, that at different levels, involve all the world that is the acceleration of technological innovation. Everybody knows that this trend involves various technological systems, from highly advanced (electronics, information technology, automation technology, etc ) to less advanced technology (for example, the diffusion of appropriate and intermediate technologies) (T12)

Let me spend some word on three main global trends that are very closely interrelated the growing of social exclusion, the economic growth without social development, the growing of poverty We can discuss if we have here three autonomous trends or only one. in fact, poverty and all (or nearly all) the dynamics of social development are linked in a positive or negative sense with social exclusion, but this is not the place for doing it. On the contrary we can ask ourselves if it is correct or not speaking of a growing of social exclusion

Indeed, if we examine the statistical trends pertaining to this macro-phenomenon we are led to the conclusion that social exclusion is on the wane. In the past 20 years the weight off many factors commonly associated with social exclusion has lessened- at least in relative terms. Access to health services has improved, adult illiteracy has decreased, the circulation of information has increased, more people have the opportunity to travel, democratization has spread, and vaccinations against the major diseases are up. Moreover, as we will see, there has been a tendency toward reduction in the disparity between women and men, and food security has tended to rise. At the same time, of course, there has been an increase in environmental degradation, social insecurity (or which more later, especially as regards the rise in crime),

the marginalization of elders and other weak subjects But in sum (in the mathematical sense) social exclusion would appear to have decreased

Why, then, are we asserting that social exclusion has increased? Essentially for three reasons

\*First, while certain situations seem to have improved in relative terms, the picture appears very different in absolute terms For example, between 1960 and 1992 in India the adult illiteracy rate decreased from 72% to 50.2%; but since the population more than doubled in that period, the number of illiterate Indian adults has actually increased by 50% And more generally, examining the phenomenon of poverty, while on the one hand it is true that average access to income has increased, on the other, the fact remains that today more than one billion people live in conditions of poverty that are considered unacceptable (many more than 20 or 30 years ago)

\* Second, the marginalization of weaker subjects has tended to increase in the 80s and the earliest 90s, inequality, according to Gini coefficient, has risen in almost all the transitional economies of Europe and in many Latin America countries, moreover, the percentage of families with an income below the subsistence threshold is growing)

\* Third, precisely because of the various processes of globalization that have been discussed in part and for the cognitive revolution there tends to be a heightened perception of social and economic differentials Thus, even though such differentials may be decreasing in percentage terms, they are perceived as abnormally high in terms of absolute numbers, as we saw in the case of poverty, while the percentage of the poor population decreased, the number of poor people as a whole increased

We may therefore conclude that it is absolutely accurate to state that, in absolute terms, social exclusion in general, and poverty in particular have increased (as in increases in the number of the individuals - or families-involved); and, finally, that these trends have increased yet more if they are examined in terms of relative deprivation thus, if we consider, also, on one hand the growth of unemployment (specially, but not only, in ocean countries) and, on the other, the general growth of real GDP per-capita we can also conclude that is correct to underline that this age is characterized by some kinds of economic growth without social development (T13)

Many other trends are linked to social exclusion Three of them concern the paradoxical situation of women, youths and elders

Women, as a subject, constitute a group that is gathering strength Differences with respect to men are decreasing as regards primary and secondary schooling, adult literacy, average wages and unemployment We also see a decrease in maternal mortality But on the other hand, we see an increase in absolute terms in women's unemployment and similar increases in the percentage of single-parent families with women as heads of household which usually involve poor families (i.e. the "feminization of poverty") (T14)

With regard to youths, in recent years, the level of education has increased in both industrialized and developing countries there has been an increase (although to a different extent) in access to social services, territorial mobility, the opportunity to be informed and to participate in political life. But, by the same token, there has been an increase in barriers to access to work and thus, in effect, to income (youth unemployment). The paradox of youth's condition is more evident in industrialized countries and in medium-to-high income developing countries (T15).

The condition of elders can also be defined as paradoxical. On the one hand, they are increasingly numerous (the average life expectancy at 60 years of age rises). On the other hand, elders will be increasingly excluded from the productive base. What will 800 million mostly healthy elders do? Shut out of the work world, with a remaining average life expectancy ranging from 5-8 and 15-20 years (for the most part in good health), they constitute a segment of the world population whose functions and role must still be largely defined (T16).

Three other trends that somebody reads in the framework of social exclusion are family are:

- the disaggregation of families)the decreasing of the average number of family members and the emerge, as I have just said, of kinds of weak families as single-parent families with women as heads of household);
- the growth of criminality,
- the growth of conflicts, not between states but inside the states (in particular civil conflicts due do ethnical, religious, linguistic and political problems).

Let me conclude this part of the paper with the mention (I don't think that their description, beside the transparencies, is necessary of two global trends that concerns strictu sensu the relations between people and environment: the environmental degradation (T17) and the increase of food imbalances between countries (T18)

## **URBANIZATION**

Last but not least, the 30th trend identified is urbanization (T19). As I said before, urbanization is connected with many of the social and economic global trends cited until now.

Strictu sensu, urbanization is the "sum" of demographic growth and migration flows. But, for instance, demographic growth is connected with health improvement and migration flows with social exclusion growth, increase of food balances, increasing of services economy and so on.

But when we talk on influences of social and economic trends on urbanization, I think that is more interesting think to see in which way each one of the social and economic trends mentioned until now, and also these trends as a whole, influence urban dynamics.

## **IMPACTS**

As I said before, in our assumption, impacts are social or economic processes that pertain exclusively to cities. Generally these processes are the results or the specifications of the global trends on the socio-economic context of the city, in other words, impacts are specific processes engendered by global trends in the urban context.

Relationships between global trends and impacts can be very different. We may identify three different situations:

1. a one-to-one relationship between a global trend and an impact (for example, the crisis of governments and public administrations engenders in cities a process with specific characteristics that we can call "crisis in urban management"),
2. a complex relationship - which is by far the most common case - in which an impact is the joint effect of actions of several global trends (for example three trends - but perhaps more -, namely the increase in democratization, the emerging of new social actors and the contemporaneous crisis of governments and public administrations engender the urban decentralization that is, also a specific urban process),
3. a mixed relationship, in which an impact is a direct consequence of a global trend, but, at the same time, shows specific characteristics as a result of the influence of other trends (this is the case, for example, of urban social exclusion which, while undoubtedly a specific instance of a global process of social exclusion, appears to be influenced by other trends, such as the increase in criminality, environmental degradation, economic growth accompanied by growing unemployment and the crisis of governments and public administrations).

As for the Global trends, it is not possible here due to time and tedium constraints to describe all the impacts identified. Also here, I would only give a general description of the various relationships between trends and impacts and detail about some of these impacts.

A general description of the various relationships between trends and impacts could be the following:

(one to one relationships)

urbanization	urban concentration and growth of mega-cities
urbanization	growth of medium-size cities
environmental degradation	degradation of urban environment (T20)
increasing of services economy	urban shift to service economy
crisis of governments and PA	urban management crisis
(complex relationships) demographic growth cognitive revolution health improvement	acceleration of demographic transition
urbanization ethnoscape	reduction of urban mobility (T21)
urbanization demographic growth migratory flows	expansion of informal settlements (T22)
demographic growth migratory flows urbanization	growth of housing storage (T23)
cognitive revolution economic globalization emerging of new social actors migratory flows (economic growth without social development)	expansion of the informal economy (T24)
economic globalization crisis of governments and PA increasing of services economy	shrinkage of the formal economy
accelerated technological inn economic globalization economic liberalization privatization of services	growth of urban productivity and innovative capacity
accelerated technological inn economic globalization economic liberalization financial globalization	increased inter-urban shifting of productive activities
health improvement environmental degradation + trends linked with USE	paradoxical situation of health in urban areas
crisis of governments and PA	growth of insecurity in urban areas



<p>growth of criminality  growth of civil conflicts  emerging of new social actors</p>	
<p>crisis of governments and PA  demographic growth  cognitive revolution</p>	<p>degradation of urban services infrastr</p>
<p>crisis of governments and PA  democratization  emerging of new social actors</p>	<p>decentralization</p>
<p>crisis of governments and PA  privatization or services  emerging of new social actors</p>	<p>emer. of new collec services providers</p>
<p>decentralization  economic globalization  economic liberalization  social and economic glob  cognitive revolution  migratory flows  emerging of new social actors</p>	<p>diversific. of behavior and lifestyles</p>
<p>demographic growth urbanization  (decentralization)  migratory flows  emerging of new social actors</p>	<p>urban fragmentation</p>
<p>economic globalization  social and cultural globalization  ethnoscape  cognitive revolution changes in  urban/rural relations</p>	<p>emerging of urban networks and urban  regional systems</p>
<p>ethnoscape  increasing of services economy</p>	<p>variability of urban population</p>
<p>economic globalization  financial globalization  social and cultural globalization  ethnoscape  urbanization(dg+mf)  increasing of services economy  emerging of transnational sub</p>	<p>emerging of global cities/world cities</p>
<p>emerging of new social actors  health improvement  democratization  cognitive revolution  paradoxical condition of women</p>	<p>urban human development</p>

paradoxical condition of youths paradoxical condition of elders acceleration of technological inn	
emerging of new social actors crisis of governments and PA	emerging of a culture of recognition
(mixed relationships) social exclusion environmental degradation economic growth without SD crisis of governments and PA growth of criminality disaggregation of family paradoxical condition of women paradoxical condition of youths paradoxical condition of elders	urban social exclusion
democratization emerging of new social actors emerging of transnational sub	growth of urban democracy

It seems to me that the nature of the 27 impacts mentioned above is self-explained on the basis of their relationships with global trends. Only for some of them, it could be useful to add some explanatory elements

Acceleration of demographic transition- urbanization is correlated to a perceptible decline in fertility rates in urban areas, which would lead to the acceleration of demographic transition in developing countries. The phenomenon appears caused by various factors, such as greater exposure of urban populations to family planning programs; lower infant mortality rate, which would favour the trend toward a lower average number of children per woman; the housing shortage, and increased rate of education

Emerging of a culture of recognition - it refers to a general attitude towards the management of urban problems especially among international development agencies. There are many indications of this attitude in various sectors

- in the urban planning context (in which there is a tendency to improve informal settlements rather than demolish them in order to do new construction work),
- in the legal framework (in which there is a tendency to try to legalise informal settlements, thus permitting rehabilitation, up-grading and the supply of primary services which would otherwise not be permitted),

- in the economic field (in which a revolution of the informal economy is under way, viewing it not as a pathology, but as resource for the economic development of urban areas),
- in the technological field (in which there is a tendency to avoid complex and sophisticated technological plans and make the best use of local technology or imported technology that suit local cultural needs and economic possibilities),
- in the political-institutional field (in which the tendency is to recognize and make the best use of local forms of self-organization, which are often informal, and to strengthen the role of local organizations in decision-making processes).

Diversified, or behavior and lifestyles In the context of a broader and well-known cultural homogenization and as paradoxical effect of it, the progressive diversification of behavior and lifestyles in urban areas is by now an established phenomenon, although data on the subject are difficult to obtain there are, in particular, many studies on developing countries, post modern cities, cultural diversification in cities (a process also caused by migratory movements) and the relationship between globalization and cultural diversification

Emerging of global cities/world cities - it refers to a group of cities which are nodal centres for flows of information, labour force, money, goods and services and which, because of their strategic role, extend their influence world-wide Among world cities in developing countries we would include, in developing countries, Singapore, Bangkok, Honk Kong, Shanghai, Seoul and Sao Paulo and, in industrialized countries, centres such as London, Tokyo, New York, Rome or Paris

Emerging of urban networks and urban regional systems - it consists in the tendency of cities to establish privileged economic, communications and cultural relations, thereby constituting urban systems or regional urban systems Typical example is the urban system of Abidjan-Accra-Lome-Cotonou-Porto Novo

Shrinkage of the formal economy - the phenomenon seems to be manifested chiefly in the contraction of the number of jobs available relative to the population The ability to absorb new labour appears to be diminishing in many areas, at a time when developing countries are having to face the effects of a population boom on the labour market

Urban fragmentation is manifested mainly in mega-cities and is characterized by the formation of many autonomous urban "centres". the phenomenon may be referred to variously as "diversification", "multipolarity" and "urban articulation".

## THE GLOBAL CHARACTER OF IMPACTS

Extent can the impacts of global trends on cities be themselves considered "global". Different levels of response exist

From a logical stand-point, we must assume that the impacts mentioned have a global character in that they are caused by the stimulus of one or more global trends. But if global trends seem, in effect, to be present in a systemic way world-wide (and are thus easily recognizable), the impacts are not at all expressed in the same way in different urban contexts, despite being the effects of such trends for at least two reasons:

- first, the different trends that engender them do not manifest themselves in different urban areas with the same intensity,
- second, global trends are assimilated and managed in different ways from city to city, according to pre-existing economic, social, cultural, political, and urbanistic conditions.

We have a complex dialectic between globalization and localization, which is one of the main peculiarities of these last decades of the century. Contrary to what one might expect, the process of globalization does not cause uniformity of urban areas, but rather fosters their diversification. In the face of a mix of global processes, cities react in different ways, taking different and at times unexpected courses of development. While problems tend to become analogous (traffic, service management, crisis of urban management, etc), cities appear to be becoming more dissimilar.

This phenomenon - which has been noted by many authors - can be partly explained by the fact that most of the impacts caused by global trends are no longer managed mainly by the state, public administrations or other public subjects in various countries (entities which for better or for worse tend to be very similar in terms of organization, function, structure and, above all, cultural orientation and methods of intervention), but to an increasing extent by a multiplicity of actors (commonly referred to as NGOs, CBOs, grass-roots organizations, non-profit organizations soon) that have very different organization, identities, goals, capacities and cultural backgrounds. Even the trend towards decentralization appears to contribute this process while the central structures of states present a high degree of uniformity, local authorities, being closer to the social reality they administer, tend to be very dissimilar, and it is reasonable to expect that the degree of differentiation will increase gradually as they gain access to resources and enjoy increased autonomy.

The weakening of state structures and the progressive change in their role coincides moreover with the crisis of the main generator of standardization, namely the model of the nation-state, which was proposed, on

the one hand, as an obligatory step and filter of economic, cultural and transnational social flows and, on the other hand, as a filtering system for the selection of economic, cultural and social processes from the bottom up, that is, from society

## **WHAT POLICIES FOR URBAN DEVELOPMENT?**

Surveying the impacts of global trends on urban areas as a whole, we may attempt an overall interpretation, namely for the purpose of identifying the broadest and most significant tendencies in contemporary urbanization thus viewed, the impacts examined suggest at least three considerations

- 1 The first consideration concerns the increased speed, diversity and extent of the processes of change that are affecting cities. Not only the size of cities is changing, but also their physical and social structure their relationship with the surrounding territory and, more generally, with space. The relationship between globalization and localization re-emerges
2. the second consideration concerns the methods of managing of a city structured in this way. many of the impacts analyzed in effect envisage a “high risk” scenario for cities - the presence of “dangers” that have not been dealt with, in all likelihood because traditional methods of “managing a city” are patently inadequate when the city’s character, dynamics and size are changing so radically (i.e. the crisis of urban management and of the traditional instruments of urban development management - territorial planning, economic planning, direct provision of services by public administrations and bureaucratic management), and it is no coincidence that the majority of the impacts that we can consider as negative are for the most part the direct result of the failure of administrative structures to perform efficiently tasks within their purview, as providing housing through public building projects, ensuring services through its own welfare agencies; ensuring territorial control through planning and supervision by law enforcement agencies, guiding economic expansion, even through substantial public employment
- 3 the impacts, viewed in their totality, would seem to indicate the presence of innovative types of reaction and management of crisis situations.
  - despite vigorous economic restructuring, the city has not lost its capacity to be a centre of productivity and promote technological innovation,
  - in the face of shrinking opportunities for employment, the informal sector is expanding and is no longer viewed as a pocket of illegal employment, but as the possible alternative to urban unemployment,
  - in the face of demographic growth, the city is a catalyst and accelerator of demographic transition;

- in the face of the crisis of centralized structures, new forms of control are becoming evident in the area of service provision by collective actors and new methods of democratic and participatory management,
- in the face of rigid, bureaucratic administrations, there is emerging even within administrative structures a more realistic attitude towards what already exists and works

Thus, what seems to be occurring is a transition from one type of city to another and, most important, from one type of urban regime to another.

All impacts are the results of complex social and economic processes as well as the result of specific policies adopted by various public subjects (local, national and international) to address crisis situations or exploit development opportunities as they appear. These policies seem in their majority elements of an “indirect approach”, characterized by at least three elements

- The tendency, on the part of public actors, to eschew direct action to resolve problems in favour of solutions that rely on the new participation of other subjects, including private enterprises, non-profit enterprises and group organizations (CBOs, NGOs, etc), which are no longer seen as antagonists of public administrations,
- The consequent tendency to decentralize government responsibilities, thus increasing the role of local bodies, and to include an increasing number of “stakeholders” in the decision-making process;
- The tendency to resort to various sources of financing, with emphasis on local economic resources

As we can see, this approach appears to be radically different from the traditional one taken by the state and public administrations (which we will call the “direct approach”) which has been based on

- the exclusive reliance on public bodies for the supply of services and planning and production of housing and infrastructure,
- the centralization of decision-making power,
- the exclusive recourse to public financing for public works and to maintain and develop social services

## A VIOLÊNCIA NAS CIDADES: A IGUALDADE DOS DESIGUAIS

*Nancy Cardia<sup>(\*)</sup>*

Este trabalho procura responder a duas perguntas. O que caracteriza a violência urbana? Ela é gerada em locais específicos e se ela está associada à criminalidade, por exemplo, ao tráfico de drogas? O que aconteceria com a violência se a favela fosse integrada à cidade formal pela urbanização?

Eu vou me restringir à violência expressa nas estatísticas de homicídios. O homicídio vem crescendo assustadoramente nas grandes cidades brasileiras, quando digo assustadoramente, porque mesmo quando a economia se estabiliza e caem a incidência de furtos e de roubos o homicídio continua a crescer. Em 1990 a estimativa era de que o teriam ocorrido no Brasil 19,4 homicídios por 100 mil habitantes, a estimativa para 1995 é de que ocorram 21 homicídios por 100 mil habitantes.<sup>19</sup> Estes números não mostram toda a verdade, pois o crescimento é muito maior nas áreas urbanas. Na Grande São Paulo, por exemplo, ocorreram cerca de 3 800 homicídios até junho deste ano, a expectativa é de que tenhamos mais de 7000 ocorrências até o final do ano. Isto significa que estaremos atingindo uma taxa de 47,5 homicídios por 100 mil habitantes, um número muito superior ao que ocorria na década dos anos 80. Este crescimento não é uniforme através da área metropolitana, mas se concentra em algumas áreas. Um mapeamento do crescimento mostra que o crescimento dos homicídios no período entre 1982 a 1993 ocorreu de forma mais pronunciada em áreas do sudeste, sul e sudoeste desta região e da capital. E alguns casos o crescimento, realmente assustador e ultrapassa 150%. Campo Limpo, Capão Redondo, Butantã, Jardim Mirna, além de outras áreas que são as campeãs em números de homicídios da capital. Jardim Herculano e Parque Santo Antonio. O crescimento nos municípios vizinhos também é muito grande. Carapicuba, Taboão da Serra, Cotia, Itapeverica, Mauá, Ruberão Pires e São Bernardo do Campo, todos estes municípios apresentaram um crescimento superior a 200% no período considerado que em São Bernardo o crescimento superou 1000%.

Que tipo de homicídio? Quais as causas? As causas são várias sabemos que a maioria destas mortes ocorre entre pessoas conhecidas, há muita violência familiar, há muita violência entre vizinhos, colegas de trabalho, amigos. Há muita morte causada pelo abuso de álcool, mas há também um

---

<sup>(\*)</sup> Pesquisadora Associada do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, Ph D em Psicologia Social pela London School of Economics and Political Science

<sup>19</sup> Nos EUA ocorrem 10 homicídios por 100 mil habitantes ao ano, no Japão 1,2 e nos países europeus este número varia de 7,4 (Reino Unido) a 2,1 (Holanda)

crescente número de mortes não esclarecidas e de mortes relacionadas com as drogas com o consumo e com o tráfico. Além disto não podemos nos esquecer que até recentemente a Polícia Militar de São Paulo também era responsável por um número ponderável das mortes<sup>20</sup> Os chamados "justiceiros", "vigilantes" também são responsáveis por estes números

A introdução e disseminação do "crack" certamente está associado ao aumento do número de chacinas, mas estas chacinas também envolvem a ação de grupos de extermínio em cuja composição podem entrar membros das polícias Há casos de chacinas em que o motivo desencadeador foi vingança pessoal mas não acreditamos que estes sejam tão frequentes como afirma a polícia O "crack" traz um aumento da violência provavelmente porque desestabilizou a divisão de territórios de comercialização de drogas anterior, podendo ter atraído outros elementos para esta atividade As disputas por pontos de venda certamente está associada ao aumento dos homicídios

Porque o aumento dos homicídios é maior nos bairros mais periféricos? Estes são os bairros mais desprovidos de tudo, inclusive de polícia. A desigualdade na distribuição dos recursos da polícia no atendimento da população é flagrante Segundo a FSP de 29/09/94, enquanto o 47º DP no Capão Redondo, onde ocorrem ao ano 155 homicídios por 100 mil habitantes, dispunha de 6 delegados, 13 investigadores, 6 carcereiros, 2 carros e abrigava 120 presos (em uma cadeia com condições de abrigar 30 presos), o 78º DP, no Jardim Paulista, onde ocorria menos de 1 homicídio por mês, contava com 7 delegados, 12 investigadores, 5 carros e abrigava 47 presos O mesmo ocorre com a Polícia Militar Esta Polícia tem um efetivo de mais de 70 000 homens para todo o estado de São Paulo, entretanto em cada um dos três turnos ela não dispõe de mais do que 6 500 homens em todas as áreas do estado fazendo rádio patrulhamento, salvamento (resgates), policiando estradas estaduais, e com atividades de corpo de bombeiro. Nova Iorque, para se ter uma comparação, com uma população menor do que a de São Paulo tem cerca de 5.000 homens patrulhando as suas ruas

Pode-se dizer que a polícia tem poucos recursos para o patrulhamento preventivo, que sabemos ser um forte elemento de contenção da criminalidade e da violência Além disso é baixa a taxa de resolução de crimes Pesquisa realizada no Rio de Janeiro revelou que em 92% dos casos não há indiciados e nos 8% em que isto ocorre a maioria se refere a homicídio entre pessoas conhecidas A impunidade é um dos responsáveis pelo crescimento da violência Junte-se a isto as condições sócio-econômicas cerca de 2 milhões e 300 mil pessoas na Grande São Paulo apresentam carências educacionais, habitacionais, de emprego e de renda, segundo a Fundação SEADE Estas carências são ainda mais graves no caso das famílias chefiadas por mulheres

---

<sup>20</sup> Em 1992, ano em que ocorreu o massacre do Carandiru, a Polícia Militar de São Paulo foi responsável por mais de 1500 dos casos de homicídios em São Paulo



Nestas famílias, com frequência a mulher tem que passar longos períodos fora do lar, as crianças são deixadas sós e têm que ter responsabilidade para se dirigir à escola na hora certa. A escola, quando frequentada não ocupa mais do que 3 horas e meia, não existem outras atividades supervisionadas para crianças e adolescentes. A consequência é que estas crianças estão por sua própria conta e risco.

Um delegado de Taboão da Serra em São Paulo resolveu fazer um levantamento das causas da criminalidade em seu distrito. Descobriu que os assaltos ocorrem em ruas sem asfalto ou iluminação pública, distantes de pontos de "ônibus, que os estupros em terrenos baldios, em ruas também desprovidas de asfalto e iluminação, também distantes de transportes públicos (áreas que ele denominou de estuprodomos). Fazendo um levantamento do perfil do detentos no seu distrito policial descobriu que a grande maioria era composta por jovens, com baixo nível de escolaridade e sem nenhuma qualificação profissional. Esta situação é agravada pelo fato de Taboão da Serra não oferecer oportunidade de trabalho para mão de obra não qualificada. Os detentos, em sua grande maioria, cumpriam pena no distrito (por falta de vagas nas cadeias e penitenciárias) por pequenos furtos ou roubos e pelo uso de drogas. Segundo este delegado, estes furtos e roubos estão relacionados com as drogas, servindo para financiar o vício. Não se encontrava preso, à época deste levantamento, nenhum traficante, pois como disse o delegado, estes raramente são presos em flagrante e quando o são podem pagar bons advogados que rapidamente conseguem soltá-los.

Os jovens viciados em drogas representam um problema grave para as famílias e para as comunidades. As famílias não têm a quem recorrer para obter ajuda, quer para o jovem quer para lidarem com o problema. A tensão é tão forte que no limite, por perceberem que aquele que se viciou é um risco para outras crianças da família ou para a sobrevivência da própria família, vão se desvinculando dele. A situação adquire tamanha dramaticidade que às vezes a morte de um filho envolvido com drogas é recebida com alívio. Porque este alívio? Porque a vida destas pessoas é um verdadeiro inferno. Sem a presença da polícia são de fato submetidas a tirania dos delinquentes.

A periferia de São Paulo vive hoje um processo semelhante ao vivido nos morros do Rio ou Baixada Fluminense e que começa a afetar os bairros de classe média do Rio que circundam os morros. Já existem moradores da periferia de São Paulo que dizem "isso aqui é igual a Baixada Fluminense, aqui (Capão Redondo) matam por nada". Sem a proteção da polícia estabelece-se um conluio entre os moradores e os bandidos e traficantes como um tipo de estratégia de "boa vizinhança" que logo se transforma em estratégia de sobrevivência. Estes pactos parecem ser obtidos, ao menos em um primeiro momento, através da prestação de algum serviço pelos delinquentes para a comunidade, eliminando bandidos que atazanam a vida das pessoas praticando roubos e furtos, criando interdições e punições para quem desrespeitar "suas

leis". Como costumam ser eficientes na aplicação das regras, geram a sensação na população de que esta "justiça, rápida e eficaz " (OESP 4/12/94) A contrapartida dos moradores é lei do silêncio não falam sobre o que vêem, não denunciam em troca da "proteção dos bandidos" O custo da submissão é alto calar-se é estar disposto a esconder armas, drogas e até entregar a casa para os traficantes. No Rio a situação é dramática: segundo a polícia agora os traficantes estariam grampeando os telefones dos moradores, censurando correspondência, "escravizando a população" O poder deles é tamanho que até determinam quando pode ocorrer campanha de vacinação de modo a não interferir com os pontos de venda de drogas

A submissão aos traficantes traz uma "paz" precária, pois o domínio deles é instável, guerras entre e dentro de quadrilhas rapidamente transformam o conluio em intimidação e terror Isto já se observa no Rio não mais só nos morros mas também nos bairros de classe média Estes bairros, que conviviam com a criminalidade incrustada nos morros com relativa paz, foram incluídos na "zona de conflito". Assim que Santa Tereza passa a ser chamada jocosamente de "Bósnia" Todas as estratégias de sobrevivência adotadas pelos moradores destas áreas: silêncio, "não se meter na vida alheia", adoção de toque de recolher, não andar sozinho, e nas áreas de classe média, disfarçar seu poder aquisitivo usando roupas simples, tendo um carro velho, não usando bolsa etc, progressivamente se mostram tão ineficazes quanto o foram para os moradores dos morros

A submissão dos moradores aos bandidos não é garantia de tranquilidade duradoura, ao contrário ela aumenta o poder dos delinquentes sem garantia de outra coisa que o arbítrio dele Mas a resistência individual é praticamente impossível quer no Rio quer em São Paulo: "Hoje denunciar pistoleiros de aluguel ou traficantes é morte certa" diz o Delegado Marco Antonio Desgualdo atual Delegado Titular da Delegacia de Homicídios em São Paulo

A ausência da polícia e sua ineficácia em solucionar os crimes, identificar responsáveis e criar condições para a punição deles alimenta este processo de anomalia Interromper o processo perverso de conluio e terror da população passa necessariamente pela conscientização de que a polícia tem que melhorar e ser eficiente.

A população das áreas mais atingidas dificilmente tem condições de cobrar uma melhor atuação da polícia porque vive sob o terror dos bandidos, porque não acredita que a polícia atenderá seus apelos, e porque sente que não tem poder para pressionar as autoridades O temor nestas áreas de maior violência é tamanho que até as lideranças presidentes de Associações de Moradores se sentem ameaçados e até padres e pastores se recusam a discutir a violência em suas comunidades Este temor não é infundado, como bem reconheceu o ex-Secretário da Segurança Pública Odyr Porto (FSP, 14/06/94)

"Eu acho que as pessoas que moram na periferia podem ter razão de ter medo de morar em São Paulo. O policiamento que temos não é ideal"

Aqui chegamos a segunda pergunta proposta. o que aconteceria com a violência se a favela fosse integrada à cidade formal pela urbanização? A violência não é produto da favela, a violência vitima quem está na favela e fora dela. Quem está na favela sofre mais porque além da violência sofre múltiplas faltas e preconceitos. A violência não vai ser eliminada pela urbanização no sentido de introdução de melhorias na moradia, na infra-estrutura ou na posse da terra. Estas medidas são essenciais mas a redução da violência exige muito mais, exige por um lado a abertura de oportunidades para os jovens. capacitação para o mercado de trabalho, oportunidade de emprego decente, oportunidade para consumirem seus objetos de desejo através das vias legais. Isto demanda priorização de investimentos em educação em manter estes jovens nas escolas, em se lidar com as mudanças que já estão ocorrendo na oferta de trabalho.<sup>21</sup> Como poderá o mercado de trabalho legal competir com os fortes atrativos representados pelo mercado da droga para jovens que chegam a ganhar 150 a 200 reais por semana com o tráfico? A redução da violência exige também mais recurso e melhor desempenho por parte da polícia. Tudo isto implica em maior competição por recursos escassos cuja distribuição tem sido muito desigual.

O fracasso do Estado em garantir segurança a todos nós não nos mobiliza como sociedade. Podemos até nos mobilizar como moradores de um bairro ou de uma rua, mas certamente não o fazemos em prol de outros com menos voz. Como a violência se concentra em certas áreas, se não somos diretamente afetados, nos tranquilizamos realçando as diferenças entre estas áreas e onde vivemos criando escudos e nos adaptando de um modo insidioso a situações abomináveis. Em São Paulo, costumamos dizer "São Paulo não é o Rio", temo que em algum momento algum no Rio tenha dito que "Santa Tereza não é a Baixada Fluminense". Já estamos dizendo "as favelas de São Paulo não são a Baixada Fluminense" quando seus moradores já dizem o oposto.

Entoamos estas diferenças para nos defendermos das semelhanças. As diferenças justificam nossa inação coletiva e a falta de indignação coletiva contra a perda de qualidade de vida. É como se tudo que ocorre no espaço coletivo não dissesse respeito a cada um de nós. É a negação de vínculos entre todos nós. O que ocorre com quem mora em Taboão da Serra não tem nada a ver com quem mora no Morumbi. As chacinas na periferia não são percebidas como uma ameaça direta a quem mora nos bairros consolidados. Somos uma nação de paralelas que não se cruzam, cada um responsável integral por seu próprio destino. O aspecto perverso, que ao enfatizarmos as diferenças em

---

<sup>21</sup> Será que o crescimento da violência em São Bernardo do Campo, até recentemente o município modelo brasileiro não estará refletindo algumas mudanças profundas no mercado de trabalho?

detrimento dos pontos comuns contribuimos para que nossos maiores temores se concretizem.

As medidas que adotamos são todas individuais, como se fosse possível existir segurança privada em meio à insegurança pública. Aumentar a proteção de nossas casas com grades, instalar alarmes ou sistemas de vigilância eletrônica, comprar animais treinados, morar em condomínios fechados ou em prédios, contratar segurança privada, blindar carros, fazer cursos de defesa pessoal, se armar, colocar chapas de aço nas janelas são algumas destas medidas. É claro que nem todos podem adotar estas saídas em igual medida e assim cada um de nós acaba ajudando a ampliar as desigualdades. Sem querer nos tornamos mais e mais cúmplices das ineficiências do Estado desviando neste processo uma massa de recursos financeiros (R\$ 26 bilhões ao ano segundo o Prof. Ib Teixeira da FGV, FSP 01/05/95) e de poder de pressão sobre o administradores públicos.

Esta desigualdade expressa o desequilíbrio de poder na competição por recursos públicos escassos. Romper este desequilíbrio exige que aqueles que têm mais poder percebam que é do seu maior interesse que a polícia seja eficiente nas áreas de conflitos e que sua própria segurança só estará garantida se todos estiverem seguros. O Morumbi só terá segurança se houver segurança para os moradores em suas favelas e nos bairros pobres que o circundam. Isto exige que deixemos de nos "tranquilizar" com as diferenças e passemos a lidar com o que temos em comum.

## **ROL DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL APOYO AL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA**

*Franz Vanderschueren  
UNCHS - Habitat*

Uno de los problemas que enfrentan las municipalidades urbanas de los países del tercer mundo es el desarrollo del sector informal de la economía que absorbe un considerable número de empleos particularmente de los sectores de menores recursos. Siendo el sector informal la fuente de empleo principal de los pobres de la ciudad, sostenerlo constituye una exigencia social y económica para las municipalidades.

Para entender la acción que una municipalidad puede realizar, es conveniente indicar las características de este sector de la economía y el tipo de ayuda que varias instituciones públicas o privadas le han brindado.

### **LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA**

Su característica dominante no es la ilegalidad, los grados de ilegalidad de hecho varían considerablemente pero sí la poca productividad e inversión en capital y la poca calificación de su mano de obra. De hecho el sector informal de la economía puede definirse como todo aquel trabajo por cuenta propia (o micro-empresario) o asalariado o aprendiz o familiar no remunerado en una unidad de producción, servicio o comercio con poca inversión de capital, que no emplea más de 10 personas generalmente poco calificadas, totalmente o parcialmente fuera de las reglas administrativas vigentes, que utiliza el trabajo familiar no siempre remunerado y que tiene horarios de trabajos flexibles.

Es un sector heterogéneo. De hecho abarca desde la construcción informal, los vendedores ambulantes, las micro-empresas, parte de los servicios de reparación, alimentación y doméstico, las dueñas de casa vendedoras ocasionales de verduras y frutas, las formas populares de recolección de basura y de reciclaje, la agricultura urbana popular, la mayoría de los almacenes populares en barrios marginales, los transportes informales motorizados o no, los jóvenes aprendices en las micro-empresas y los trabajos esporádicos de los niños de la calle. Cubre también todos los sectores de la economía incluyendo el bancario a través de los préstamos informales (y usureros) y las modalidades negociadas de créditos. Es diversificado en términos de dimensión de las unidades económicas, infraestructuras, capital y forma de empleo.

Su extensión es variable según las regiones. En promedio alcanza entre 30-50% en América Latina, 40-60% en Asia y más de 60% de las actividades

económicas urbanas en Africa Si se considera el núcleo familiar, entre la mitad y dos tercios de las familias en los países en desarrollo viven total o parcialmente de este sector En efecto, es común ver uno o mas miembros de la familia ocupados en este sector mientras el jefe de familia esta ocupado en el sector formal

La perspectiva de formalizar las micro-empresas para transformarlas en pequeñas y medianas es a menudo (salvo excepciones) rechazada por los informales aun economicamente exitosos De hecho, el micro-empresario exitoso tendra no a pasar al nivel de la pequeña o mediana empresa sino a comprar otra micro-empresa de un sector afin. Por ejemplo el recolector informal de basura, añadirá a su micro-empresa otra informal de reciclaje El pasaje a la formalidad requiere de un contexto de política deliberada que facilite esta operación y prepare los informales a asumirlo

Entre el sector informal se encuentren diversos niveles de productividad y rentabilidad De manera general se puede distinguir entre las unidades económicas de subsistencia que dificilmente permiten un proceso de acumulación y son un complemento al ingreso familiar (por ej la venta de frutas en las calles por parte de dueñas de casa) y las que son mas rentables y se acercan a la pequeña empresa La mayoría de los programas de ayuda apuntan a este último grupo porque implícitamente considera el otro como no viable.

La movilidad al interior del sector informal es alta tanto en forma horizontal (de una empresa a otra, de un sector económico a otro) como vertical entre los dos tipos de informales (de subsistencia y las de acumulación) Al contrario, como se ha mencionado la movilidad vertical hacia lo formal es baja salvo donde hay una política voluntaria en esta dirección Esta última movilidad involucra solo la "cumbre" de las micro-empresas

## LOS LIMITACIONES DE LOS INFORMALES

### El difícil acceso al crédito

La primera dificultad de los informales es el acceso al crédito El crédito ha siempre existido en prácticamente todos los barrios populares, pero es usurero o es limitado a la capacidad financiera de los familiares El crédito bancario es inadecuado para los informales y es demasiado costoso y no ofrece garantías para los bancos Los informales por definición no tienen garantías apropiadas para los bancos Estos a su vez, no están preparados para facilitar el acceso del sector informal y cuando lo hacen es o bien respaldado por garantías estatales o en asociación con ONGs dejando que estas últimas asuman la totalidad del riesgo financiero

Las necesidades de los informales en materia de créditos son múltiples La primera es la de fondos de operación El informal vive al día, a menudo compra y vende a crédito y no tiene capital de reserva para resistir a un pago atrasado, para comprar al por mayor una gran cantidad de materias primas, para compatibilizar

sus necesidades familiares (enfermedades, pago de escolaridad etc) con sus requerimientos financieros de trabajo. En efecto el informal no esta en condición de separar su contabilidad empresarial de la familiar. No teniendo seguridad social, se ve obligado a usar el mismo dinero en caso de emergencia.

Los informales requieren también de créditos otorgados bajo forma de leasing en especie: provisión de maquina de coser, de triciclos o carritos para los vendedores ambulantes, de herramientas de construcción etc. También les conviene tener la posibilidad de arrendar, con pago a hora o con trabajo, el uso de talleres equipados para carpinteros, herraderos, artesanos etc.

Finalmente aunque menos importante para la mayoría, el crédito de equipamiento es útil y requiere modalidades particulares que van desde el crédito tradicional hasta la "joint venture" con organismos financieros ad hoc.

Formas de articulaciones con el sector formal permite también solucionar el problema del crédito. Las vendedoras de frutas que reciben el crédito de los mayoristas en Bogotá constituyen un buen ejemplo de una articulación oportuna.

### **Las restricciones del acceso al mercado.**

La segunda mayor dificultad radica en los límites del mercado y de acceso al mercado particularmente la ausencia de vinculación con las pequeñas, medianas y grandes empresas. Aunque los dos sectores están de hecho comercialmente vinculados (los informales compran y venden productos del sector formal), la articulación con el sector formal permanece pobre, porque los espacios típicos de encuentro de empresarios (camara de comercio, exhibición, mercados especializados, redes comerciales, asociación de empresarios etc) no existen. Los informales son raras veces asociados entre ellos y mucho menos vinculados con el sector formal. Ellos constituyen a menudo unidades atomizadas que copian mutuamente sus productos, compiten entre ellas y cuyas manifestaciones de solidaridad son limitadas a menudo a la sobrevivencia.

Por otra parte el micro-empresario individual carece de capacidad de descubrir su propio nicho de mercado. Aun cuando es un excelente e ingenioso productor, no sabe como realizar su estudio de mercado. Tiende a imitar a los otros terminando mas a menudo compitiendo entre pobres por un mercado limitado.

Además las limitaciones del mercado derivan de las normas administrativas y legales, particularmente en el sector de la micro-empresa de construcción, en los servicios urbanos, en el comercio callejero o a veces en el transporte artesanal. En el caso de la construcción, por ejemplo, los micro-empresarios se enfrentan a exigencias de inversión en capital imposible a sostener para obtener licencias de construcción o sub-contratos.

La ausencia de espacios claramente definidos en base a negociaciones con los vendedores callejeros o especializados afecta la capacidad comercial (y la calidad de vida en la ciudad).

Finalmente los informales ignoran a menudo las tecnologías de producción, servicios o de marketing que serían apropiadas para su actividad

### **Limitaciones estructurales del sector informal**

Los micro-empresarios viven financieramente al día Su capital le sirve para su empresa, sus gastos familiares y constituye su seguridad social

Esta situación explica porque muchos de ellos trabajan en el sector comercial donde la circulación del dinero es mas rápida (pocos días) en una menor medida en los servicios (donde el dinero circula en una o dos semanas). En el sector de la producción el dinero circula lentamente (2 o 3 meses) salvo en la producción de alimentos El informal necesita recuperar el capital invertido rápidamente y esto justifica la opción frecuente hacia el sector comercial

La poca calificación de la mano de obra no permite fácilmente una movilidad hacia otras actividades La carencia de calificación explica también porque los informales están mal preparados técnica y gerencialmente para la propia gestión de sus empresas

Finalmente la heterogeneidad del sector informal y su excesiva competencia interna, debido al exceso de empresas de baja productividad con productos poco elaborados para una demanda restringida, no favorece su asociatividad Por otra parte el apoyo orientado hacia la formación de cooperativas han sido poco implementado y es dudoso que los informales logren espontáneamente superar su tradicional atomización.

### **El problema de los aprendices**

Los jóvenes de las familias pobres a menudo entran en el mercado de trabajo a través del sector informal Inician alrededor de los 10 años, su actividad como ayudante

Por ejemplo, en un taller de mecánica al inicio de su incorporación un niño de 10 años, limpia el taller, prepara el café; seis meses después es también mensajero y finalmente al año tiene acceso a la actividad directa simple, es decir repara neumáticos y poco a poco ayuda en las reparaciones mayores

Sin embargo, estas actividades si bien enseñan el arte del arreglarse, se hacen en un contexto "empresarial" pobre y con un nivel tecnológico elemental El aprendizaje necesita una formación técnica y en gestión que sea complementaria si quiere aumentar su competencia en el mercado

### **La percepción negativa del sector informal**

Aun cuando hay una evolución notable de las mentalidades frente al sector informal, su imagen sigue siendo negativa en varios países y ciudades El sector informal es considerado como una etapa de transición que debería desaparecer



automáticamente con el crecimiento económico. Esta percepción negativa, acrecida por el hecho que los informales crean una imagen de desorden en la ciudad, ha contribuido a marginalizar a este sector

Hoy día si bien hay una evolución (poco a poco las autoridades realizan que lo informal constituiría una característica permanente por varias generaciones de la economía urbana), esta parece limitarse a menudo a la "cumbre" de las micro-empresas. Es frecuente ver a gobiernos o municipalidades facilitar el apoyo a las empresas estimadas rentables pero al mismo tiempo reprimir las actividades de subsistencia

## **LAS PRINCIPALES ORIENTACIONES DEL APOYO AL SECTOR INFORMAL**

Los soportes principales del sector informal se han orientado hacia la provisión de créditos. Sea a través de formas solidarias (un grupo de cinco informales se hace solidariamente garante del reembolso de quien entre ellos pide un crédito) como la de la Grameen Bank. Esta modalidad, particularmente para los informales que se sitúan al nivel de la subsistencia, crea un filtro más eficaz que el filtro bancario. Sea a través de sistemas que ponen el énfasis sobre la capacitación. El caso más conocido en América Latina es el de la Fundación Carvajal que da al que solicita crédito una capacitación sobre todo en gestión y después recomienda al banco darle el crédito.

Varias ONGs aplican uno de estos modelos o un mezcla de los dos. El énfasis está puesto o en el crédito o en la capacitación en gestión. En América Latina se constata que a menudo los informales dominan la técnica de su profesión o por lo menos el esencial de esta pero carecen de una formación en gestión. En general la experiencia ha demostrado que apoyar la creación de micro-empresa sin que su dueño tenga previa experiencia conduce a muchos fracasos económicos. Es por esto que las instituciones de apoyo piden una experiencia previa en el rubro antes de proveer créditos.

Las formas prácticas de apoyo en créditos o en capacitación varían según los países, rubros, ONGs de apoyo etc. No hay recetas en esta materia sino experiencias que deben ser profesionales para ser exitosas.

Sin embargo, el apoyo al sector informal en materia de créditos por ejemplo sigue siendo bajo con respecto a la demanda potencial. Cubre rara vez más del 20% de la demanda potencial. Generalmente hay una tendencia a apoyar masivamente la "cumbre" de los informales, olvidando al resto.

También el apoyo se ha dirigido hacia el desarrollo de la capacidad comercial de los informales a través de capacitación al micro-empresario, la venta o el abastecimiento común, la difusión de información de marketing etc.

La asociatividad ha sido favorecida a través del apoyo comercial, de la creación de lugares de encuentro y servicios. Pero en el campo de la asociatividad pocas experiencias han sido realmente exitosas no porque sea imposible sino porque

poco ha sido hecho en este campo porque el liberalismo dominante y un ambiente no favorable a las cooperativas no lo ha permitido

Finalmente el vínculo entre el sector formal e informal empieza a constituir un centro de intereses para las instituciones que trabajan con los informales. Es probablemente en este campo que se pueda avanzar más

Por otra parte hay países, como Colombia, que han desarrollado un plan nacional de apoyo a la micro-empresa definiendo los sectores y rubros favorables y económicamente rentables. Otros han iniciado a promulgar leyes favorables al sector informal. En efecto, una política de apoyo adquiere más fuerza si es respaldada por los diversos niveles del Estado.

## **EL ROL DE LAS MUNICIPALIDADES FRENTE AL SECTOR INFORMAL**

### **Tendencias y obstáculos**

Para la mayoría de las municipalidades, el apoyo al sector informal de la economía no es considerado como una tarea que les corresponde. Es más bien considerado como parte de la política económica de la cual el gobierno central es responsable o bien es percibido como una actividad propia de las ONGs.

No es que las municipalidades no quisieran ayudar al sector informal sino que consideran que esta tarea está fuera de sus alcances. En no pocos casos permanece una visión negativa del sector informal como un fenómeno transitorio que pronto debería desaparecer con el crecimiento económico.

Sin embargo, han surgido prácticas innovadoras de municipalidades que visualizando la importancia de este sector de la economía y su carácter duradero, han asumido la tarea de sostenerlo. En algunos casos la necesidad de conseguir recursos financieros para el municipio hizo que este iniciara, mediante negociación, a levantar tasas para los comerciantes informales a cambio de facilitarles su actividad comercial. En otros, el crecimiento del desempleo de los jóvenes y de la violencia urbana, hicieron que las autoridades municipales hayan iniciado programas de creación de empleo y de apoyo a las micro-empresas o al sector informal en el cuadro de una política de lucha contra la exclusión social y la violencia urbana.

Todo parece indicar hoy que los municipios, particularmente, en tiempos de descentralización y de crecimiento del sector informal van a enfrentar las necesidades de este sector de la economía urbana.

### **Las potencialidades del apoyo por parte de un municipio urbano**

El rol principal de las municipalidades es de facilitador que crea localmente un ambiente favorable al desarrollo del sector informal y provee capacitación y apoyo técnico. Este rol de facilitador se expresa principalmente en las actividades siguientes:

## **Centro de información**

En las ciudades, y particularmente las que superan el millón de habitantes, el sector informal es vasto pero sus características locales y peculiares permanecen poco conocidas a pesar del carácter evidente y masivo de su presencia para los habitantes

Es por este motivo que la primera tarea de apoyo de un municipio es el conocimiento cabal de la situación del sector informal sus sub-sectores, su(s) expansión(es), las especializaciones geográficas espontaneas, sus problemas de crédito, sus necesidades, las organizaciones de apoyo con sus políticas, resultados y cobertura geográfica y sobre todo el potencial de mercado para cada sub-sector Una información de este tipo difundida y actualizada es la base de un trabajo realista con el sector informal

## **Centro de coordinación y vinculación**

La creación de un tipo de estructura municipal de vinculación o coordinación de las organizaciones de apoyo al sector informal (ONGs, sector empresarial formal vinculado, eventual asociación de informales etc) constituye otra tarea potencial del municipio Esto permite el intercambio de información y la orientación de políticas comunes hacia este sector y sobre todo una mayor racionalidad en el uso de los recursos existentes

Es evidente que donde la ciudad incluye varios municipios la coordinación de las organizaciones de apoyo podría hacerse entre municipios

## **Generando estructura de encuentro y de servicios**

Para brindar un apoyo integral y facilitar la asociación de las micro-empresas, varias iniciativas han sido puesta en práctica como por ejemplo "la casa del micro-empresario" que constituye un lugar de encuentro que abarca una amplia gama de servicios a disposición de los informales créditos, asesoría legal, asistencia técnica, cursos de capacitación etc.

Las "incubadoras de micro-empresas" constituyen otra iniciativa Se dirige más bien al sector rentable y dinámico de los informales y agrupa en un mismo lugar un mínimo de veinte micro-empresas de rubros distintos dándoles durante un período limitado (uno o dos años máximo) servicios comunes y pagados como contabilidad, asesoría en gestión y acceso al crédito. La finalidad básica de estas instituciones es de mejorar la capacidad de gestión de las micro-empresas y de vinculación con el sector formal que se dirige a estas instituciones cuando requieren sub-contratar Al término del período las micro-empresas beneficiadas tienen un nivel de actividad y un programa de desarrollo de mediano plazo preciso y los medios financieros y tecnológicos para realizarlos Después de este tiempo en la incubadora, los micro-empresarios tienen que continuar por su propia cuenta su

actividad dejando lugar a otros beneficiarios. Este tipo de institución genera un efecto de estimulación entre los micro-empresarios que ven la posibilidad de mayor desarrollo de sus iniciativas empresariales a través del ejemplo de otros.

### **Aliviando y modificando las normas legales y administrativas**

Este rol se manifiesta sobre todo

- en materia de construcción donde la municipalidad puede proveer contratos mixtos entre formales e informales, eliminando las barreras administrativas que impiden la entrada en el mercado de la construcción de infraestructuras menores
- en el desarrollo de formas de transporte popular (motoconchos)
- en los servicios de evacuación de basura y de reciclaje favoreciendo la contratación de formas populares de evacuación de desechos a través de sub-contratos o de áreas reservadas a los informales (por ejemplo en los barrios de difícil acceso para los camiones) o de actividades reservadas (la limpieza de parques, lugares públicos, calles otorgadas a los recolectores populares de basura)
- en la zonificación de áreas de mercado negociadas con los informales a cambio de pago de tasa
- en la definición de uso de suelo para la agricultura urbana.

### **Vinculando los informales con el sector formal**

Además de la vinculación directa que los municipios pueden favorecer teniendo una buena información actualizada sobre el sector informal, la generación de contratos mixtos, la creación de "incubadoras" son formas de favorecer esta articulación. Por otra parte los incentivos bajo formas como por ejemplo fondos de garantía utilizables para quienes realizan actividades comunes entre los dos sectores (por ej para los mayoristas que otorgan créditos a las vendedoras de frutas y verduras) contribuyen a la vinculación.

### **Apoyando la creación de formas comunitarias de ahorro y crédito**

Si bien es aconsejable que las municipalidades no intervengan en la gestión directa de créditos para evitar el clientelismo y el no reembolso, su apoyo a las iniciativas que surgen de organización de ahorro y créditos comunitarios es útil.

Los municipios pueden otorgar apoyo logístico y de comunidad a estas iniciativas. Pueden crear incentivos por ejemplo negociando con organismos del estado un subsidio complementario a estas formas de ahorro cuando alcanzan un nivel significativo. Por ejemplo el estado (o el municipio) puede añadir al fondo (con finalidad precisa) el equivalente de lo ahorrado por la comunidad o bien poner en

una institución financiera un fondo de garantía para créditos, proporcional a lo ahorrado.

### **La formación de los aprendices**

Si la municipalidad no asume una política de formación global de los aprendices, difícilmente será asumido por otro organismo

Probablemente sera a través de programas especiales o a través de la delegación a ONGs que la municipalidad podría ayudar. Su rol es negociar con las micro-empresas que emplean aprendices, acuerdos que permiten u obligan a los aprendices a participar a sesiones de formación

### **Conclusión**

Para la intervención municipal en esta materia no hay recetas sino orientaciones generales que indican la importancia del rol del municipio como elemento integrador de los habitantes de la ciudad. Es necesario de parte de la municipalidad un diagnóstico preciso de la situación, enriquecido con la percepción que los informales tienen de su propio sector

Los costos de este tipo de intervención son pocos en comparación con los beneficios potenciales. Existe de hecho en las grandes ciudades instituciones que ya han iniciado estas tareas de apoyo, generalmente basta darles el espacio y el apoyo que su acción requiere.

Lo que más requiere un municipio para estas tareas es una capacidad política para dinamizar y coordinar lo que existe

El apoyo al sector informal más que crear muchos nuevos empleos, tiende a mediano y largo plazo a consolidar lo existente incrementando la productividad del sector y su nivel de asociación



# **WORKSHOPS**

## **WORKSHOP 1**

**REGULARIZATION  
OF LAND TENURE**

**REGULARIZAÇÃO  
DA POSSE DA TERRA**





# PRÓ-FAVELA - UMA EXPERIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO DE ÁREA DE INTERESSE SOCIAL

*BEDÊ, Mônica Cadaval<sup>(\*)</sup> / PINHO, Evangelina A<sup>(\*\*)</sup>*

## 1 - INTRODUÇÃO

O nível de aceleração do processo de urbanização, ocorrido nas capitais brasileiras e em outras grandes cidades, particularmente a partir da década de setenta, foi acompanhado por um aumento do número de assentamentos informais em grau ainda mais acentuado

Tais assentamentos, com características físicas marcantes pelo estágio avançado de degradação das construções e pela falta de infra-estrutura urbana em seu interior, no final daquela década começaram, no plano federal, através do Programa Promorar, a ser objeto de tratamento destinado à sua reurbanização, sem relocação de suas populações. Inicia-se, pois, um processo com suporte do Sistema Financeiro de Habitação, de consolidação e legitimação dos assentamentos espontâneos nos centros urbanos brasileiros

Em 19 de dezembro de 1979 é promulgada a Lei Federal de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6 766, estabelecendo como tamanho mínimo dos lotes em área urbana 125 m<sup>2</sup> e frente mínima de 5m, ressalvando, mediante legislação estadual ou municipal específica, a possibilidade de lotes menores em loteamentos destinados à urbanização específica de interesse social. Fica criada, então, a possibilidade de regularização urbanística e jurídica dos assentamentos informais

A partir da década de oitenta, começam a surgir as primeiras legislações municipais voltadas à regularização dos assentamentos. Até então, o desconhecimento da situação das favelas pelas legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo - atípica em relação aos demais bairros das cidades - afastavam a possibilidade legal de consolidação dessas áreas, haja visto, entre outros, o tamanho reduzido dos lotes e a existência de um sistema viário marcado por becos e ruas estreitas

As legislações municipais específicas para o tratamento de áreas denominadas "de interesse social" começaram então a florescer dentro do ordenamento jurídico brasileiro, trazendo normas próprias para a ordenação do solo no interior dos assentamentos e, dentro da perspectiva de consolidação das ocupações, indicando autorizações e instrumentos legais para a regularização

---

(\*) Arquiteta, Diretora de Planejamento da Urbel

(\*\*) Advogada, Mestranda em Direito PUC/SP, Assessora Técnica do Projeto Alvorada

jurídica da posse da terra em favor dos ocupantes, notadamente em áreas de propriedade dos municípios.

De forma pioneira, em 6 de janeiro de 1983 foi promulgada no Município de Belo Horizonte, a Lei nº 3 532, autorizando o Poder Executivo a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA, “aplicável às favelas densamente ocupadas por população economicamente carente, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981” (cf Art 1º)

Essa lei criou no zoneamento municipal a categoria Setor Especial - 4, específica para a urbanização e regularização jurídica das áreas. Pela primeira vez, a legislação de uso e ocupação do solo reconhece a existência desses assentamentos informais como parte da cidade formalmente regulada

Regulamentada em 19 de agosto de 1984, através do decreto nº 4 762, o PROFAVELA teve suas normas ampliadas e consolidadas pela Lei nº 3 995, de 16 de janeiro de 1985, até hoje em vigor sem significativas alterações, salvo nas normas relativas ao Fundo de Urbanização criado

## **2 - Contexto Histórico da Criação do Profavela**

O movimento popular no Brasil cresce muito a partir de meados dos anos 70, principalmente em função do enfrentamento ao regime militar. No final dessa mesma década temos o início de um processo de revitalização política onde este movimento assume um papel importante, passando a ser considerado nas estratégias de governos e campanhas eleitorais

Em Belo Horizonte não é diferente. A União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) ressurge em meados da década de 70 ainda clandestinamente, e em 1980 é uma das entidades gerais do movimento popular legalmente constituída. É a época de grandes enchentes (1979 e 1982) e vultuosas obras públicas, que resultavam em muitas famílias desabrigadas e removidas. A UTP, que tinha em seu passado a prática de grandes mobilizações como principal forma de luta para enfrentar a política de desfavelamento executada pela CHISBEL - Coordenadoria de Habitação de Interesse Social assume então uma postura de ênfase na negociação com o poder público, com o objetivo de conquistar indenizações e condições mais justas para as famílias atingidas

Em 1979 é criado pelo Governo do Estado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades, o Prodecom. Em Belo Horizonte o Prodecom tinha na época basicamente o objetivo de atuar na urbanização e regularização de favelas. Era um programa inovador que utilizava inclusive metodologias de planejamento participativo em suas intervenções de urbanização. Já a regularização dependia do instrumento legal, que ainda não existia

Por pressão de entidades como a UTP, a Pastoral de Favelas, a recém criada Famobh, associações de moradores de favelas e com a participação de

técnicos e políticos ligados aos governos estadual e municipal, foi elaborado no início da década de 80 o projeto de lei para a criação do Profavela. Após muitas articulações políticas e manifestações de massa a lei foi finalmente aprovada.

### **3 - A Estrutura do PROFAVELA**

A lei de criação do Profavela prevê a consolidação das favelas existentes até o primeiro semestre de 1981, constantes do levantamento aerofotogramétrico realizado, mediante urbanização e regularização jurídica das áreas e do domínio da terra em favor dos ocupantes.

O processo de regularização fundiária (jurídica e urbanística) deverá observar, tanto quanto possível, as características da ocupação espontânea dos assentamentos, razão pela qual, a lei exclui de aplicação nessas áreas outras normas municipais que conflitam com o conteúdo do Profavela e com a tipicidade da ocupação.

O princípio de garantia da tipicidade e das características dos assentamentos não pode ser entendido como óbice ao processo de reurbanização das áreas. Antes, é uma diretriz a ser observada na implantação das obras e serviços, buscando a redução do número de remoções de famílias e adaptação da ocupação espontânea à lei, sem no entanto impedir que, na aplicação, o PROFAVELA se distancie de seu objetivo principal, qual seja, a melhoria das condições do meio ambiente urbano e da qualidade de vida dos moradores da Vila, em especial.

Desta forma, a ordenação física dos assentamentos, formalizada mediante decretos de aprovação à título de urbanização específica de interesse social, será objeto de projeto de parcelamento do solo e de normas de uso e ocupação do solo específicos para cada assentamento.

A lei do PROFAVELA institui a figura do lote padrão, também estabelecido no decreto de aprovação da área.

Lote padrão é lote básico, em metros quadrados, determinado para cada área e utilizado como referência para fins de alienação de imóveis públicos municipais, dos desmembramentos e remembramentos ocorridos a partir da aprovação do projeto de parcelamento do solo da área.

Ao mesmo tempo que procura evitar a destinação de imóveis concentrada a um único particular (lote máximo igual a duas vezes o lote padrão da área, sendo em qualquer caso, área máxima de lote igual a 360 m<sup>2</sup>), este dispositivo - aliado àqueles que restringem o uso não residencial dos imóveis, e a isenção de cobrança de imposto predial e territorial urbano, por um período de dez anos, entre outros - compõe o conjunto de regras destinadas a evitar o processo de "expulsão indireta" das famílias beneficiadas pelo Programa substituição da população moradora decorrente de pressão do mercado imobiliário gerada a partir das melhorias urbanas implantadas.

Assim, o remembramento de lotes realizado após a aprovação do parcelamento do solo da área, será permitido somente nos casos em que acarretar uma diminuição da desconformidade entre o lote pretendido e o lote padrão da área. Tal regra é válida também para a aprovação dos pedidos de desmembramentos dos lotes, na clara intenção em conter um adensamento exagerado e danoso na área

O processo de regularização jurídica das áreas visa, em última escala, solucionar conflitos relativos ao domínio da terra, em favor dos ocupantes

Sendo a lei de criação do Profavela uma legislação municipal, condiciona a ação de alienação dos imóveis públicos municipais a particulares. As regras sobre alienação contidas na lei, ainda que passíveis de serem observadas por proprietários particulares ou por órgãos públicos de outra esfera de governo, não podem ter sua obrigatoriedade exigida, vez que foge à competência municipal fixar normas que condicionem, para outros, instrumentos ou procedimentos relativos à transferência de propriedades. Este assunto pertence a esfera de competência da União Federal

Desta forma, nos imóveis de propriedade do município, a lei indica o direito de titulação da propriedade ao posseiro direto do imóvel, e, no caso de família não legalmente constituída, o direito de titulação à mulher - salvo no caso de acordo entre os co-habitantes, quando homem e mulher passam a situação de co-proprietários

A cada família ocupante será destinado um único lote de uso residencial ou misto - moradia e outra atividade - sendo admitida a destinação de um segundo lote quanto este já estiver edificado e possuir uso exclusivamente não residencial, comprovadamente de sustentação da economia familiar do ocupante

Apesar de prever normas para transferência da propriedade dos imóveis - e não da regularização apenas dos direitos sobre a posse - das escrituras celebradas constarão cláusulas indicando a destinação específica do lote e a necessidade de interveniência do Executivo municipal nas situações de transferência do bem a terceiros

Parte das normas constante do PROFAVELA permanece ainda hoje sendo utilizada nas legislações de interesse social elaboradas em outros municípios brasileiros.

Apesar da maioria dessas novas legislações municipais, ampliarem, o conceito de "área de interesse social", incorporando às de assentamentos espontâneos (favelas, vilas, etc.) loteamentos irregulares, e ainda, áreas vazias destinadas à implantação de programas de moradia (conjuntos habitacionais, lotes urbanizados etc.), a estrutura básica prevista no PROFAVELA, repita-se, pioneira em termos de legislação de interesse social, ainda que, pela evolução dos processos de regularização fundiária, necessite de revisão em alguns de seus termos, constitui significativo marco nas legislações voltadas à redução das

desigualdades sociais, permanecendo atual apesar dos eus vários anos de existência.

#### **4 - Aplicação do Profavela**

A aplicação do PROFAVELA foi atribuída ao poder executivo municipal, inicialmente através da Secretaria de Ação Comunitária e mais tarde da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, a URBEL

Belo Horizonte apresentava na época da criação do Profavela uma população favelada de aproximadamente 300 000 pessoas, das quais grande parte moradoras de áreas públicas, predominantemente municipais. Foi por onde, então, o poder público municipal iniciou a aplicação do novo instrumento. Essa opção apresentava grandes vantagens, já que viabilizava maior agilidade operacional e menor custo financeiro, além de evitar o embate com os proprietários de terras particulares ocupadas.

O PROFAVELA, como já mencionado, na sua concepção visa a regularização jurídico/legal e a urbanização das favelas, com a “preservação das características da tipicidade da ocupação espontânea” Ao longo dos primeiros anos de sua aplicação prevalece uma interpretação especialmente rígida em relação à orientação de preservar a tipicidade, o que resultou na aprovação de parcelamentos que correspondiam praticamente ao levantamento da realidade existente, tanto na conformação do sistema viário como na situação interna das quadras. A intenção inicial contida na lei era a de reconhecimento e legitimação daquele tipo específico de ocupação do espaço urbano, mas o que aconteceu em alguns casos foi a cristalização, através dos parcelamentos aprovados, de algumas situações desfavoráveis do ponto de vista da qualidade de moradia, tais como quadras com uma densidade muito alta ou então de parcelamento extremamente heterogêneo, a ponto de colocar lado a lado um lote de sete metros quadrados e outros cinquenta vezes maior

Dentro da lógica expressa no Profavela a urbanização deveria vir aliada ao processo de legalização justamente para preservar e consolidar a tipicidade dos assentamentos favelados. Entretanto o que se observa no primeiro momentos de sua aplicação é a desvinculação sistemática de um processo de outro em alguns casos foram tituladas áreas já urbanizadas, total ou parcialmente, em outras ocasiões foram executadas apenas obras pontuais, e por último a situação mais comum era a urbanização ser postergada e remetida a futuras negociações entre as associações de moradores e o poder público. A não consolidação do sistema viário através da urbanização pode propiciar alterações indesejáveis tais como estreitamento ou mesmo fechamento de vias, até mesmo porque os moradores passam a investir mais em melhorias e ampliações de suas casa depois da titulação e com isso costumam avançar sobre um alinhamento não muito bem delimitado

A priorização das áreas públicas, a manutenção rígida da tipicidade local e a desvinculação do processo jurídico/legal em relação à urbanização sem dúvida facilitaram o trabalho da URBEL na titulação de 4 877 lotes até 1992. Para isso contou com uma parceria importante da AVSI - Associação dos Voluntários para o Serviço Internacional, entidade não governamental italiana que colocou a serviço do processo sofisticados recursos tecnológicos

A partir de 1993 o quadro da realidade no universo de favelas de Belo Horizonte encontra-se modificado. Entre as áreas delimitadas com SE4 ainda não tituladas estão as de propriedade totalmente particular ou mista. Com isso tornam-se mais complexos os procedimentos de regularização do domínio da terra. Entre as principais alternativas de solução estão a desapropriação e o usucapião urbano, criado a partir da Constituição de 1988. A desapropriação é uma alternativa bastante onerosa, o que inviabiliza sua utilização em maior escala. O usucapião urbano coloca-se como a alternativa mais viável, embora morosa e de operacionalização complexa, além de pouco conhecida em Belo Horizonte.

Por outro lado uma concepção um pouco diferenciada passa a vigorar neste período em relação à aplicação do Profavela. Entende-se que a regularização jurídico/legal, a recuperação urbanístico/ambiental, e o aspecto sócio/organizativo conformam um único processo e mantém entre si um vínculo muito forte de dependência. A falta ou até mesmo em alguns casos a defasagem de um desses eixos compromete o trabalho como um todo e prejudica o resultado, que deve ser em última instância a integração do núcleo à cidade através de sua regularização e recuperação, com a promoção da condição de moradia e do nível de cidadania de seus moradores.

Há também um entendimento de que a favela deve ser “redesenhada” sempre que for conveniente ou necessário para garantir boas condições de saneamento, acessibilidade, segurança e conforto ambiental para as edificações. Essa diretriz pode significar mudança de traçado ou alargamento de vias, alteração do parcelamento interno das quadras, ou por exemplo a criação ou qualificação de espaços de convivência coletiva. Evidentemente isso deve ser feito dentro de uma linha de respeito não só às características do espaço já construído como às relações existentes. Dessa maneira obtém-se o resultado desejado sem deixar de considerar a tipicidade local.

Tendo em vista sua complexidade esse processo, que tem como termo final a titulação, costuma ser bastante demorado e caro, restringindo a atuação do poder público municipal a poucos núcleos de cada vez. Sendo assim, adotou-se recentemente a estratégia de implantar o processo em cada favela por etapas, a partir de um plano que estabelece diretrizes gerais para as intervenções. Dessa maneira intervenções parciais e até mesmo pontuais podem ser executadas aos poucos, de maneira planejada, sem prejuízo do resultado final. Essa lógica vem se materializando principalmente através do “Orçamento Participativo”, onde a população moradora de favelas tem uma atuação muito

forte e conquista um volume cada vez maior de intervenções, numa média de cinco a seis milhões de reais por ano, executadas pela URBEL

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte participa através da URBEL do Programa Alvorada, que tem como objetivo neste município implantar o processo completo em cinco favelas. Este programa está em curso e tem a participação do governo italiano através da AVSI, que continua acompanhando desta forma a aplicação do Profavela. Além do Programa Alvorada a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte está fazendo uma tentativa de captar recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Governo Federal para intervir em mais favelas.

Finalmente estão sendo preparadas atualmente as ações de usucapião urbano que vão beneficiar mais de 4 000 famílias através da assessoria técnica da URBEL, o que representa uma iniciativa pioneira para o poder público municipal. Com isso vai se consolidar um procedimento muito importante para a resolução das questões relativas a domínio da terra em Belo Horizonte, tendo em vista a grande quantidade de favelas que ocupam áreas particulares.

## **5 - As Zonas Especiais de Interesse Social no Projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte.**

A legislação específica para o tratamento dos assentamentos informais, Setor Especial - 4, pelo atual zoneamento municipal, composto pelas áreas objeto do Profavela, no projeto de lei do Plano Diretor do Município - atualmente em discussão na Câmara Municipal - teve modificada sua denominação bem como ampliado seu conteúdo, figurando como parte das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As Zeis, integrantes do macrozoneamento proposto pelo projeto, são definidas como aquelas (áreas) públicas ou privadas, ocupadas ou não, onde há o interesse Poder Público em ordenar a ocupação, através da urbanização e regularização fundiária, ou implantar programas habitacionais de interesse social, ou onde existem critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, em razão de interesse social.

Subdividindo-se em duas categorias, em função da existência ou não de ocupação nas áreas, as Zeis tem como objetivo, no caso de áreas ocupadas - ZEIS 1 -, promover programas habitacionais de urbanização e de regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando a promoção da melhoria da qualidade de vida e sua integração à malha urbana, e, no caso de áreas vazias ou subutilizadas - ZEIS 2 -, a promoção de programas habitacionais de produção de moradias ou terrenos urbanizados de interesse social.

Na categoria ZEIS 1 são passíveis de enquadramento as áreas hoje pertencentes ao Setor Especial -4, parte dos novos assentamentos habitacionais espontâneos, além daquelas áreas onde, no passado, foram construídos conjuntos habitacionais populares e, até hoje, apesar de densamente ocupados,

permanecem em situação precária de infra-estrutura e sem regularização jurídica

As ZEIS-2, uma inovação na legislação de interesse social de Belo Horizonte, são áreas onde, sem dúvida, ocorrerá uma redução de valor de mercado, aliada a uma flexibilização dos padrões de ocupação, propicia a execução de programas habitacionais de mais baixo custo, principalmente através do instituto denominado consórcio imobiliário, que tem como objetivo estabelecer parcerias entre o Poder Público e a Iniciativa Privada para execução de parcelamento do solo

As ZEIS-2 representam, de certa forma, uma punição à ociosidade do solo urbanizado Surgem, então, como prioritárias para a aplicação dos instrumentos-sanção previstos pelo Artigo 182 da Constituição Federal, também tratados no projeto do Plano Diretor, destinados à execução pelo município de uma Política Urbana voltada ao cumprimento de funções sociais

## **6 - REFERÊNCIAS**

**BOTLER, Milton.** O universo além das muralhas. **Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1994.**

**FERNANDES, Edésio** The regularization of favelas in Brasil - The case of Belo Horizonte Social & Legal Studies. Sage, London, v 2, Newbury Park and New Delhi, 1993, p 211-236

**PINHO, Evangelina A.; Marinho, Geraldo S.** Considerações sobre o projeto de lei do plano diretor de Belo Horizonte. **ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular, Recife, 1995.**



# PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: INSTRUMENTOS JURÍDICOS

*BUENO, Antonio de Padua Fernandes<sup>(\*)</sup>  
GOMES, Rosângela Maria de Azevedo<sup>(\*\*)</sup>*

## INTRODUÇÃO

Há ramos jurídicos que se definem por seu objeto, outros, por um método distinto de disciplinar relações, bens que dizem respeito também a outros ramos. Não existe um “direito da regularização fundiária” como ramo jurídico, o que existem são institutos - de direito civil, administrativo ou urbanístico - que podem ser utilizados nesse caso.

Institutos que provêm de campos diferentes, cada um possui uma *ratio* distinta, alguns têm uma feição própria do direito privado, outros, do direito público, mesmo neste último caso, é preciso por vezes lançar mão de recursos que não foram originalmente pensados para a questão, ou enfrentar a inadequação dos que no pensamento aplicam-se ao que na prática desconhecem.

Surrealismo registrário, ausência de fiscalização do Poder Público, a rigidez do direito de propriedade no Brasil, a oficialização da grilagem - tudo isso torna a lei de terras no Brasil um “instrumento de desordem calculada” (HOLSTON, 1993: 68) onde a desordem corresponde ao não atendimento das necessidades vinculadas à habitação e o cálculo, a uma estratégia de dominação.

Há ainda a questão de institutos previstos na Constituição Federal que poderiam auxiliar a transformar as cidades no Brasil, mas que estão juridicamente ineficazes devido à falta de regulamentação por lei federal, é o caso de “parcelamento ou edificação compulsórios”, “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”, “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”, respectivamente, os incisos I a III do parágrafo quarto do artigo 182.

---

(\*) Advogado, Mestrando em Direito pela UERJ, Assessor Jurídico da Prefeitura do Rio de Janeiro

(\*\*) Advogada, Mestranda em Direito pela UERJ, Assessora Jurídica da Prefeitura do Rio de Janeiro e Professora de Direito Civil da Faculdade de Direito da UERJ

O que pode fazer, portanto, o Município? Não pode criar institutos novos, devido à repartição de competências constitucionalmente prevista, nem tornar eficazes aqueles dependentes de Lei federal. Suas investidas devem se dar sempre entre o quase imaginável e o apenas possível. Este trabalho se destinará a um breve exame de sucintas possibilidades.

## 1- CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Este instituto é o mais indicado para o caso de ocupação de terras públicas. Não pode ser empregado, no entanto, para bens de uso comum ou de uso especial, sem que antes tenha havido a desafetação para bem de uso dominical, pois apenas este último tipo tem o caráter da disponibilidade. Foi instituído pelo Decreto-lei n.º 271/67, em seus artigos 7º e 8º e se atrela ao direito de uso, por ser a utilização de bem de outrem, constituindo direito real sobre a coisa alheia, o qual impõe restrições ao titular de domínio em benefício do usuário enquanto durar o título constitutivo.

No direito público o ato de concessão de direito real de uso, conforme o art. 17, §2º da Lei n.º 8666/93, necessita de licitação, por força do princípio da publicidade e moralidade dos atos administrativos, estatuído no art. 37, caput da Constituição Federal. Muito embora a concessão de direito real de uso esteja elencada como forma de alienação, trata-se na verdade de utilização do bem, dada a natureza jurídica que a reveste (VILLELA SOUTO, 1993: 85). Assim sendo, quanto a ocupação fundiária aplica-se o art. 25 da Lei de Licitações, pois, tendo em vista o relevante caráter social de que se imiscui, não se pode pensar em competitividade (JUSTEN FILHO, 1994: 106). Assentamentos norteados pelo interesse social não podem ser sujeitos ao regime de licitações e contratações administrativas. O elenco do art. 25 da Lei de Licitações é, portanto, apenas exemplificativo, e não restritivo.

A aplicação da concessão de direito real de uso é interessante pelo caráter resolúvel desse instrumento legal. A qualquer tempo que o concessionário dê ao imóvel destinação diferente daquela estabelecida no contrato, mesmo antes do termo, extingue-se a obrigação, retornando as partes ao estado inicial (art. 7º, §3º do decreto-lei n.º 271/67). Tal decreto, no caput do art. 7º, determina como finalidade do instrumento a urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. Esse elenco afina-se com o art. 239 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, especialmente o §1º. Este dispositivo literalmente reproduz os fins específicos para a concessão de direito real de uso.

Consoante a lei civil, a Lei Orgânica permite que a concessão de uso seja remunerada ou gratuita, com a vedação de que seja efetuada por preço vil (art. 238). Os artigos 170 e 171 do CAF - Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro - dão competência ao Departamento de Patrimônio para a guarda e administração dos bens imóveis.

de uso especial e dominicais municipais, devendo constar seu registro nos assentamentos desse órgão

O caput do art. 239 da Lei Orgânica usa a expressão “na forma da lei” como forma de admissibilidade da concessão de direito real de uso. Não é necessária a autorização legislativa para a concessão, apesar de haver entendimentos contrários (DI PIETRO, ob cit). A Lei Orgânica dispensa a autorização para a *alienação* em caso de assentamentos de baixa renda, se a transferência da propriedade pode ser realizada sem esse requisito, não há motivo para que este fosse válido para a simples concessão do direito real de uso. Com efeito, não há previsão legal quanto a essa exigência. E, mesmo não sendo o caso de habitação popular, essa exigência não poderia ser instituída por lei municipal, devido à competência exclusiva da União em relação ao Direito Civil.

## 2- USUCAPIÃO

O usucapião como meio de aquisição da propriedade imóvel remonta ao direito romano - Lei das Doze Tábuas, Tábua VI, inciso III. O nosso Código Civil, no art. 520, inciso III, incluiu-o entre os modos de aquisição da propriedade imóvel, repetindo os ensinamentos romanísticos.

Do conceito de usucapião como aquisição do domínio pela posse prolongada (PEREIRA, 1974: 128) depreendem-se os seus dois elementos essenciais: a posse e o decurso do tempo. São exatamente tais requisitos genéricos que irão em cada espécie do instituto (ordinário, extraordinário ou especial) amoldar-se e gerar as distinções necessárias a cada tipo.

O fundamento para esse instituto é de base ética e de cunho social. Visando a contenção dos fluxos migratórios rurais, tentou-se gerar mecanismos legais que fixassem a população no campo. A Constituição Federal de 1934 (art. 125) trouxe o usucapião especial ou *pró labore*, como reflexo do princípio da função social da propriedade, já prestigiado nessa Carta.

*As Constituições seguintes seguiram o mesmo modelo. Em 1964 foi promulgada a Lei nº 4504, o Estatuto da Terra, que, em seu art. 98, reconheceu o usucapião especial como meio eficaz de aquisição da propriedade. Desse breve histórico, depreende-se a evolução do instituto, que na Carta de 1988 ganhou nova roupagem, por força dos movimentos de Reforma Urbana, que trouxeram o usucapião especial à cidade, através do usucapião urbano estatuído no artigo 183 e parágrafos. Foi delimitada a metragem de terra (área urbana até 250 metros quadrados) e reduzido o lapso de tempo para 5 anos ininterruptos e sem oposição. Houve, portanto, uma mudança na essência mesma do instituto. o trabalho como fundamento ético deu lugar à moradia.*

Outro ponto a ser ressaltado é o enfoque do §1º: “O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos,

independentemente do estado civil ” Outro não poderia ser o dispositivo, de acordo com o art. 226, parágrafos 3º,4º e 5º da Constituição Federal. O usucapião é, portanto, o meio mais adequado para a regularização fundiária, quer seja em favelas ou em loteamentos, em caso de ocupação de áreas particulares, devido à vedação constitucional de se usucapir imóveis públicos (art. 183, parágrafo terceiro)

Pela forma como ocorre a ocupação nesses assentamentos, está claro que a posse pode ser considerada de dois modos a exclusiva e a múltipla. A posse múltipla e a coletiva aproxima-se da composses, pois pressupõe a existência de mais de um possuidor sobre um mesmo bem Assim é que, sem margem de erro, o constituinte de 1988 sabia que a posse urbana é geralmente coletiva Portanto, o usucapião estatuído no art 183 permite essa modalidade, tendo por base a posse comum, muito embora o entendimento jurisprudencial esteja dividido a esse respeito (**Revista dos Tribunais**, 427 82).

De forma prática, concebe-se que o tempo mínimo de composses deve ser de 5 anos; a parte ideal de cada possuidor não pode ultrapassar 250 metros quadrados; o usucapião coletivo pode ser pleiteado em uma única ação à semelhança do usucapião ordinário Há entendimento doutrinário de que associação de moradores, desde que entidade associativa legalmente constituída e com previsão para tal em seus estatutos, pode representar legalmente os com possuidores, tendo autorização expressa para tanto (DALLARI, 1992:380) Com a sentença, que deve ser transcrita no Registro de Imóveis, os compossuidores tornam-se condôminos.

As limitações do instituto, no entanto, revelam-se no caso da locação É comum encontrar-se em assentamentos irregulares um único possuidor de vários imóveis, dos quais auferem aluguéis. Neste caso só poderá ser usucapido um único imóvel, que seja utilizado para sua moradia Os demais teriam que ser desapropriados, podendo ser concedido ao locatário o direito real de uso

### **3- LEI N.º 6766/79 - CONTROLE DO PARCELAMENTO E DO USO DO SOLO URBANO**

A lei n 6766/79 disciplina o parcelamento do solo urbano, discriminando as exigências mínimas urbanísticas Caracteriza-se como um instrumento que permite um controle mais efetivo da atividade dos parceladores, inclusive com a previsão de sanções penais para coibir a ação irregular

Com esta Lei a Municipalidade e o Ministério Público passaram a ter legitimidade para notificar o loteador em caso de descumprimento das obras de urbanização (art 38, *caput*) Caso este desatenda a notificação, a própria Municipalidade poderá regularizar o loteamento, para “evitar lesões aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes ” (art 40, *in fine*).

Com a regularização pelo Poder Público, não ocorre novação ou sub-rogação dos deveres do parcelador, este fica submetido a sanções civis, administrativas e penais. E a Municipalidade é ressarcida do custo das obras obtendo o levantamento das prestações depositadas pelos adquirentes (art 40, §1º). Se o valor não for suficiente, pode-se exigir o faltante do loteador (§2º), caso este não pague, a Municipalidade poderá receber as prestações dos adquirentes até o valor devido (§3º)

Caso seja necessária desapropriação para o implemento das obras de urbanização, segundo o art 42 da Lei n 6766 “não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado” A jurisprudência tem entendido que esse dispositivo afasta a possibilidade de que o loteador irregular seja indenizado por loteamento teórico, ou seja, por implantação de infra-estrutura urbana que não foi realizada (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, 105 1298-1301)

Esta Lei, no entanto, não tem dispositivos relativos à regularização fundiária; a notificação para regularização urbanística não pode ser feita a loteador que não seja proprietário do terreno. Neste caso, a solução jurídica pode ser dada pelo usucapião ou - se os requisitos deste não se verificarem no caso concreto - pela desapropriação

#### **4- DESAPROPRIAÇÃO**

O instituto jurídico da desapropriação, manifestação do poder de império, representa a mais forte expressão de intervenção do Estado na propriedade privada. O Município só pode aplicá-lo em relação aos bens privados. O usucapião, no entanto, é preferível quando seus requisitos se verificarem, pois a desapropriação exige justa e prévia indenização (art 5º, XXIV da Constituição Federal) ao particular.

A desapropriação pode ter como fundamento a utilidade pública (Decreto-lei n° 3365/42) ou o interesse social (Lei n 4132/62). Os casos de utilidade pública relevantes para o caso são os das letras “e” e “i” do artigo 5º do Decreto-lei, respectivamente. “a criação ou melhoramento de centro de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência” e “a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a execução de planos de urbanização, o loteamento de terrenos edificáveis ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética”

No caso de interesse social foi utilizado o mesmo sistema de enumeração taxativa das hipóteses de desapropriação. As que são relevantes para a matéria tratada são as do incisos I, IV e V do artigo 2º, respectivamente “o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população e que deve ou possa suprir por seu destino econômico”, “a

manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos urbanos residenciais de mais de 10 (dez) famílias” e “construção de casas populares”

Todavia, este instrumento, que poderia ser muito útil para a regularização da ocupação de posseiros, é de relativamente difícil aplicação na matéria. O inciso I, pela restrição do parágrafo primeiro do mesmo artigo: “O disposto no item I deste artigo só se aplicará no caso de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados”

Quanto ao inciso IV, o problema é a exigência de tolerância expressa ou tácita do proprietário. O instrumento de desapropriação mostra-se útil justamente quando não ocorre a “posse mansa ou pacífica” exigida pelo usucapião, neste caso, não se tem a alternativa do ato expropriatório, devido à existência de requisito análogo. Deve-se recorrer, portanto, à desapropriação por utilidade pública

## **5- REGRAS LOCAIS: LEI ORGÂNICA E PLANO DIRETOR**

A Constituição Federal de 1988 conferiu à União a competência para legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24, inciso I e parágrafo 1º) e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX). Quanto ao Município, alçou-o a membro da Federação, ampliou sua autonomia e lhe deu o poder de editar sua própria Lei Orgânica. Os Estados brasileiros, com exceção do Rio Grande do Sul, adotavam até então o sistema da lei orgânica estadual, que regia a organização de todos os seus Municípios. A Lei Orgânica equivale a uma “constituição municipal” (MEIRELLES, 1994, 75)

Como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, parágrafo primeiro), a Constituição previu o Plano Diretor, obrigatório para todas as cidades com mais de 20 000 habitantes (art. 182, parágrafo segundo). Esses são os instrumentos de que dispõe o município para promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, inciso VIII)

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevê a regularização fundiária como uma das “ações” para “reestruturação e regularização” de “áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de baixa renda, assim como as respectivas vizinhanças” (art. 58, parágrafo 1º, inciso I). Paralelamente, também é um dos “objetivos da política habitacional do Município” (art. 138, inciso III) e instrumento de “caráter urbanístico-institucional” para assegurar as “funções sociais da Cidade e da propriedade”

A concessão de direito real de uso é prevista como um dos “instrumentos básicos para a realização da política habitacional” (art 140, inciso IV), assim como a declaração de Áreas de Especial Interesse Social e o usucapião (art 140, incisos I e V respectivamente) Em caso de assentamentos para população de baixa renda poderá ser feita alienação de bens imóveis do Município e de suas autarquias sem autorização prévia da Câmara e sem licitação (art 237, parágrafo primeiro), o que agiliza o atendimento a essa necessidade social

O Plano Diretor prevê a regularização fundiária como “ação de intervenção sobre o espaço” (art 58, parágrafo primeiro, inciso I) e como “programa prioritário da política habitacional” (art 146, inciso I) Prevê também a declaração de “Áreas de Especial Interesse Social”, ou seja, “as que apresentam terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de baixa renda, destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária” (art 107, inciso II)

Essa declaração permite que essas áreas sejam excluídas da legislação urbanística prevista para aquele bairro e que outra lei preveja padrões distintos do da cidade formal para fins de urbanização A Lei municipal n° 2 120 de 19/01/94 enquadrou 262 loteamentos nessa hipótese Bens públicos dominicais e áreas de conservação ambiental não poderão ser declaradas Áreas de Especial Interesse Social, a não ser em caso de ocupação anterior ao Plano Diretor (art 143), a legislação ambiental terá, no entanto, que ser observada (parágrafo único)

O Plano Diretor prevê ainda que a concessão de direito real de uso é o instituto a ser escolhido quando a Municipalidade promove a regularização fundiária e a urbanização com recursos próprios (art 107, II), utilizável quando o usucapião não pode ser empregado e o Município tem que adquirir o terreno, por desapropriação ou aquisição direta (art 153, parágrafo único e 154) A titulação será promovida pelo Poder Público, com auxílio da Defensoria Pública Para tanto, a Municipalidade terá também que preparar os Projetos de Alinhamento relativos à área

Um dispositivo passível de crítica é a proibição do direito real de uso ser concedido a um beneficiário mais de uma vez (art 154, parágrafo único), a vedação deveria ser relativa a mais de uma vez simultaneamente, pois o direito é concedido com prazo determinado e, findo este, o beneficiário pode ainda precisar viver naquela moradia

## **CONCLUSÃO**

A ocupação irregular do solo favorece o crescimento da exclusão institucional, traduzida na precariedade da prestação de serviços públicos, nas

irresoluções judiciais, na maior exposição a outras formas de violência etc. Portanto, os programas de regularização fundiária devem ter como princípio a integração da cidade informal à formal, visando a minimização da exclusão social que origina e é reforçada pela ocupação irregular do solo.

No entanto, a regularização fundiária possui limites determinados pelas próprias condições sócio-econômicas que se manifestam nos assentamentos irregulares e são fruto do desinteresse político, em nível nacional, em viabilizar soluções concretas para a questão.

Logo, formalizar muito além do que já existe é apenas parcialmente efetivo, visto que esses assentamentos irão se repetir por refletirem uma situação fática que não pode ser solucionada apenas pela norma jurídica ou no âmbito estritamente municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSIN, J. T. **Usucapião- Moradia de Base Constitucional**, Instituto Apoio Jurídico Popular-FASE, Rio de Janeiro, julho 1991.
- CRETELLA JÚNIOR, J. de **Comentários à Lei da Desapropriação**, Forense, Rio de Janeiro, 1991.
- DALLARI, D. de A. **Usucapião coletivo** *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, 29(115) 373-380, jul /set 1992.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, Atlas, São Paulo, 1995.
- HOLSTON, J. **Legalizando o Ilegal: propriedade e usurpação no Brasil** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, São Paulo, 8(21) 68-89, fev 1993.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Aide, Rio de Janeiro, 1994.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, Malheiros, São Paulo, 7ª ed., 1994.
- \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**, Revista dos Tribunais, São Paulo, 16ª ed., 1991.
- NADER, N. **Usucapião de Imóveis: especial, ordinário e extraordinário**, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 1983.
- NOGUEIRA, A. de P. F. **Desapropriação e Urbanismo**, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981.
- PEREIRA, C. M. da S. **Instituições de Direito Civil**, Forense, Rio de Janeiro, vol IV, 1974.
- SANTOS, C. N. F. **dos Velhas Novidades nos Modos de Urbanização** VALLADARES, L. do P. **Habitação em Questão** Zahar, Rio de Janeiro, 1980, p 17-47.
- VIANA, M. A. S. **Comentários à Lei sobre Parcelamento do Solo Urbano**, Saraiva, São Paulo, 1984.



VILLELA SOUTO, M. J **Licitações e Contratos Administrativos:**  
**Comentários**, Esplanada, Rio de Janeiro, vol 1, 1993.

### **AGRADECIMENTOS**

A SÔNIA RABELLO DE CASTRO, Procuradora Geral do Município do Rio de Janeiro e Professora do Mestrado em Direito da Cidade da UERJ

# ASPECTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS

*Antônio Muratore  
AVSI - Belo Horizonte*

## 1. Objeto

A regularização fundiária das áreas periféricas urbanas tem como objetivo a legalização da área, através de um processo que confira aos indivíduos que lá moram o direito real de propriedade ou outro direito que garanta uma situação estável de uso e gozo do bem/ habitação

Em outras palavras, temos que tornar regular para a legislação do país a ocupação abusiva a título habitacional do terreno sobre o qual repousa a unidade habitacional. Isso, tanto do ponto de vista do objeto (casa e terreno), quanto do ponto de vista do sujeito ativo (ocupante sem título)

Paralelamente, devemos levar em consideração o sujeito passivo que, quando público, poderia ter interesses não conflitantes, mas sim complementares com os do sujeito ativo

Há pois uma série de requisitos objetivos e subjetivos a serem satisfeitos para poder dar continuidade ao processo de regularização de modo correto e proveitoso. E é somente após a conclusão de um processo, nos atos individuais e variados que o compõem, que uma situação habitacional pode ser considerada legalizada de fato

Em termos jurídicos, o problema da regularização das moradias nas favelas apresenta-se sob o aspecto da tipicidade da previsão normativa dos fatos reais e concretos que se quer tratar com base nos casos abstratos e típicos previstos por lei

Existem diversos processos para obter o mesmo resultado, principalmente dependendo da titularidade da propriedade do lote de terreno que deseja-se regularizar

Para individualizar se o sujeito titular do direito de propriedade é público ou privado, deve-se proceder a pesquisa fundiária nos registros imobiliários

A situação mais típica de assentamento habitacional em áreas periféricas urbanas que deseja-se regularizar é a invasão do terreno acontecida em uma determinada época, sem título idôneo, nem algum direito real, ou de obrigação, a permanência frequentemente em boa fé, a posse, a finalidade habitacional

Como consequência dessa situação típica, é encontrado o elemento mínimo e indispensável requerido por lei para proceder à regularização, sempre presente em tais situações, isto é, a posse do terreno por parte de um

indivíduo que realizou uma construção para fins habitacionais para si e sua própria família

## **2. Instrumentos**

Os instrumentos estritamente jurídicos para a regularização são a) individualização e uso da legislação vigente, b) criação da norma através da interpretação em caso de omissão, incongruência, falta de atualização da legislação vigente, c) legislar, voltando-se para a produção de novos dispositivos e institutos para a regularização da matéria, em conformidade à dinâmica e às exigências das realidades atuais que deseja-se modificar

É fundamental a pesquisa e a análise dos institutos de lei constitucional, pública, administrativa, civil, urbanística, processual cível e administrativa das normas do país no qual se quer proceder à legalização. De fato, é necessário que a integridade das normas jurídicas do país seja preservada, com todas suas peculiaridades e, aliás, que tudo aconteça de forma harmoniosa, respeitando a especificidade própria da sociedade que, em todo caso, sofre seu impacto

## **3. Fontes**

A competência administrativa no Brasil está repartida em três níveis federal, estadual e municipal. Ela se articula por matéria e território.

Existem três níveis legislativos, correspondentes aos níveis de descentralização administrativa. Cada nível possui uma Constituição própria. Há pois a Constituição federal, estadual e municipal, esta última dita lei orgânica.

Em cada nível temos a possibilidade de expressão do poder legislativo através de leis e o mesmo poder do executivo para emanar atos com força de lei, geralmente decretos, por parte, respectivamente, do presidente da República, do chefe do Governo estadual e do Prefeito.

Tal sistema revelou-se maioritariamente eficiente em situações onde necessitava-se de uma rápida legislação para preencher espaços normativos vazios.

Entre as leis de relevante interesse em matéria, que nos permitem reconstruir os princípios inspiradores das normas brasileiras, no que concerne à função social da propriedade e regularização fundiária, devemos mencionar

### **a) As Constituições nos três níveis citados**

Entre elas a Constituição federal de 1988, na qual está prevista no art. 2º a erradicação da pobreza, no art. 10 a tutela da dignidade humana, no art. 182 a adoção de políticas de desenvolvimento urbano que garantam o bem-estar de todos os habitantes, e o uso especial urbano para fins habitacionais.

b) A lei federal 6766/79 que trata do fracionamento do solo, impondo um decreto de aprovação para cada variação nos mapas oficiais. O qual acontece, na prática, a cada pequena modificação na favela.

Além do mais, no seu art 4, ela apresenta uma reserva de lei para fins de urbanização específica a favor de Estados e Municípios que podem, portanto, levar em consideração em seus programas de edificação popular situações sociais particulares, determinadas por exigências locais específicas.

c) A lei do Município de Belo Horizonte 3 995/85 chamada de Pró-Favela Válida somente a nível municipal, possui uma regulamentação detalhada dos princípios jurídicos e dos processos para regularização nas favelas. Em seu art 12, ela reconhece o direito do posseiro à aquisição da propriedade e privilegia a situação da mulher, levando em conta sua condição de maior fraqueza no mercado de trabalho e seu papel de mãe na sociedade, conferindo-lhe prioridade na aquisição da titularidade da habitação.

#### **4. Pesquisa nos registros imobiliários**

A pesquisa fundiária é constituída pela pesquisa e aquisição de todos os atos de compra-venda constantes em cartório, além de todos os elementos normativos ou não, válidos para uma reconstituição confiável da titularidade dos terrenos.

A individuação correta do titular do terreno, isto é, do interlocutor do processo de Regularização Fundiária, constitui a base para os passos ulteriores a serem galgados em direção ao objetivo.

É importante efetuar a pesquisa da titularidade das áreas objeto de intervenção nos cartórios de registro competentes.

A pesquisa pode apresentar algumas dificuldades levando em consideração os seguintes fatores:

- nascimento da cidade de forma muito rápida e muito recente, fora do controle das autoridades administrativas competentes,
- conflitos Estado/Município em relação à titularidade do terreno onde surge a cidade, na falta de uma definição clara dos bens patrimoniais e dominicais do primeiro e do segundo,
- existência de vários cartórios de registro imobiliário, diferentemente do sistema centralizado italiano, possibilitando o registro de terrenos a favor de várias pessoas ao mesmo tempo,
- confusão no que diz respeito ao cartório competente, por causa da divisão local entre os vários cartórios e as alterações através dos anos nas esferas competentes dos mesmos,
- especulação imobiliária de pessoas definidas como “grileiros” que, sem nenhum título, vendiam terrenos nunca adquiridos.

Considerando os motivos expostos acima, é sempre aconselhável recompor a corrente dominical de toda a sequência de proprietários e, em caso de dúvida, efetuar uma pesquisa em outros cartórios, podendo até ser necessário consultar cartórios de Municípios vizinhos

## 5. Legislação

Conforme o sujeito titular do direito de propriedade das áreas que se quer legalizar, pode-se determinar desde já algumas tipologias jurídicas através das quais é possível trabalhar

### A) Sujeito público titular do direito de propriedade

- 1) doação;
- 2) alienação por preço simbólico por parte da Administração Pública,
- 3) concessão do direito real de uso por parte da Administração Pública (por um período longo o suficiente para garantir a estabilidade),

### B) Sujeito privado titular do direito de propriedade

- 1) desapropriação por parte da Administração Pública por motivos de interesse social ou público,
- 2) usucapião especial (depois de 5 anos de posse no terreno particular),
- 3) doação em pagamento ( em caso de existência de débito de imposto do proprietário que justifique tal procedimento),
- 4) compra-venda

A possibilidade de estabelecer uma negociação para que o particular/proprietário venda ao posseiro é uma hipótese remota, pois, geralmente, este já amadureceu o tempo mínimo requerido por lei para o usucapião e há falta de poder aquisitivo por parte do interessado, o que torna a sua posição dentro do mercado extremamente frágil. Todavia, não pode-se excluir a priori a livre negociação entre as partes. E mais, onde não existam disposições mais favoráveis, sancionadas em leis especiais ou em normas de direito administrativo para tutelar os sujeitos mais fracos, é imprescindível considerar aplicáveis os institutos e os princípios do direito privado, de acordo com os princípios gerais da Constituição. De fato, esta última privilegia a função social da propriedade, confiando aos órgãos de descentralização administrativa a sua realização.

Em princípio, em se tratando de um interesse público fundamental qual o social da habitação, é preferível o método da desapropriação do que o usucapião, considerando também os prazos, a segurança do procedimento e a equidade social do meio utilizado, que distribui os custos para a coletividade como um todo e não onera unicamente o proprietário.

## **6. Direito real de posse**

O estudo desse instituto, da maneira como é regulamentado pela lei do país, é de importância fundamental, pois todas ou quase todas as situações que se quer regularizar estão incluídas na situação típica de ocupação abusiva de um terreno de propriedade alheia por parte de um sujeito, que passa assim a deter a posse

Para resolver todas as questões concretas surgidas de tal situação, deve-se recorrer aos institutos do direito real de propriedade e de posse, assim como foram regulamentados pelo Código Civil

O Código Civil brasileiro adotou em matéria possessória a teoria de Jhering ao afirmar no seu art 485 que considera-se possuidor o sujeito que detém de fato o pleno exercício ou quase de alguns poderes inerentes à propriedade. Portanto, a posse não é um estado de fato, mas um direito real tutelado por lei.

É importante lembrar que

A posse pode ser transmitida aos herdeiros e por ato, inter vivos

O possessor tem o direito de ser mantido na posse caso seja molestado, ou de ser reintegrado em caso de espólio, não havendo obstáculos como a alegação do domínio ou outro direito

Se a posse é superior a um ano e um dia, o possuidor tem o direito de ser mantido na posse até o esgotamento dos meios normais. No caso de posse nova, frente a uma ação de reintegração da posse requerida pelo proprietário, pode-se aplicar a medida tutelar de reintegração imediata

## **7. Titularidade do terreno - Áreas públicas e privadas**

Com base no que foi elaborado pelos dados normativos da Constituição brasileira, as favelas podem ser enquadradas em duas categorias: a) áreas de propriedade pública (Estado e Município), b) áreas de propriedade privada

Para cada categoria podem ser usados determinados instrumentos

O propósito é oferecer um tratamento jurídico igual do ponto de vista substancial a todas as situações. O método consiste em formular casos particulares típicos e abstratos baseando-se nas fontes do direito vigente e, na falta ou ambiguidade destas, interpretar as normas já existentes de maneira analógica e segundo os princípios gerais da Constituição em matéria de legislação social, função social da propriedade, interesse público e habitação popular, para conseguir padronizar o processo de regularização e legalização, tornando-o mais justo e controlável por parte das minorias em sentido sócio-econômico

## 7) A) Áreas de propriedade pública

### 7.1 Doação por parte da Administração Pública dos terrenos aos habitantes (favelados)

A forma mais simples de transmissão da propriedade é a doação, assim como regulamentada pelo Código Civil

No Estado de Minas, por exemplo, existe uma lei que autoriza o chefe do executivo (Governador) a doar diretamente aos habitantes os terrenos localizados em áreas definidas como setor especial (SE-4) e destinadas para habitação de população de baixa renda

Tal instrumento permite proceder com agilidade e segurança, pois em tal caso não é necessária a aprovação por parte da Assembléia Legislativa do Estado

Autorizando a doação, porém, a lei estadual n.º 9.430/87 dispõe que deverão ser preenchidos os seguintes requisitos: uso residencial, inalienabilidade por cinco anos; participação de representações comunitárias durante o processo

Na sua aplicação, a lei de doação deve ser acoplada com a lei 8666/93, assim como modificada pela Lei 8883/94, que trata das concorrências (licitações)

Segundo uma primeira leitura da lei federal acima citada, seria necessário licitar a doação, mas, como pode-se deduzir por uma leitura mais aprofundada da mesma Lei, da licitação, obrigatória em caso de transferência de imóveis a privados, pode ser concedida dispensa por motivos de interesse social, os quais estão implícitos na questão habitacional da classe pobre, conforme o inciso 2, letra a) do art. 17 da lei 8666/93

Facilita a transmissão através de doação, de acordo com a lei citada, a imposição de ônus para o donatário, qual, por exemplo, a inalienabilidade por cinco anos

Como pôde-se concluir pelo estudo de um processo de regularização do Município de terras estaduais (caso análogo) por ocasião de chuvas torrenciais em 1979, que deixaram sem teto centenas de famílias, a doação de terrenos para fins de regularização fundiária é algo cujo procedimento não é complicado, sempre que haja vontade política

A aprovação do loteamento por parte do Município é obrigatória nesse caso, segundo o estabelecido pela lei federal 6766/79, que trata do "Uso e parcelamento do solo"

### 7.2 Transferência da propriedade aos habitantes através de contratos de compra-venda - Lei Pró-Favela

Para as áreas de favela cujo terreno é de propriedade do Município, deve-se aplicar, por competência, a lei municipal

No Município de Belo Horizonte vigora a lei n. 3 995 de 16/1/85 dita Pró-Favela e a sua regulamentação, aprovada por decreto municipal n 4.762 de 10/8/84, instrumento muito avançado

Válida para as favelas situadas em áreas decretadas como SE-4, ela permite a transferência da propriedade da área aos habitantes através de um contrato de compra-venda por preço simbólico, a consequente cessão do título de propriedade e o seu registro em cartório

Este último ato é requerido por lei, muito menos para fins fiscais, que neste caso são até inexistentes, tendo em vista toda a série de providências previstas em várias leis que isentam de qualquer taxa ou imposto de transferência nesses casos específicos, do que do ponto de vista substancial, constitutivo da propriedade. De fato, no Brasil não é válida a transferência de propriedade sem o seu registro, que portanto se torna constitutivo, a partir daquele momento, do direito de propriedade transmitido pelo alienante. Isso, por exemplo, difere da legislação italiana

A lei Pró-Favela possui um item detalhado e bem experimentado pelos órgãos municipais, entre os quais principalmente a URBEL, para a regularização em áreas de setor especial

O ato final de um processo de regularização típico, executado em base à Lei Pró-Favela pela URBEL, é o contrato de compra-venda a preço simbólico, assinado pelo Prefeito do Município e pelo Presidente da URBEL e sucessivamente registrado. Isto, em cerca de trinta áreas regularizadas até hoje, segundo os dados obtidos.

### 7.3 Concessão do direito real de uso (CDRU)

A regularização pode ser feita através da transferência do direito de uso sobre o terreno. Através desse instrumento, a propriedade permanece da Administração Pública, que concede o seu uso por um período de tempo muito longo, de até 90 anos

O decreto-lei federal n. 271 de 28/2/67, no seu art. 7º cria tal instituto, definindo-o como direito legal sujeito a resolução, para fins específicos de urbanização, edificação ou outra utilização de interesse social. Tal direito é transmissível por ato entre os vivos e por sucessão hereditária, sendo obrigatório registrar sua transferência. A situação jurídica do titular é plena, tendo ele amplos poderes de disposição e o relativo ônus, pelo qual deve responder no campo civil, administrativo e tributário

Tal instrumento, que pode ser utilizado tanto pelo Estado quanto pelo Município, seria legítimo e até mesmo aconselhável por uma parte da doutrina, mas foge ao objetivo da passagem da propriedade ao favelado

Todavia não deve-se excluir sua aplicabilidade, sendo um instrumento de garantia e estabilidade pela tutela do direito de habitação, além do que dificilmente revogável desde que concedido



## 7.4 Desafetação - Áreas públicas cujo destino é diferente do habitacional privado

Quando existe uma previsão diferente da habitacional quanto ao destino do uso de um terreno onde ocorrem os assentamentos que quer-se regularizar, é necessário adotar previamente certos procedimentos para modificar tal destino

Na legislação brasileira os bens de propriedade da Administração Pública estão classificados em três categorias a) bens de uso comum do povo, cuja utilização e uso são permitidos a todos (praças, ruas, mares, etc ), b) bens de uso especial, destinados à execução de um serviço público (museus, escolas, etc ), c) bens dominicais, adquiridos sem uma finalidade pré-determinada e transferíveis sem formalidades.

A transferência de um bem pertencente às duas primeiras categorias requer um processo de desafetação, caso contrário ele é inalienável. A desafetação pode acontecer por fato jurídico, ato administrativo ou lei, não podendo acontecer de fato, como, por exemplo, no caso de uma praça invadida por favelas. São competentes para executar a desafetação a Federação, o Estado e o Município, pois a disponibilidade dos bens que fazem parte de seu patrimônio é a essência da autonomia de cada nível administrativo

Para instaurar a desafetação ocorre uma lei preventiva de autorização. Em Belo Horizonte, por exemplo, existe tal previsão normativa na própria lei Pró-Favela. Portanto, é necessário somente emanar o decreto municipal com a definição exata das áreas que se quer desafetar, em se tratando desta situação específica.

O ato final do processo é o da anotação nos registros públicos da mudança de destino.

## 8. B) Áreas de propriedade privada

### 8.1 Usucapião especial

O processo de usucapião, além de ser uma forma mais barata do que a desapropriação, na qual, no Brasil, a Administração deve pagar o valor de mercado ao proprietário, representa também uma aquisição por via jurídica de um direito adquirido pelo “posseiro”, através do uso social que deu à terra, tornando-a habitação para ele e sua família

No Brasil, a atual tendência política é dar cada vez mais relevo à função social da propriedade, de modo a respeitar seu fim prático habitacional, enquanto que o interesse do particular, também justamente contido nela, passa para o segundo plano

De fato, a Constituição Federal de 1988, no art 182, rege que a política de desenvolvimento urbano deve garantir o bem-estar de seus habitantes e que a propriedade urbana cumpre sua função social ao satisfazer

essas exigências, consagradas nos planos diretores municipais. Atribui aos Municípios a tarefa de programar e realizar tal disposição programática

O usucapião especial urbano, previsto pelo art 183 da Constituição, representa um instrumento privilegiado e concreto de regularização nas favelas. Ele integra a previsão abstrata da função social da propriedade, constituindo um dos instrumentos para colocá-la em ato, e é experimentável pela via jurídica

Segundo o artigo citado, o possessor de uma área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por um período ininterrupto de cinco anos e sem oposição nenhuma, que a utilizou como habitação própria ou de sua família, adquirirá seu domínio (isto é a propriedade), se não for proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A sentença, que constitui o ato final do processo de usucapião, é declaratória e não constitutiva de um direito, isto é, reconhece o direito do habitante em relação ao destino social do uso que ele deu ao terreno *ex tunc*.

Entre as vantagens em percorrer tal caminho evidencia-se que

Não torna-se necessário o parcelamento do terreno, nem a aprovação e o registro.

Dito instrumento pode ser utilizado mesmo em áreas com declividade superior a 47%, não regularizáveis por lei, onde porém não haja riscos comprovados. Esses casos são bastante frequentes em favelas. Relevante é, além do mais, sua considerável economia, comparada com o preço de aquisição do terreno, o relativo registro e o imposto de transferência, que nesse caso não são requeridos quando da sentença definitiva

Todavia devemos considerar que trata-se de um processo judicial e que, portanto, depende do critério do juiz.

Através da utilização do usucapião urbano, quer-se desenvolver uma metodologia específica para o iter desta ação, que poderia representar o instrumento mais simples, veloz e eficiente para o desenvolvimento da política social de habitação no Brasil e no mundo inteiro. Além disso, tal instituto é reconhecido como idôneo para ser experimentado pela Administração Pública

Em alternativa ao usucapião especial existem o ordinário, art 551 do Código Civil, cujo prazo é de 10 anos de posse ininterrupta e de boa fé, e o extraordinário, art 550 do Código Civil, que pressupõe 20 anos de posse sem interrupção e oposição e que dispensa a boa fé que, em todo caso, se presume

## 8.2 Desapropriação Ordinária e Extraordinária

A desapropriação é um dos institutos clássicos com os quais é possível realizar a ação administrativa para ir de encontro ao interesse público. Com a Constituição brasileira de 1988, esta se adaptou mais ainda às instâncias histórico-sociais do país. A Constituição federal, mesmo garantindo o direito de propriedade, reconhece a desapropriação em casos de necessidade, utilidade pública e interesse social, nas duas formas, ordinária e extraordinária

### 8.2.1 Desapropriação ordinária

A desapropriação ordinária, a norma do art 5, parágrafo 24 da Constituição, pode ser efetuada em casos de necessidade pública, utilidade pública e interesse social, pagando uma prévia e justa indenização em dinheiro

A necessidade pública existe quando deve-se agir em situações anormais, enquanto que há utilidade pública em situações normais nas quais, todavia, torna-se conveniente ou somente vantajoso adquirir um bem de outrem.

De interesse social é a desapropriação na qual a Administração Pública, para beneficiar certas camadas sociais, adquire a propriedade de um bem e o repassa para um terceiro Esta destina-se a solucionar problemas sociais, quando esses estão diretamente relacionados às classes pobres, e está voltada ao melhoramento das condições de vida e a uma distribuição mais equitativa da riqueza

Justa é a indenização que mantém o valor do patrimônio inalterado, e que portanto deve cobrir, além do valor real, efetivo, do bem desapropriado, também as melhorias, os interesses de mora em razão de 6% ao ano, o interesse compensatório em razão de 12% ao ano, além da correção monetária, depois de um ano transcorrido do valor aceito.

### 8 2 2 Desapropriação extraordinária

A desapropriação extraordinária, conforme os artigos 182 parágrafo 4 e 184 da Constituição, é realizada para fins de urbanização e pode incidir somente em áreas de propriedade urbana não edificadas, cujo proprietário não tenha promovido uma utilização adequada A relativa indenização será paga em títulos de débito público federal que, em todo caso, assegurem um valor real do bem, além dos interesses

Essa norma deve ser acoplada à lei federal n 132 de 10/9/62, que institui a desapropriação por interesse social com a função de promover uma justa distribuição da propriedade Ela inclui uma listagem de uma série de casos nos quais individua-se o interesse social, entre eles a construção de casas populares e a situação do “posseiro” em terrenos urbanos onde este construiu sua habitação, muitas vezes com a tolerância do proprietário

### 8 2 3. Imissão provisória na posse

Do ponto de vista processual, o direito brasileiro prevê o instituto da imissão provisória na posse Isto é, a transferência, no início do litígio, da posse do bem desapropriado para o promotor da desapropriação Tal imissão é necessariamente concedida pelo juiz, se for alegada a urgência e se for depositado pelo desapropriante um determinado valor No final do processo administrativo, a posse passará de provisória para definitiva e será acompanhada pelo domínio, isto é, pela titularidade plena da propriedade

Dito instituto permite à Administração Pública agir de maneira rápida e eficaz para alcançar seus objetivos, toda vez que o interesse público e social o tornem necessário

#### 8.2.4 Sistema viário

A desapropriação deveria certamente efetuar-se ali onde existam áreas particulares que, segundo o projeto urbanístico, seriam destinadas ao sistema viário. Em tal caso, o Município deveria sem dúvida desapropriar, de maneira a conferir logo caráter público às ruas e garantir o acesso da favela a todos

Tal ação, ligada à competência municipal sobre a área destinada às ruas ou serviços públicos, facilitaria a intervenção do Município para a manutenção, serviço de limpeza urbana, linhas de ônibus, etc

#### 8.2.5 Desapropriação das áreas necessárias para o assentamento das famílias removidas

Nas remoções totais é de importância fundamental para a rápida conclusão do processo, em consideração aos incômodos sofridos pela população diante de tal medida, a existência de áreas para o reassentamento das famílias removidas.

As áreas destinadas aos reassentamentos não podem ser adquiridas através o usucapião, pois falta o requisito da continuidade da posse por pelo menos cinco anos. Portanto, torna-se realmente necessário esse tipo de intervenção

### 9. Doação em pagamento

Existem vários terrenos no Brasil que se encontram em situação de ocupação por parte do possuidor e cujo proprietário não paga há tempos o relativo imposto chamado IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano)

O imposto é proporcional ao valor do imóvel segundo o critério determinado pelo respectivo Município por área

Por uma pesquisa exequível junto à Secretaria municipal ao Patrimônio, resulta a situação de débito de cada proprietário, relativo a cada lote. Portanto, no caso em que o valor do débito do proprietário seja igual ou superior ao valor comercial do imóvel, calculado de maneira real e não fictícia, levando em consideração a localização, o uso e a falta de urbanização, torna-se vantajoso o uso do instituto da dação em pagamento, previsto pelos arts 995 e seguintes do Código Civil brasileiro. Segundo este, a dação em pagamento é o ato pelo qual o credor recebe do devedor, para satisfazer seu crédito, uma prestação diferente da compactuada

Ora, pelo fato da Administração Pública poder utilizar-se de instrumentos de direito privado em casos onde não haja necessidade de agir

com instrumentos de direito público, é legítimo e aconselhável, por razões de oportunidades administrativas, a utilização do instituto

Uma vez determinado o preço do imóvel oferecido em substituição ao dinheiro devido, poderá ser estipulado um contrato de compra-venda. Em se tratando da Administração Pública, deverá pré-existir uma lei autorizadora, à qual seguirá o contrato, que deverá ser feito por ato público e sucessivamente registrado.

No Município de Belo Horizonte existe tal lei, emanada em 14/10/92 sob o n.6.247. Ela estabelece que o executivo pode aceitar um imóvel para extinguir um débito, mas sem dar em contrapartida nenhum tipo de ressarcimento, no caso em que exista uma diferença entre o valor do imóvel cedido e o valor do débito a ser extinguido. Segundo o art 3 dessa lei, o Município pode vender o imóvel em exame em qualquer momento e sem ulterior prévia autorização legislativa, quando destinado à colocação de famílias de baixa renda.

## A REGULARIZAÇÃO É A MELHOR SOLUÇÃO?

Renato Emerson Nascimento dos Santos<sup>(\*)</sup>

Os programas de concessão de título de propriedade em áreas de favela visam, em última análise, permitir acesso à propriedade para aqueles que, via mercado de terras urbanas, não dispõem de condições de realizá-lo. Assim, dá-se o status de proprietário aos que até então são encarados como "posseiros", "invasores de propriedade alheia". Em outro trabalho (Santos, 1994 b), mostramos como a existência de um aquecido mercado de terras em favelas torna inadequada a generalização dos termos invasão e ocupação enquanto formas únicas de aquisição de lotes nestes espaços de assentamento. Aqui, o enfoque central da análise é voltado para a dinamização deste mercado em função da regularização fundiária, fato que é com frequência olímpicamente ignorado pelos implementadores deste tipo de programa.

Busca-se então mostrar como, longe de simplesmente formalizar e legitimar situações pré-existentes (um dos principais argumentos em favor da urbanização, na qual a regularização está inserida, no debate travado com as propostas de remoção), a regularização traz em seu bojo "efeitos colaterais" que operam grandes transformações na vida interna da favela, transformações estas que em sua essência possuem uma lógica excludente, a qual se faz presente inclusive no âmbito do comportamento destes indivíduos pertencentes aos ditos grupos sociais excluídos, já que buscam eles auferir da situação vantagens relativas, ainda que em detrimento de indivíduos em semelhantes condições sociais (as más condições !). Este aspecto é fundamental, pois compromete-se aí o princípio básico dos programas de titulação estender a propriedade àqueles que não dispõem de condições de pagar o preço da terra, já que a dinamização deste mercado encarece o acesso à terra na área em questão.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira, apresenta informações factuais sobre a área de estudo, onde busca-se, através de um breve histórico, identificar situações que impliquem em alterações na dinâmica de crescimento da favela.

A segunda seção compreende a análise das informações, obtidas dos executores do projeto de titulação e corroboradas pela pesquisa de campo. Objetiva-se aí articular os dados obtidos com o histórico apresentado na primeira seção, para tentar comprovar as hipóteses levantadas na introdução.

A terceira seção é composta por algumas conclusões, que se revestem muito mais de um caráter indagatório que conclusivo *strictu sensu*,

---

<sup>(\*)</sup> Mestrando IPPUR/UFRJ

representando uma tentativa de contribuição aos projetos de regularização fundiária em favelas

## 1- A CHACRINHA DO MATO ALTO

A Chacrinha do Mato Alto localiza-se na encosta que parte das estradas Cândido Benício e Comandante Luiz Souto, entre os largos da Praça Seca e Tanque em Jacarepaguá, no município do Rio de Janeiro, e desde o seu surgimento no cenário urbano, se fez pouco significativa, somente vindo a ser identificada como favela na década de 80. Seus primeiros moradores, que lá se estabeleceram a partir de 1940, eram funcionários do IPASE, proprietário do terreno e que deu autorização para a ocupação. Com o passar do tempo, lá vão se fixando também seus descendentes diretos.

Em agosto de 1981, moradores da área do Mato Alto, próxima a esta, ocupam uma parte da encosta. Decide então o IAPAS, órgão ao qual na ocasião competiam as funções do extinto IPASE, entrar na justiça com uma ação de reintegração de posse. Acabam sendo envolvidos também os moradores antigos, inclusive alguns que mantinham relações de locação informal com o instituto. Através da Assessoria Jurídica da Pastoral de Favelas, aqueles que conseguiram comprovar mais de um ano de moradia no local obtiveram da justiça o direito de permanência. Porém, sob regime de repressão, aqueles que tiveram parte de suas casas mutiladas no ato de demolição autorizado pela justiça, eram agora impedidos de reconstruir por uma firma de segurança contratada pelo IAPAS (ARK SEGURANÇA) para impedir novas invasões. Esta situação se estendeu até 1986, e neste ínterim só se construía no local às escondidas, de madrugada. A favela, neste período, se constituiu numa forma espacial congelada.

Em 1986, o Ministério da Previdência decide repassar seus terrenos favelizados a seus ocupantes, e determina que este repasse seja mediado (ou melhor, efetivado) pelas respectivas prefeituras. Deste momento em diante, com o abrandamento da repressão que fechava a comunidade, e com a difusão da notícia de que os posseiros se tornariam proprietários legais, a favela experimenta, a partir de 1987, um crescimento assustador. Este movimento se dá de maneira tão abrupta que, em 1990, a Associação de Moradores, em acordo com a prefeitura, coloca uma cerca delimitando a área da comunidade a ser beneficiada pelo programa de regularização fundiária e posteriormente pela urbanização. Porém, se a favela não cresce mais em área, cresce em número de lotes. Com a notícia de que após a titulação os lotes não poderiam ser negociados, cada vez mais novos parcelamentos são feitos. A área delimitada para fins de regularização soma hoje 49.869,40 m<sup>2</sup>

## 2- O LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Para efetuar a titulação, a prefeitura (ou qualquer órgão que tenha esta finalidade) necessita fazer um levantamento da situação no local, além de cadastrar os moradores a serem beneficiados. Os dados abaixo apresentados provêm deste cadastro, cujo acesso nos foi gentilmente permitido pela Coordenadoria de Titulação de Terras da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Chama a atenção a insuficiência deste diagnóstico para o fim a que veio, pois raramente ultrapassa 65% do universo em qualquer dos aspectos abordados. Para um trabalho acadêmico, porém, trata-se de um significativo plano amostral, já que sempre ultrapassa 50% do universo em questão. Para o escopo deste paper, trabalharemos basicamente os seguintes dados: a) o tempo de moradia, para que se possa ter uma visualização da dinâmica de crescimento da favela, ainda que simplificada; b) a forma de aquisição dos lotes, que evidencia a complexidade de relações que se mantém entre os moradores e o solo. A conjunção destes dois grupos de dados permite que se tenha uma visão cronológico-espacial da estruturação do mercado de terras na favela, evidenciada nos mapas em anexo.

Considerando-se que este cadastro foi feito no período de set/nov de 1992, ou seja, no final deste referido ano, a tabulação dos dados de tempo de moradia (tabela 1) evidencia tendencialmente três fases na evolução da favela: a) até 1981, representada na tabela pelos que se apresentam com 11 anos ou mais de tempo de moradia, que na amostragem somam 10,9% do total; b) agosto de 1981/1986, período onde há um baixo índice de construções, que aparece no período de 6 a 10 anos; c) do final de 1986 em diante, período marcado pelo crescimento acelerativo da favela, à medida que se aproxima de sua regularização fundiária (Tabela 1).

O agrupamento das unidades residenciais em quadras, base das tabelas 1 e 2, foi utilizado pelos implementadores do projeto. Este agrupamento, pelas grandes disparidades de peso relativo entre as quadras criadas, não é satisfatório enquanto representação da realidade do local. Uma visão mais apurada da dinâmica de crescimento da favela, uma visão espacializada (vide mapa de tempo de moradia), evidencia a existência de duas significativas movimentações: o crescimento de baixo para cima da encosta e o aumento da densidade de construções sobretudo na parte inferior onde se observa a coexistência de moradores novos e antigos em proporções quase que equitativas.



**TABELA 1 - TEMPO DE MORADIA DOS MORADORES DA COMUNIDADE**

**CHACRINHA DO MATO ALTO - JACAREPAGUÁ - RIO DE JANEIRO**

Tempo	1	2	3	4	5	6	7 - 10	11 ou mais	total	informante total (%)
Quadra										
A	23,9	17,3	6,5	6,5	26,0	8,6	4,4	6,5	100,0	56,1
B	61,5	3,8	15,3	19,2	-	-	-	-	100,0	65,0
C	38,7	18,3	22,4	14,3	-	2,0	-	4,0	100,0	61,3
D	50,0	-	50,0	-	-	-	-	-	100,0	40,0
E	22,2	11,1	11,1	22,2	22,2	11,1	-	-	100,0	64,3
F	27,9	10,2	5,9	5,9	8,8	5,9	10,2	25,0	100,0	64,8
comunidade	34,2	12,9	12,3	10,3	9,9	4,9	4,4	10,9	100,0	61,0

Fonte CADASTRO dos moradores da comunidade Chacrinha do Mato Alto Rio de Janeiro Coordenadoria de Titulação de Terras/SMDS, 1993

Os dados de aquisição sobre a forma de lotes (tabela 2) revelam aspectos importantes da relação que esta mantém com a terra, tanto na sua variação temporal quanto espacial. O índice relativamente baixo de ocupações vem somente a corroborar a hipótese de que a formação de assentamentos espontâneos de população de baixa renda não se dá exclusivamente através do binômio invasão/ocupação. Com efeito, a ocupação simples alcança suas proporções mais significativas nas áreas mais antigas da favela, o que sugere uma certa periodização.

a) antes de 1981, e até 1987, a aquisição de lotes se dava quase que exclusivamente por ocupação simples. A maior oferta de terras "sem dono", aliada à falta de atrativos no local que as valorizassem, fazia com que não decolasse aí um mercado de terras (posses).

b) a partir de 1987, ganham vulto a compra de posse e a doação como formas de aquisição de lotes, criando-se assim um frutífero mercado de terras no local. Isto evidencia que a perspectiva de regularização encarece o processo de aquisição para todos os novos posseiros.

Assim colocado, o mapeamento dos dados de aquisição dos lotes revela que é na parte inferior, de constituição mais antiga que as ocupações simples se fazem mais significativas proporcionalmente. A faixa intermediária surge como um misto entre ocupações, um significativo número de doações de terrenos e algumas vendas de posse. Na parte superior, as compras de posse abrangem a quase totalidade dos casos.

**TABELA 2 - AQUISIÇÃO DOS LOTES DOS MORADORES DA COMUNIDADE CHACRINHA DO MATO ALTO - JACAREPAGUÁ - RIO DE JANEIRO**

Forma Quadra	Ocupação	Compra de Benfeitoria	Compra de Posse	Doação	Outros	Total	Informante Total (%)
A	17,1	---	53,1	29,8	---	100,0	57,4
B	11,5	---	73,1	15,3	---	100,0	65,0
C	18,3	2,1	48,9	28,5	2,1	100,0	61,3
D	---	25,0	50,0	25,0	---	100,0	40,0
E	---	11,1	77,7	11,1	---	100,0	64,3
F	20,1	16,4	30,1	23,2	---	100,0	69,5
Comunidade	20,1	7,1	47,6	24,5	0,5	100,0	62,5

Fonte: CADASTRO da comunidade Chacrinha do Mato Alto - Rio de Janeiro. Coordenadora de Titulação de Terras/SMDS, 1993.

O alto índice de doações evidencia a importância das relações interpessoais de amizade e parentesco no crescimento da favela. As doações aparecem de maneira significativa em todas as quadras. Na verdade, a ocupação simples não deixa de existir, até porque quando não há controle, as ruas não ficam vazias. Porém, é flagrante a diminuição de sua importância no contexto desta favela. Mais flagrante ainda é o fato de essa diminuição ter sua ruptura marcada pelo momento em que as formas de aquisição mercantis assumem posição quase que de exclusividade, o que só vem a corroborar com as hipóteses colocadas no início deste trabalho. O simples fato de saber que vão se tornar proprietários legais dos terrenos faz aumentar vertiginosamente o número de pessoas interessadas em morar nesta comunidade. Nesta situação, poder-se-ia sugerir que se a terra é abundante, é portanto sem valor ou de pouco valor - mas se a propriedade é escassa, a simples expectativa de obtê-la gera um processo de valorização da terra e de constituição de um mercado de

posse. É interessante observar que a prática predominante deste mercado específico é a compra de posse, contrariando às expectativas de que a compra de benfeitorias assumisse papel de maior destaque. Infere-se então que não ocorreu aí a chamada "remoção branca", processo através do qual os antigos moradores são levados a venderem suas casas a novos moradores, de poder aquisitivo mais alto. Este processo é comum nas áreas onde tem lugar iniciativas de caráter pontualizado pelo poder público. Entretanto, se não há deslocamento de população, verifica-se aí a lógica caracterizadora da remoção branca: o benefício público é realizado monetariamente pelos moradores que parcelam seu lotes.

### 3- BREVES NOTAS À GUIZA DE CONCLUSÃO

A apropriação privada e a conseqüente mercantilização do solo são processos que podem ser considerados atualmente intrínsecos, inerentes ao desenvolvimento da urbanização capitalista. Se a mercantilização do solo se constitui numa barreira, ou numa condição *sine qua non* à atividade capitalista, num momento em que a cidade surge como o *locus* privilegiado de exercício da acumulação, já é uma questão que divide corações e mentes daqueles que possuem qualquer tipo de interesse no urbano, o caso exposto mostra uma entre as diversas formas de transformação da terra urbana em mercadoria, talvez a sua forma mais dramática (a olhares ingênuos) aquela em que o processo é conduzido pelos que, ao menos teoricamente, não dispõem de condições financeiras para arcar com o preço do solo urbano mercantilizado. Tal exemplo ilustra o que Gottdiener (1993) coloca, quando afirma que

*"o valor da terra urbana é o produto social que pode ser explorado por qualquer um. Assim, qualquer indivíduo, independentemente de classe, pode potencialmente participar das atividades do setor da propriedade, pois a terra é uma mercadoria que pode ser convertida em muitas formas de valores de troca e, em contraste com quase qualquer outra mercadoria, com o tempo tem seu valor de troca elevado porque as relações capitalistas exigem que a terra seja cara."*  
(pág. 219)

Embora talvez o rigor expositivo possa fazer transparecer em algumas passagens, não é o objetivo aqui apontar para uma "caça" àqueles que realizam o ganho fundiário - enfoque corrente na literatura que versa sobre o grande capital imobiliário, em suas diversas frações -, mas sim, fazer apelo à "proteção" daqueles que seriam beneficiados, dentro dos ditâmes dos princípios basilares do programa de titulação de propriedade. É neste sentido que se chama a atenção dos responsáveis pela execução dos projetos. No caso estudado, o que se observou foi a constante readequação do projeto de parcelamento às novas subdivisões de lotes que se iam fazendo, o que era até

contraditório, pois não se permitia que a favela crescesse em área (através da cerca), mas se fazia vistas grossas a estas subdivisões. Revela-se aí um faceta excludente do programa de regularização fundiária.

Uma outra discussão vem à tona na apreciação do caso estudado as políticas públicas devem ter seu campo de atuação restrito às localizações pontualizadas ou devem ser, na medida do possível, universais? Com efeito, na favela estudada, o *status quo* se altera na medida em que o benefício público entra em cena. A análise dos dados de procedência dos moradores, feita em outro lugar (Santos, 1994 a), aponta para que a grande maioria deles proveio de outras favelas de Jacarepaguá, bairro onde a Chacrinha do Mato Alto se situa. Infere-se daí que existem fluxos populacionais de favela para favela, onde os migrantes buscam ascender à medida que os benefícios públicos conferem à algumas condições superiores às de outras. Ou o movimento inverso, em que o mercado fundiário aquecido numa favela beneficiada "expulsa" aqueles que não podem pagar para outras favelas piores. Tendo-se em vista estas diferenciações, coloca-se a necessidade de, hoje, fazer-se um esforço de reconceitualização sobre a favela, idéia que abarca uma ampla e diversa gama de situações e que, ao invés de explicitar, oculta aspectos importantes da realidade.

## BIBLIOGRAFIA

- GOTTDIENER, Mark A produção social do espaço urbano São Paulo EDUSP, 1993
- MELLO, Marcus André B. C de Modos de acesso à terra urbana, a produção do espaço construído e a formação de políticas públicas. Recife: MDU/UFPE, 1988
- SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos O nó dos desatados estudo de caso da produção, reprodução e apropriação do espaço-favela Rio de Janeiro: Depto de Geografia/UFRJ, 1994a
- SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos Desmistificando a produção do espaço-favela Curitiba, trabalho apresentado ao V Congresso Brasileiro de Geógrafos/AGB, 1994b

# A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA

*Afonso, Miguel Reis<sup>(\*)</sup>  
Liso, Carlos Henrique<sup>(\*)</sup>*

## I - INTRODUÇÃO

Em maio de 1986 foi realizada em Belo Horizonte, o Seminário Urbanização de Favelas - Experiências no Brasil”, sob o patrocínio da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social e a Sociedade Alemã de Cooperação técnica (GTZ), onde foi traçado um painel extremamente diversificado de como as administrações locais enfrentavam, naquele momento, a questão das favelas

De ressaltar que, neste seminário foi apresentado um trabalho em desenvolvimento pela Prefeitura de Diadema, onde a regularização da posse da terra era feita através da Concessão do Direito Real de Uso Este instrumento jurídico foi o meio encontrado, por município, para garantir ao ocupante de terreno público o seu pedaço de chão e propiciar a intervenção institucional de modo a urbanizar o local.

Os movimentos populares ligados a questão da moradia já vinham discutindo a questão da posse da terra buscando solidificar o entendimento jurídico de qual a melhor garantia, não como compra e venda, (que no seu cerne possui a característica da especulação imobiliária), mas de um instrumento jurídico capaz de aliar a garantia contra os despejos, sempre violentos, e a necessária obtenção de um título que conferisse ao ocupante o título de cidadão.

Este trabalho, então, procurará fundamentar a discussão jurídica, ainda hoje existente, sobre o tema De fato, mesmo depois da Constituição Federal de 88, há resistência na utilização deste instrumento jurídico

Neste sentido, com o intuito de fundamentar a necessidade da aplicação deste instrumento jurídico para a solução dos conflitos existentes para a ocupação urbana, primeiro faremos um traçado da função social da propriedade neste texto constitucional, a propriedade urbana e rural, e a análise teórica do instituto

---

<sup>(\*)</sup> Advogados - União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior

## **2- A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

O artigo 5º da Constituição de 1988, ao estabelecer que todos são iguais perante a lei, não havendo distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no País e garantindo-lhes a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, a segurança e à propriedade, estabelece no inciso XXIII que a propriedade atenderá à função social

Mais adiante, no artigo 170, ao dispor sobre a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, afirma que, esta tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, o princípio da função social da propriedade

Analisaremos, neste tópico, os demais dispositivos que caracterizam a função social da propriedade tanto urbana como rural e, mais adiante, os instrumentos de intervenção do Estado para este fim

### **2.1 - A LEGITIMIDADE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Tércio Sampaio Ferraz Jr, afirma que “do ângulo dogmático um constituição é concebida como algo novo, que produz um inesperado, do qual pode decorrer o infinitamente improvável, o que é uma outra forma de dizer que dogmaticamente, uma Constituição, é primordialmente liberdade”

Mais adiante, ao analisar a legitimidade na Constituição de 1988, o mesmo professor conclui que “a liberdade se liga a propriedade privada tanto em termo de privacidade, do que é privativo e não publico (sentido negativo), como em termos da riqueza própria, cuja função social se afirma( sentido positivo).

Se o Estado, ou alguns indivíduos que concentram propriedade impedem um outro de ser proprietário, este não é livre. A concentração da propriedade impede, portanto, o exercício da liberdade. Ou seja, se a Constituição garante o direito de propriedade, este deve ser estendido a todos que estão sob o seu comando e não somente alguns que por razões econômico-financeiras podem sobrepor-se aos demais

Thomas Morus (Utopia) afirma que somente a abolição completa da propriedade é que possibilitaria a distribuição equitativa dos bens e seu emprego feliz em prol da humanidade “No entanto, mais parece que a luta democrática pela melhoria das condições de trabalho, a capacidade de influência dos trabalhadores, no seu local de trabalho, a luta por direitos novos, a luta pela atenuação da hierarquia dos salários e das rendas, a liberdade de manifestar-se de associar-se, mostrou-se uma utilidade maior para o avanço e conquista de uma sociedade mais equilibrada, garantindo-se atuação do Estado

como órgão regulador das atividades privadas ( João Almino, “A Propriedade como Condição de Liberdade”).

## **2.2 A PROPRIEDADE URBANA**

O artigo 182, do texto constitucional, trata da política de desenvolvimento urbano, delegando aos municípios a execução das diretrizes fixadas em lei, para o ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar de seus habitantes.

O parágrafo segundo deste artigo estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor

Já o parágrafo 4º do citado artigo dispõe que o poder público municipal instituirá plano diretor próprio, onde será exigido do proprietário do solo urbano o efetivo e adequado aproveitamento deste, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de forma sucessiva.

A Constituição Federal submete, então, o cumprimento da função social da propriedade urbana a sua adaptação às normas urbanísticas contidas no chamado “plano diretor” Este --- obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes --- é um conjunto de normas urbanísticas, destinadas a propiciar o pleno desenvolvimento das cidades, de suas funções sociais, bem assim, o bem estar de seus habitantes Concluimos, pois, que a propriedade urbana somente estará cumprindo sua função social quando adequadamente e, nos termos da leis municipais, concorrer para o bem estar dos habitantes da cidade e para o desenvolvimento das funções sociais da mesma

Entendemos, também, que os municípios que estão dispensados da elaboração do plano diretor, pelo texto constitucional, obrigam-se de qualquer modo a suprir com condições eficazes de moradia, recreação e transporte de seus habitantes, em vista do princípio da função social que norteia todo o texto

## **2.3 A PROPRIEDADE RURAL**

O artigo 184, da Constituição Federal, subordina a propriedade rural ao princípio social quando estabelece que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que, não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de prevenção do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, cuja utilização será definida em lei

Já o artigo 186, define que a função social da propriedade ocorre quando, determinada área rural tem aproveitamento racional e adequado, são

utilizados os recursos naturais e preservado o meio ambiente, as relações de trabalho são equacionadas, e a exploração da terra favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores

Note-se que a Constituição trata claramente a propriedade rural como um meio de produção e condiciona o cumprimento de sua função social ao seu adequado funcionamento como meio de produção. Impõe ao proprietário rural o cumprimento da legislação trabalhista e a utilização adequada dos recursos minerais.

### **3 - O ALCANCE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A evolução histórica do conceito de propriedade, do direito de propriedade e o surgimento da noção de função social nos levam a crer que esta última se insere indubitavelmente na concepção, de propriedade, mas condição de sua legitimidade, senão, de sua existência, em alguns casos

Vai daí que, a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao título do bem que não está a cumprir sua função social.

Eros Roberto Grau, ao discorrer sobre esta tese, entende que a propriedade que não é afeta a função social não será objeto de desapropriação. E, vai mais longe, admite que o pagamento de qualquer indenização a este tipo de “propriedade” consubstanciará pagamento indevido ao proprietário.

A propriedade, então, não possui um sentido unívoco, examinada em seus distintos perfis, subjetivos, objetivos, estático e dinâmico, não constitui um (instinto único), mas sim um conjunto de vários institutos

Oportuno aqui tecermos considerações sobre a questão levantada pelo Prof. Celso Antônio Bandeira de Melo. dever-se-á entender por “função social” apenas o destino economicamente útil do bem ou com tal locução quer-se significar, demais disso, a possibilidade de operar um projeto de “justiça social”, substanciável - a moda do que referia a Constituição de 1946 - com propósito de favorecer a ampliação do acesso de todos à propriedade, gerando iguais oportunidades aos indivíduos ou concebendo para enseqá-las?”

Entendemos que a função social, neste caso, poderia abordar por dois aspectos. O primeiro deles, sem dúvida, está relacionado com a utilização da propriedade. Este é o aspecto que mais ressalta nas normas constitucionais vigentes sobre a propriedade: ela deve ser economicamente útil. O artigo 170, ao dispor sobre a ordem econômica é claro: a propriedade deve ser um meio de assegurar existência digna a todos os brasileiros, “conforme os ditames da justiça social”

Retomando um pouco as considerações iniciais deste trabalho, percebemos que os ditames da justiça social não tem sido observadas pela otimização dos recursos dos mais diversos tipos de propriedade. Ou seja,



entendemos que, o fato de tornar-se a propriedade “útil” contribui apenas em parte para que a justiça social se estabeleça no País Parece-nos, pois, que a função social da propriedade tem também uma missão socializante. E as disposições constitucionais sobre a desapropriação-sanção tanto para fins de reforma agrária quanto para fins urbanísticos nos autorizam dizer que a função social da propriedade tem também um papel de propiciar a todos o acesso à propriedade privada e que este é, hoje, no Brasil, seu objetivo mais gritante

Por tudo o que até aqui foi dito nos parece claro que a função social da propriedade não se configura como um limite a si mesma Não nos parece ainda que consista simplesmente numa obrigação imposta ao proprietário, segundo a qual ele deva otimizar os recursos que a sua propriedade oferece Limites e obrigações são elementos externos a qualquer instituto de direito, ou seja, são elementos que incidem sobre o sujeito ou objeto de direito A função social, porém, é elemento conformador da propriedade, que aparece como uma de suas muitas facetas Trata-se, pois, de elemento intrínseco à propriedade

O conceito de propriedade encerra em si a função social da mesma e o direito de propriedade, por consequência, só é legítimo na medida em que a função social estiver sendo cumprida Evidencia-se, pois, que a função social não se confunde com os limites impostos à propriedade por força do poder de polícia do Estado ou das disposições civis do direito de vizinhança Estes são elementos externos à propriedade

#### **4. A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO**

Entendemos pois, que a concessão do direito real de uso, instituída pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, é um verdadeiro instrumento de intervenção do Estado na disciplina dos espaços urbanos públicos hoje ocupados

A proliferação das favelas e a realidade das ocupações de áreas urbanas - habitualmente verificadas em áreas de uso comum do povo ou bens dominiais do Estado - faz com que o Poder Público venha a tomar posicionamento da questão habitacional

Em verdade, em grandes centros ou conurbações urbanas, o pleito da população que ocupa terrenos públicos é por sua regularização, urbanização, instalação de água, luz e esgoto O Poder Público no mais das vezes leva estes benefícios, descaracterizando por completo a área livre, a praça e às vezes até arruamentos aprovados, mas sem a implantação devida

Por isso entendemos que a regularização da posse da terra, pode ser feita mediante a concessão do uso do terreno aos ocupantes que consolidaram este uso no correr dos anos, ampliando a malha urbana e dando características novas aos bairros implantados anteriormente Fato é que, juntamente à regularização da titulação do solo deve ser agregado pelo Poder Público um

amplo programa de urbanização física, pois que senão, apenas o documento - frio e técnico - não viabilizará a função social que se pretende

Por este instrumento jurídico o bem público passa a ter sua afetação vinculada ao uso dominial. Ou seja, pode ser transferido ao particular a sua utilização. Além do que esta é transmissível por herança e passível de registro cartorário. Isto sem a transferência de domínio

Apesar de ser instrumento de intervenção urbana eficaz, a concessão do direito real de uso encontra opositores que alegam principalmente o fato de que caracterizada a desafetação da área pública - de uso comum para bem dominial - haveria uma perda da qualidade de vida da população que se viria privada de áreas livres, necessárias a manutenção da qualidade de vida

Nada mais insólito! Somente aqueles que não conhecem a realidade das favelas, dos cortiços, das ocupações de terra, podem assim pensar

Torna-se claro que ao Poder Público cabe agir com prudência na aplicação do instituto, posto que somente as áreas em que houve a consolidação com os bairros, em nosso entender, são passíveis deste tipo de intervenção

A realidade dos municípios, no País, demonstra que esta medida é a mais correta. Haja visto que as Leis Orgânicas dos Municípios sob a égide da constituição anterior, dispunham que preferencialmente à venda ou doação, o Município outorgaria concessão do direito real de uso (São Paulo, art. 63, § 1º, Rio Grande do Norte, art. 46, § 1º; Alagoas, art. 48, § 1º, Mato Grosso do Sul, art. 129, § 3º; Minas Gerais, art. 99, § 1º, Rio de Janeiro, art. 132, § 3º, entre outros)

Com a edição de novo texto constitucional, e o município tendo o poder de elaborar sua lei fundamental, não nos é possível, hoje, a aferição em quantos dos mais de 5000 municípios a norma foi repetida. No Município de São Paulo a regra vem insculpida no art. 110, § 1º de sua lei orgânica

Portanto, entendemos que, juntamente com o plano diretor, o imposto progressivo no tempo, a edificação compulsória a desapropriação sanção, também o instituto da concessão do direito real de uso é instrumento de intervenção do Estado no sentido de dotar seu bens de função social outra que a destinação originária

## **5 AS EXPERIÊNCIAS DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO**

Uma das experiências na aplicação do instituto, aqui debatido, com certeza ocorreu no município de Diadema região industrializada do ABC paulista

A adoção por esta prefeitura deve completo êxito com o registro do contrato junto ao cartório imobiliário local, em 20/02/92, sob o nº R3-32 812. O significado deste registro transcende a mera garantia registrada não só pelo pioneirismo, mas como pela abertura que proporciona na hermética legislação (Lei 6.015/73)

Esta experiência desdobra-se hoje em 51 áreas ocupadas irregularmente ao longo dos anos beneficiando 35 mil pessoas

O mesmo instrumento jurídico vem sendo largamente utilizado no município de Franco da Rocha, região noroeste da grande São Paulo, onde a característica é de uma larga ocupação de áreas públicas- especialmente de risco - com construções de alvenaria

O trabalho preliminar a entrega do título se dá através de um extenso trabalho cadastral e topográfico. O aporte de recursos, para o município, tendente a regularizar a área é vultoso já que a população envolvida não atinge a faixa de 3 salários mínimos, cabendo ao erário público a satisfação desta despesas

O salto qualitativo representado pela mudança de “status” do ocupante, do invasor, para detentor de uma concessão de direito real de uso produz efeitos impossíveis de serem imaginados, pelos extratos médios da sociedade que não precisam preocupar-se com a questão da moradia. Efeitos estes que se estendem na órbita jurídica, social, política, psicológica, influenciando decididamente no imaginário da pessoas

# CIVIL RIGHTS AND PARTECIPATION THE WAY TO THE UPGRADING OF INFORMAL SETTLEMENTS

*COSTA, Roberto<sup>(\*)</sup>*

## INTRODUCTION

Three basic issues regarding capacity building for an informal settlement upgrading for the city of Ibadan (Nigeria) are going to be analysed and discussed in this paper

The first issue concerns cartography. The available and reliable maps of the city of Ibadan, dated from 1967, in scale 1:1250, are based on aerophotogrammetric measurements taken under the Special Commonwealth Africa Aid Programme, by Canadian Aero Service limited, Photogrammetric Engineers. These maps are very good, but they don't reflect present reality, therefore they should be updated. Various possibilities of maps upgrading will be analysed, involving quick and low cost operations

The second issue regards the Nigerian Register Office. The connection between Register and Cadastre, that is between identity certificate and possessory title will be stressed

The third issue regards land tenure regularization. The general situation concerning Cadastre in Nigeria will be described. Both institutional and practical aspects of the existing difficulties will be discussed

Some more topics will be taken in account: namely local Nigerian Administration structure, intervention at municipality level and rationalization measures at the highest (federal) level, particularly regarding land tenure and identity certificate

The general requirement is to regularize the presence of inhabitants in the informal settlements. This is the only way to make the inhabitants participating in the management of the settlement. Various local conditions need to consider in order to choose suitable means to regularize the positions of inhabitants

The conditions depend on local traditions, political situations and efficiency of the Public Administrations. The case of Nigeria is significant. The main difficulty in settling the inhabitants is the lack of national registry office rather than the aversion of the population to settle down permanently and to participate to the management within the public services. Being registered is a necessary condition to participate i.e. to exert a form of

---

(\*) Professor, Department of Civil Engineering, University of Trieste, Italy

democracy To be identified as an inhabitant means, first of all, being recognised legally The achievement of the right of ownership, valuable at any time, implies certain identification of lawful owners and ownerships The informal settlements upgrading in Nigeria requires for resolving all these issues

## **Ibadan and the Yoruba towns**

The traditional Yoruba town was built around the palaces of the Oba (the traditional chief), according to a precise pattern which was reproduced with not few modifications (1) The compounds (a group of buildings belonging to one large family, enclosed by a wall or a fence), were characteristics of farming areas, and essential component of towns as well, until the early decades of the 20th century Yoruba is the dominant ethnic group in the Oyo State Yoruba inhabits the southwestern corner of Nigeria The culture of Yoruba is, unlike most part of the culture of West Africa, characterized by urban settlements with ancient origins (2)

## **Ibadan 1:150000 (3)**

Ibadan, (7° 22" N - 3° 53" E), the capital of Oyo State, the second city in Nigeria in terms of population and economic importance, 70 mi NE of Lagos, is the greatest town of Yoruba and, in the past, the largest native city in Africa (Lagos, the old capital of the Federation is still a multithnic center) It is such surrounded by low hills and in the 19th century a large warrior camp was enclosed within mud walls, partly recognizable by some traces The following expansion of Ibadan arises from its position as commercial and industrial center, originally of cocoa

Ibadan is seat of some important scientific institutions The University of Ibadan is the first Nigerian University, founded by the British Colonial Administration in 1948 and affiliated of the University of London The teaching hospital is one of the most important health centres of the country The town is also the seat of the IITA (International Institute of Tropical Agriculture), a large research center in the field of agriculture, as well as the Forest Research Institute The city of Ibadan is divided into municipalities, governed by town Council Mapo is a municipality of South Ibadan

## **Cartography**

Available maps are a fundamental prerequisite for any hypothesis regarding capacity building The 1976 Nigerian Surveys Catalogue listed more than sixty town sets at scale from 1:1200 to 1:4800 Subsequently single sheet

maps at 1:10000 and 1:12500 have been published for fortythree of the more important Nigerian towns Mapping is both a federal and regional responsibility ( for Ibadan, Ministry of Land and Housing Survey, Oyo State and Federal Ministry of Land and Housing, Lagos)

I recently visited these two Ministries and I find outfinding out that, since 1976, the year when the catalogue was published, no other maps have been produced nor they are anyway available Up-to-date maps at 1:1000 or at least 1:5000 are indispensable to create and manage a Land Registry and for any kind of work both infrastructure (water mains, sewers, electricity, road network etc.) and housing

It isn't so important to supply the authorities with usable maps and to enable them to carry out improvement work in the settlements, it is essential to give the relevant civil servants a reliable way of producing adequate mapping As far as I was able to find out, there are no updated maps of Ibadan at an adequate scale The same situation probably regards most of the big Nigerian cities This would appear to be the case in the majority of Third World Countries Maps of Ibadan were drawn up by Federal Survey (1959) and by the Ministry of Land and Housing, Survey Division, Ibadan, Western State - now Oyo State (1969) -and by the Government of Canada for the Government of Nigeria, under the Special Commonwealth Africa Aid Programme, Canadian Aero Service Limited, Ottawa (1967)

It is important to determine whether it is possible to use satellite images to produce at least 1:5000 maps and to enable older maps to be up to dated It is possible to obtain satellite images out from some archives (USA, ex Soviet Union, France etc - Landsat MSS "Multispectral Scanner System" and TM "Thematic Mapper", SPOT HRV "Haute Résolution Visible", SOYUZ KFA 1000, KATE 200, MK4) which could be useful to produce 1:5000 maps, but they generally concern those geographic areas which have been of some military importance during the last decades Fortunately Nigeria doesn't belong to these areas In general terms, it must be said that satellite images are more readily available for countries which have been the scene of major warfare in recent years Actually the images are the results of military available acknowledgment since they are not covered by the military secret any more

Attention should be focused on the use of satellite images and computers since this is the most suitable way to produce reliable and updateable maps at lowcost without any need for high-qualified and often not available personnel Aerial photogrammetry is also a solution, though costs, obtaining the necessary authorizations and reliability of local operators are considerable drawbacks Even when relatively small areas are involved (and local authorities, having decided upon a method, have to be encouraged to proceed taking in account the work which might need to be carried out in future), it is probably true to say that traditional mapping methods carried out

in the field likely to get worst. they are too expensive if the work is carried out by European companies, and of doubtful reliable if in fact these methods done by local surveyors

### **Nigerian Register Office**

The certification of personal identity is clearly essential to establish fixed residence for people in informal settlements. In Nigeria this problem is particularly relevant. The Federal Government would like to reactivate soon the National Identity Card scheme which has been abandoned.

The main problem related to the creation of an efficient national registry, is political. Making public the relative population of the three main ethnic groups - Yoruba, Ibo and Hausa - seems to be undesirable (and therefore knowing it for certain). In fact this would be a further risk factor in a situation where it proves very difficult to keep competition among the before mentioning groups on peaceful terms (after the war of Biafra).

The situation seems to be the following: where a proof of identity is required (e.g. in marriage announcement), the person has to supply a photograph and declaration, witnessed by a notary. It is possible in Nigeria to change surname merely by putting an announcement in the newspaper. Maybe it is possible with the necessary collaboration of the Local Authority, to set up a Registry at municipal level, which is going to be used for the management of the informal settlements only. The creation of this Registry and of ownership certificates could be carried out at the same time.

### **Land tenure regularization**

The proof of ownership is essential to obtain any kind of grants or loans and so on. Certification of property ownership is very important in any clearance scheme involving the informal settlements, by keeping people in the same place and involving them in the running of services. Nigeria lacks of any kind of efficient Registry. It is possible to keep tabs on the situation, by parcelling-out of building land, using a reliable map of the various plots, and of the relevant documentation. A proposal for the rationalization of a system of certified land ownership will probably have to start from this procedure.

### **Conclusion**

Informal settlement upgrading and, more general, the solution of any problem of Undevelopped Countries, require particular attention due to many complex problems: transfer of suitable technologies, optimum use of local resources, (5) (6) (7) training of staff, maintenance and so on. Local Authorities should be aware that the country must be provided with

administration and political basic tools. A Register (necessary also to exert the right of vote), the participation of the people to the management of the city, and a Register of Lander Properties are fundamental, as it's shown by problem regularization of the informal settlements inhabitants

It might be hard and take a long time to adequate the country to these new necessities and a technological upgrading, which seems to be easier, doesn't mean a real progress. This opinion is shared by many operators involved in the International Cooperation in the undeveloped countries. They do think that any hope of real development lies in the improvement of the general structure rather than in specific interventions

**References:** (1) Burns, A., History of Nigeria, Unwin Brothers Limited, London, 1972; (2) Afolabi Ojo G J, Yoruba Culture, University of Ife and University of London, 1971, (3) Barbour, K M, Oguntoyinbo, J.S, Onyemelukwe, J O C, Nwador, J, Nigeria in maps,, (4) Hodder and Stoughton, London, 1892, Isoun, T T, Evolution of Science and Technologies in Nigeria, Ibadan University Press, 1987, Ibadan, (5) Wahab, K A, Urbanisation in Developing Countries, the Case of Nigeria, Studies in Environmental Design in West Africa n° 6, University of Trieste, Ile-Ife - Trieste, 1986, (6) Costa, R, Suitable or Transferable Technologies and Optimum Use of Local Resources in Developing Countries, Studies in Environmental Design in West Africa n°6, University of Trieste, Ile-Ife - Trieste, 1986, (7) Onibokun, P, Housing in Nigeria, Nigerian Institute of Social and Economic Research, Ibadan, 1985

**Acknowledgements:** I am grateful to prof K A Wahab, who has worked with me in the University Cooperation since 1977, he let me know and love Nigeria



## **WORKSHOP 2**

**SHELTER:  
COMMUNITY PARTICIPATION AND THE  
INVOLVEMENT OF WOMEN**

**HABITAÇÃO:  
A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE E O  
ENVOLVIMENTO DA MULHER**



## **PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN PROGRAMAS DE VIVIENDA. EL ROL DE LA MUJER.**

*Judith Borden*  
*ONG de Habitação - venezuela*

América Latina, con el 11,2% de la población mundial, concentra el 66 de la población de escasos recursos del mundo. Según la CEPAL (1991), cerca del 30% de la población actual de este continente no tiene acceso a una solución habitacional adecuada. Además, la tasa de crecimiento demográfico hace que anualmente sean necesarias cerca de 2 millones de nuevas viviendas, ello sin considerar la reposición de las edificaciones que salen del mercado por obsolescencia. Cerca del 40% de la población urbana total carece de instalaciones para aguas servidas, y un 25% no tiene acceso al agua potable.

Es utópico pretender que los Estados de la región asuman actualmente la total responsabilidad por solventar un déficit habitacional que dejaron acumular a tal magnitud. Agrava esta situación, la crisis económica que atraviesan la mayoría de los países, aunado a las políticas de ajuste estructural que tratan de implantar. Esto conduce a la búsqueda de nuevas estrategias alternativas de hábitat popular, que reciben diferentes denominaciones según el país o la característica resaltante.

Es denominador común a estas estrategias alternativas 1) la participación de las familias y comunidades beneficiarias en las fases de diagnóstico, planificación, gestión, ejecución y control, evaluación y mantenimiento de los proyectos, 2) una acción educativa destinada al fortalecimiento de las organizaciones de base de los beneficiarios, 3) la concepción integral de los proyectos, a partir de la vivienda incluir salud, educación y empleo, 4) para lograr una mejor identidad como organización y una mayor posibilidad de participación, los proyectos se destinan a grupos de 50 a 200 familias aproximadamente, 5) se establecen consorcios entre diversos actores. el Estado, la iglesia, empresas privadas, ONG, y como una constante. la organización de los beneficiarios. Condición sine qua non para el éxito de estos consorcios es la concertación y articulación de todos los actores, establecer el compromiso en términos claros y concisos, y que las reglas queden establecidas desde los inicios.

Es inobjetable que el éxito de los programas de habitación, tanto modalidades tipo lotes y servicios como la rehabilitación de barrios urbanos, se basa, en gran medida en la participación de la comunidad beneficiaria del proyecto. La participación, cogestión o autogestión, son términos que

implican distintas etapas de madurez social para asumir y dirigir su propio proceso.

Para que dicha participación se dé a cabalidad, hay dos condiciones a cumplir: el respeto a la comunidad y la acción educativa. El respeto implica, entre otros, aceptar su ritmo para vivenciar el proceso. La acción educativa está dirigida no tan solo a la capacitación formal para su organización, para el trabajo y mantenimiento de las obras, sino en especial a concientizar, a motivar cambios de actitudes, modelar un liderazgo no populista, e inducir hábitos que mejoren la calidad de vida en el hábitat que construyen.

Se desea y estimula la participación, sin embargo no es posible pretender que los pobladores asuman un rol protagónico, si no se les fortalece para ello y si los demás actores involucrados en el proyecto no cambian sus criterios de diseño, administración, gestión y ejecución de los proyectos.

Los participantes a éste taller, conocen por experiencia directa, que la participación de la comunidad significa ajustar el programa a los cambios que surjan a lo largo del proceso, esto significa que el lapso de tiempo previsto pueda resultar más largo al final, pero los beneficios que se logran, en particular, el que la comunidad se apropie de las obras resultantes, con el consiguiente aumento de autoestima, e identidad con su hábitat, bien vale el retardo originado por lograr una activa participación.

Entre las ventajas del protagonismo de los pobladores en todo el proyecto de construcción y mejoramiento de su hábitat está la adecuación de las soluciones habitacionales a las necesidades y expectativas reales de sus beneficiarios. Cuanto mayor sea la intervención de los usuarios en las fases del proyecto, aunado a la conciente y responsable toma de decisiones que se adopten, más eficiente y efectiva será la ejecución del proyecto y mayor será la satisfacción y el compromiso a futuro para su cuidado y mantenimiento del hábitat construido.

Al hablar de participación comunitaria, es importante hacer especial referencia al rol de la mujer.

En los asentamientos humanos de escasos recursos, la población de mujeres constituye un porcentaje mayor que la mitad de la población adulta. Por sus deberes domésticos son las primeras usuarias de las instalaciones de infraestructura y frecuentemente tienen en el hogar su centro de actividades productivas. Esto las convierte en conocedoras "expertas" de las necesidades de su hábitat, condición que valida la importancia de su participación en todas las fases de los proyectos habitacionales. En la fase de diagnóstico, ella podrá brindar valiosa información y ayudar a establecer prioridades.

Siendo la mujer la principal usuaria, se compromete con mayor intensidad con la ejecución del proyecto que le proporcionará una mejor calidad de vida, involucrarla significa un medio para mejorar los resultados.

Sin embargo, debido a que ha estado tradicionalmente relegada a las funciones domesticas, o a ocupar un segundo lugar respecto al hombre, o a la falta de educación, la mujer suele ser pasiva por lo que se debe estimular su participación. Es necesario reafirmar su autoestima, valorar su conocimiento y experiencia y brindarle una capacitación que le permita incorporarse con firmeza en el proyecto

La participación en las actividades relacionadas al habitat, estimula la participación de las mujeres en otras esferas de la comunidad. Se ha comprobado que las organizaciones comunitarias en cuya directiva participen mujeres, resultan ser más firmes y determinantes en su acción y por ende obtienen mejores resultados. Una vez concientes de su capacidad, las mujeres pueden asumir importantes roles en la solución de problemas en otras áreas de su cotidianidad.

En los países de América Latina, los sectores de escasos recursos se caracterizan, entre otros, por tener un alto índice de mujeres como responsables directas del hogar, las mujeres jefes del hogar.

Este grupo enfrenta problemas muy específicos a la hora de implementar un programa de vivienda, como el nivel de ingresos, que suele ser inferior que el de los hombres, comprobación del nivel de ingresos, estabilidad laboral, disponibilidad de tiempo para aportar a la ejecución del proyecto, desconocimiento de habilidades en el manejo de técnicas y herramientas de construcción. Sin embargo, las mujeres, una vez motivadas y capacitadas suelen permanecer vinculadas al proyecto y a organizaciones de base por lapsos de tiempo más prolongados. Igualmente, diversos estudios han comprobado que su buena voluntad para cancelar créditos es mayor, debido en parte a que dan prioridad a las inversiones que se hagan para el bienestar y seguridad del hogar.

Es conveniente señalar diferentes estrategias si se trata de un programa de lotes y servicios o de mejoramiento del barrio, ya que obviamente en el primer caso no se cuenta con una comunidad ya conformada y con sentido de identidad que permita apoyar la gestión. No obstante esta falta, se cuenta con la ventaja de poder establecer reglas de juego, normas de convivencia en el nuevo habitat, desde un principio, lo cual podrá ayudar al futuro del proyecto. En el caso de los proyectos de lotes y servicios y de habitación progresiva, la experiencia ha demostrado que las familias, como es natural, se abocan los primeros tiempos a lograr un nivel mínimo de confort para su supervivencia, sólo después de lograr unas condiciones básicas para la vida familiar, disponen de interés y tiempo para la construcción o mejoramiento de la infraestructura. En esta etapa será difícil lograr una activa participación de los beneficiarios en proyectos comunitarios, a pesar de lo cual, la cuestión de la participación siempre debe estar latente.

Tanto los índices económicos como la observación directa al visitar los habitats populares, muestran el crecimiento de las microempresas. En las últimas décadas, el sector informal de la economía es cada vez más fuerte. Una característica de las actividades de los microempresarios, es que la actividad productiva se desarrolla dentro de la misma vivienda, por los miembros de la familia o con empleados contratados en la misma comunidad. Esto debe tenerse presente al diseñar proyectos, tanto de mejoramiento como de lotes y servicios. Este punto tiene tanta importancia actualmente que se le ha dedicado el Taller 3, a realizarse simultáneo a éste.

# **PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA ALVORADA EM BELO HORIZONTE**

*JACINTO, Claudméia F. (\*) / LIBÂNIO, Clarice A (\*\*)  
URBEL - Cia Urbanizadora de Belo Horizonte*

## **O PROGRAMA ALVORADA COMO INTERVENÇÃO ESTRUTURAL**

O Programa Alvorada é resultado de um convênio de cooperação técnico- financeira firmado entre o governo italiano, representado pela AVSI e o governo brasileiro, representado pelo Governo do Estado de Minas Gerais e várias instituições, entre elas a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, através da URBEL. O objetivo principal deste convênio é promover a melhoria das condições de vida das populações residentes em vilas e favelas da capital e o desenvolvimento comunitário. Para tanto, propõe uma intervenção de caráter estrutural.

Por intervenção estrutural entende-se uma atuação baseada em três linhas de desenvolvimento. Em primeiro lugar, compreende a recuperação urbanístico-ambiental total das favelas, melhorando suas condições de habitabilidade, através da instalação de infra-estrutura, parcelamento do solo e integração com o entorno e a cidade. O segundo aspecto da intervenção estrutural é a regularização fundiária, que implica na legalização dos terrenos onde estão instaladas as favelas e transferência da propriedade da terra para seus moradores. Por último, a intervenção estrutural busca a inserção sócio-econômica da população residente nas vilas e favelas, através do desenvolvimento sócio-organizativo e de programas de geração de emprego e renda.

O processo de uma intervenção estrutural difere de outras atuações do poder público em favelas, principalmente por dois aspectos: a extensão das melhorias propostas, que não se restringem a atendimentos pontuais ou emergenciais, mas antes pressupõe a elevação dos padrões de vida da população da área como um todo; e o tempo necessário para se atingir os objetivos colocados.

Uma intervenção deste tipo pode ser considerada de médio prazo no horizonte das políticas públicas em áreas periurbanas. Isto porque tanto a urbanização, quanto a legalização e a inserção sócio-econômica da população

---

(\*) Assistente social, Especialista em Serviço Social pela PUC-MG

(\*\*) Socióloga, Mestranda em Sociologia pela UFMG

só podem se realizar em períodos de tempo mais longos que os habitualmente praticados.

## **PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA COMO PRÁTICA EDUCATIVA**

Para desenvolver estas três linhas de trabalho, a filosofia adotada pelo Programa Alvorada tem como ponto central a participação da comunidade em todas as etapas do projeto e a ampliação da cidadania. O conceito utilizado nesta proposta é o de participação ampliada.

O que se avalia é que na última década o discurso da participação comunitária se difundiu nas diversas instâncias da administração pública, em especial entre aquelas gestoras das políticas sociais. No entanto, esta participação tomou, em grande parte das vezes, um caráter superficial, apenas como indicador de uma certa legitimidade e postura “democrática” do governo. Neste sentido, a participação se restringiu ao referendo da população a propostas do poder público, tecnicamente embasadas.

A forma de participação proposta pelo Programa Alvorada procura descolar-se de um nível passivo, onde a população apenas referenda ou não propostas de caráter técnico-operativo, concebidas em instâncias superiores de decisão, rumando para a efetiva contribuição da comunidade na tomada de decisões técnicas e políticas.

A participação ampliada que se busca significa que a comunidade passa a ter a possibilidade de interferir nas diretrizes de concepção e implantação do programa no local. Mais que cliente do programa, se constitui em parceira da intervenção, assumindo-a como co-autora, investindo nela com vistas à melhoria que se processa em primeiro lugar a nível coletivo.

O processo de construção da participação ampliada, que culmina na constituição de uma parceria comunidade/ poder público se dá através de uma série de técnicas e linhas de trabalho. No entanto, pode-se afirmar que o elemento principal que possibilita que este objetivo tenha êxito é a capacitação dos moradores do local para compreender todo o trabalho desenvolvido, a fim de poder interferir nele e conduzi-lo junto ao órgão gestor da atuação.

Em virtude do tamanho das áreas de atuação, trabalha-se, num primeiro momento, com um grupo menor, que se constituirá em grupo de referência do projeto na área, atuando como agente multiplicador dentro da comunidade. A posteriori, novos grupos vão sendo formados, de acordo com o andamento do projeto e os interesses e perfil específicos da população envolvida no trabalho.

A capacitação do grupo de referência tem como premissa básica a convicção de que é necessário instrumentalizar os moradores e lideranças da área para discutir com a equipe técnica suas demandas e necessidades em pé, se não de igualdade, de maior aproximação possível. Para tanto há que transmitir não apenas as informações de que se dispõe, mas também possibilitar que este



grupo compreenda as formas e conceitos que conformam os projetos de intervenção estrutural, em sua lógica intrínseca. Fazem parte desta capacitação, entre outras, a leitura de mapas e projetos, o entendimento de conceitos urbanísticos e jurídicos fundamentais e a leitura da realidade local em nível mais macro, mais empírico e menos senso comum

A operacionalização do nível de participação popular proposto requer a utilização de metodologias que visem ampliar o processo educativo. O investimento na prática participativa como método visa desenvolver atitudes críticas, atitudes operativas e atitudes para o trabalho educativo. Nesta discussão, além de fornecer uma panorâmica do processo de desenvolvimento comunitário desenvolvido na Vila Senhor dos Passos, o que se pretende ressaltar é um dos aspectos do processo participativo, que é a divisão do conhecimento, como forma de garantir a democratização das informações, o amadurecimento do grupo e a construção de uma base sólida para a participação ampliada

A participação popular na gestão da intervenção estrutural deve ser entendida como instrumento indispensável para o exercício da cidadania e para a construção do projeto político da democracia e da promoção do desenvolvimento com justiça. Nesta ótica, deve ser exercida no seu significado pleno, numa inversão da ordem tradicional de participação limitada. Significa partilhar decisões e poder, controlar parte do espaço político gerado pela ação do programa

## **LEVANTAMENTO DA REALIDADE DAS ÁREAS TRABALHADAS**

Em primeiro lugar, há que se colocar que foram feitos uma série de levantamentos técnicos nas áreas do projeto, com o objetivo justamente de se atingir uma compreensão das realidades locais, traçar um perfil diagnóstico de cada uma delas e subsidiar as linhas de atuação necessárias a cada situação específica. Estes levantamentos são de várias ordens distintas, cada qual com sua metodologia de coleta de dados. Os principais são: topografia, mapeamento das áreas de risco/ insalubridade, levantamento das redes de infra-estrutura e serviços urbanos, levantamento de problemas e potenciais da área de uma forma geral (dinâmica urbana), levantamento da situação fundiária, levantamento do histórico de ocupação e luta da comunidade e recenseamento da população. Coletados todos estes dados e estabelecidos os diagnósticos, as informações geradas são repassadas ao grupo de referência para conhecimento e discussão

É claro que, mais do que ninguém, os moradores das vilas e favelas tem conhecimento sobre a realidade do local onde vivem, bem como sobre si mesmos e sua forma de moradia. No entanto, esta leitura comumente se faz a nível mais individualizado, perdendo-se a noção de coletivo, tão importante no processo de intervenção que se propõe implantar. Por outro lado, os moradores

geralmente não vinculam a realidade que vivem a processos mais macro, não percebendo correlações e tendências recorrentes. Por último, o retorno dos dados coletados de forma técnica à população garante o entendimento da realidade em um nível mais instrumental, o que a capacita inclusive para contatos e negociação de futuros projetos com as diversas instâncias da administração pública.

O recenseamento da população residente nas vilas e favelas do Programa Alvorada é composto por duas etapas sucessivas: a selagem e cadastramento dos imóveis e a aplicação da Pesquisa Sócio-Econômica Físico-Ambiental. A operação de cadastramento dos imóveis, entre outros objetivos, possibilita dimensionar o universo de trabalho do programa, a partir do momento em que identifica o número de domicílios existentes na área, indexando-os a sua localização espacial.

A Pesquisa Sócio-Econômica Físico-Ambiental é uma pesquisa quantitativa que levanta informações sobre todos os lotes e domicílios da vila, em seus aspectos de uso e ocupação. Além disto, coleta dados sobre as condições de habitabilidade das famílias residentes no local, sobre o atendimento de infra-estrutura e condições sanitárias. Um terceiro bloco de informações geradas pela pesquisa diz respeito aos aspectos sócio-econômicos e demográficos, permitindo traçar um perfil da população da favela. Por último, permite vislumbrar a dinâmica política da área, a partir dos aspectos de mobilização e participação dos moradores em movimentos reivindicativos.

Esta pesquisa é aplicada a todos os domicílios da área trabalhada, de forma censitária, e não pode ser utilizada, neste contexto, de forma amostral. Isto porque seu objetivo central não é apenas o planejamento das ações e a constituição de um perfil diagnóstico das favelas do programa. Ao contrário, poderia-se dizer que esta é uma pesquisa em uso, isto é, seu objetivo primeiro é a instrumentalização da equipe técnica para a intervenção estrutural, tanto em seu componente de urbanização quanto no de legalização, principalmente. Assim, é necessário possuir dados acerca de todo o universo a ser trabalhado.

## **DEVOLUÇÃO DA PESQUISA À COMUNIDADE**

Coletados e processados os dados da pesquisa, em um diagnóstico parcial da área, parte-se para a etapa de devolução das informações geradas ao grupo de referência. Esta devolução, uma vez que é parte integrante de um processo maior, cujo objetivo é atingir a participação ampliada, é construída de forma a realizar a transferência da realidade individualizada para um nível mais macro, coletivo.

Com vistas a fazer a passagem entre estes dois níveis de compreensão da realidade, os dados coletados na pesquisa são trabalhados e apresentados não de forma isolada, mas antes inseridos em contextos temáticos significativos. Conjuguar variáveis afins em grupos temáticos permite conceituar

as informações disponíveis, estabelecer entendimento dos processos de causalidade e determinação e visualizar os elementos anteriormente isolados em um todo integrado e interdependente

A definição de quais temáticas são relevantes e que variáveis devem conter depende do contexto de cada favela pesquisada, do tipo de dados levantados pelo questionário em uso, bem como dos objetivos que se pretende atingir no processo educativo. No entanto, algumas linhas gerais podem ser traçadas, que atualmente norteiam a devolução da pesquisa no Programa Alvorada

Assim, a Pesquisa Sócio-Econômica Físico-Ambiental é composta por quatro grandes blocos de variáveis que podem ser agrupadas em temáticas. Estes blocos são:

- ◆ Aspectos de uso e ocupação da área - permitem qualificar a situação dos imóveis pesquisados, no que se refere à propriedade, forma e tempo de ocupação e usos encontrados,
- ◆ Aspectos construtivos e infra-estrutura (condições de habitabilidade) - permitem visualizar as condições de moradia da área, em todos os seus componentes, como por exemplo, nível de atendimento de infra-estrutura, padrão construtivo dos imóveis e condições sanitárias,
- ◆ Aspectos sócio-econômicos - fornecem elementos acerca da população residente, tanto no que se refere aos aspectos demográficos, quanto aos econômicos,
- ◆ Aspectos políticos (mobilização e participação) - indicam, em linhas gerais, quais são os processos da dinâmica política local, quem são as lideranças mais representativas e quais as demandas da população

Estes blocos de variáveis são convertidos em temas acessíveis à população local. No caso específico da Vila Senhor dos Passos, foram utilizados os seguintes temas: terra, habitar, homem e luta. Cada um destes temas possui uma série de elementos constitutivos que discutem a realidade local em níveis distintos.

A apresentação dos dados à comunidade deverá utilizar instrumentos os mais visuais possível, em função do próprio caráter dos dados disponíveis. Os dados, por serem apresentados em sua forma percentual, levam a uma dificuldade de entendimento, bem como a uma aridez extrema, podendo gerar desinteresse e dispersão no grupo de discussão. Para evitar estes problemas, os dados devem ser transformados em fotos representativas das situações encontradas, mapas, maquetes e gráficos simbolicamente traduzidos.

Além dos instrumentos visuais, deve-se atentar para a dinâmica de apresentação. Esta dinâmica deve ser o menos expositiva possível e o mais participativa. É necessário estabelecer formas mais instigantes para a apresentação dos dados, a fim de despertar o grupo para a discussão. Quais serão as dinâmicas de apresentação e os instrumentais utilizados são definições

que dependem tanto da realidade local e do nível de compreensão já atingido pelo grupo quanto da equipe técnica responsável pelo trabalho em cada área.

Na Vila Senhor dos Passos, a lógica da apresentação partiu da terra, como base da ocupação e assentamento da população, elemento primeiro da luta pela moradia. O tema terra é composto pelas variáveis constantes do bloco **aspectos de uso e ocupação da área**, quais sejam

- Os proprietários da terra- dados provenientes do levantamento fundiário;
- A situação de ocupação atual da área número de quadras, lotes e domicílios, uso, regime e tempo de ocupação dos lotes, áreas dos lotes e densidade; existência de áreas de risco na favela, uso, regime e tempo de ocupação dos domicílios

O segundo tema apresentado foi o habitar, local de moradia e convivência do homem. Este tema engloba informações sobre a casa e sobre as condições de habitabilidade em geral, baseado nas variáveis do bloco **aspectos construtivos e infra-estrutura**. São elas:

- Padrão construtivo das edificações número de cômodos, pavimentos e materiais de construção predominantes;
- Infra-estrutura e condições sanitárias tipo de fornecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo e criação de animais

A discussão das variáveis que qualificam a forma de ocupação da área, bem como as condições de habitabilidade na favela tem um papel fundamental no processo de construção da participação comunitária. Este papel é o de, por um lado, permitir ao grupo perceber como o modelo de assentamento produzido de forma não proposital pode ser responsável pela deterioração do padrão de vida no local, sendo necessário, portanto, modificá-lo para melhorar as condições de moradia na favela. Por outro lado, leva os moradores a discutir a questão da propriedade privada, da distribuição do solo urbano e da função social da terra.

Em seguida foi apresentado o tema homem. Nesta etapa sai-se do plano físico, das informações sobre o ambiente para centrar-se no indivíduo morador deste local, suas características e perfil. Os elementos que compõem este tema são retirados do bloco **aspectos sócio-econômicos**. Podem ser discutidos em dois sub-temas

- Família: número de pessoas no domicílio, sexo e idade dos moradores e dos chefes de família,
- Trabalho profissão, situação ocupacional e renda dos responsáveis pelo domicílio, renda familiar e renda *per capita*

Discutir as variáveis do tema homem com o grupo de referência tem o objetivo central de permitir que os moradores se reconheçam nos dados

apresentados, bem como de traçar comparações entre sua realidade econômica e a de outras populações residentes nos bairros da cidade. Ao se estabelecer uma leitura mais política da situação econômica dos moradores, atentando para as desigualdades existentes, fornece-se uma linha de motivação para a participação como meio de lutar para corrigir as distorções sociais.

Por último, apresentou-se o tema luta, que é a atuação do homem sobre seu meio e sobre as condições de sua existência. Este tema tem um caráter muito importante que justifica ser o elemento a ser discutido em último lugar. Este caráter é a condição que tem, por seu conteúdo intrínseco, de elevar a discussão do nível cotidiano para um nível mais político.

É a partir do conhecimento qualificado da realidade local (discutida nos temas terra, habitar e homem) e da discussão acerca da dinâmica política interna (tema luta) que os moradores são levados a refletir sobre sua atuação, propiciando um caminho para a organização e a participação.

As variáveis constantes da pesquisa para o tema estão presentes no bloco **aspectos políticos** e são canais de reivindicação, instituições que ajudam a comunidade, participação dos moradores nos movimentos locais, lideranças mais representativas e reivindicações.

Para apresentar este tema, foram somados às variáveis da pesquisa censitária os elementos levantados na pesquisa qualitativa da dinâmica social.

## **ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA VILA SENHOR DOS PASSOS**

Além da apresentação das informações disponíveis e discussão com os moradores, o processo de construção da participação ampliada na Vila Senhor dos Passos contou com uma série de outras etapas e procedimentos metodológicos. Alguns destes procedimentos se desenvolveram concomitantemente, bem como há outros ainda em andamento. Em linhas gerais, foram desenvolvidas as seguintes etapas:

- ♦ Preparação para entrada do Programa Alvorada na vila,
- ♦ Processo de ação pedagógica,
- ♦ Constituição e acompanhamento do grupo de referência,
- ♦ Articulação interinstitucional.

A preparação para a entrada do programa na área foi desenvolvida em três fases consecutivas, quais sejam:

- a) mapeamento e identificação de lideranças formais e informais, com constituição posterior de um grupo provisório de representantes,
- b) evento de lançamento oficial do programa, com o objetivo de iniciar a atuação na favela e informar as lideranças acerca do Alvorada, suas metas e diretrizes gerais,

c) realização de reuniões informativas com o objetivo de preparar a comunidade para a entrada da selagem dos domicílios e da pesquisa

O processo de ação pedagógica foi desenvolvido em quatro fases

- a) capacitação do grupo para leitura de projetos,
- b) devolução da pesquisa e discussão das temáticas,
- c) discussão e aprovação das diretrizes de implantação do programa e do projeto urbanístico;
- d) divisão da vila em cinco setores, de acordo com suas características físicas, bem como do tipo de intervenções e obras a serem realizadas. A partir desta setorização, foram realizadas reuniões com os moradores de cada setor, com o objetivo de informar sobre o programa, bem como de retirar representantes para o grupo de referência

A terceira etapa em desenvolvimento foi a constituição do grupo de referência. O grupo provisório aprovou uma proposta de composição que contempla representantes de diversas origens: 2 representantes da associação de moradores, 2 representantes de cada setor e 2 representantes das demais entidades existentes na vila. Para possibilitar a constituição deste grupo, estão sendo realizados levantamentos e reuniões com as diversas instituições e entidades mapeadas, como por exemplo a igreja, grupos de oração, grupos espíritas e comissão de saúde.

Permeando todo este processo, está sendo realizada desde o início do programa a articulação institucional, com o objetivo de integrar as diversas ações desenvolvidas por outros órgãos na área, visando otimizar o atendimento e implantação de melhorias de forma conjunta.

Apesar do processo de construção da participação ampliada na Vila Senhos dos Passos ainda estar em andamento, pode-se avaliar que as metodologias propostas tem papel fundamental para se atingir os objetivos colocados a médio prazo. Espera-se que a experiência narrada neste trabalho possa contribuir de forma significativa para a construção de uma prática de intervenção nas áreas peri-urbanas que se apresente mais justa, democrática e capaz de constituir-se em escuta de suas populações-alvo.

# PROJETANDO COM A POPULAÇÃO

## Uma Experiência de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária

*Luiz Alberto Gouvêa*

### 1. APRESENTAÇÃO

No presente trabalho pretende-se fazer uma avaliação crítica e relatar a experiência de desenvolvimento de um projeto urbanístico com a participação popular.

Buscou-se num primeiro momento tecer comentários sobre o papel da Universidade e em particular do trabalho da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo perante a sociedade. Em seguida, descreveu-se alguns métodos para se trabalhar junto à população.

Passou-se então a relatar a experiência de ensino, pesquisa e extensão desenvolvida nas comunidades do Varjão, do Acampamento da Telebrasilândia e da Super Quadra Norte 413/414, no período de 1993 à 1995, evidenciando os acertos e dificuldades enfrentados.

Finalmente, avaliou-se criticamente os objetivos alcançados e a repercussão do Projeto junto às comunidades e sua importância futura no desenvolvimento da pesquisa e ensino de organização de estruturas ambientais urbanas, com participação popular.

### 2. A UNIVERSIDADE E SEU DISTANCIAMENTO DA POPULAÇÃO

O produto do trabalho da Universidade Pública Brasileira pouco tem contribuído para o atendimento das necessidades da grande maioria da população, que vive hoje em estado de absoluta miséria, constituindo-se numa nação à parte, que serve à minoria privilegiada e muitas vezes ainda paga, por meio dos impostos, as subvenções, que mantêm as Universidades Públicas.

As Faculdades de Arquitetura e Urbanismo em geral não fogem a esta regra e tem seus cursos quase que diretamente voltados para elites. Apesar dos discursos proferidos nas aulas inaugurais de preocupação com a Questão da Habitação Popular ou com a Fome, os projetos que são realmente valorizados, são os luxuosos “Shopping Centers”, os imponentes edifícios comerciais com heliportos ou mesmo os sofisticados Clubes a beira do Lago Paranoá.

É claro que numa sociedade de 150 milhões de habitantes é importante se incentivar todos os tipos de posições e a organização de espaços para servir a um espectro amplo da sociedade, mas é igualmente importante não esquecer que tem a Universidade Pública o seu compromisso maior com a maioria da população. Assim, as necessidades populares tem que ser objeto

principal das pesquisas e proposições da Universidade em geral e em particular, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

A rigor, a pluralidade de opiniões e a diversidade ideológica são a maior riqueza da Universidade, devendo incentivar-se e abrir espaços reais de trabalho para as mais variadas posturas e correntes de pensamentos

Entretanto, não é possível a discriminação, como hoje ocorre em muitas Universidades e Faculdades de Arquitetura, das posições ligadas a processos participativos de planejamento e projeção de espaços

Com efeito, é comum ainda se ouvir nas Escolas de Arquitetura e Urbanismo frases do tipo “não faço Habitação Popular” ou “este negócio de consulta a população é coisa de arquiteto assistente social”, ou ainda “o problema da habitação só será resolvido depois da Revolução” Como foi dito é importante que numa sociedade com a dimensão da brasileira, haja espaço para a diversidade de opiniões e posições Por outro lado é importante também, existir nas instituições pagas pelo povo, aqueles que trabalhem em suas respectivas áreas de conhecimento diretamente com contribuições que visem o interesse social, como por exemplo, na área de arquitetura e Urbanismo, a Questão Habitacional, buscando trabalhar com os moradores, escutar suas necessidades e projetar espaços adequados, objetivando que as pessoas morem com maior qualidade, que participem da organização dos espaços de sua casa, da sua rua ou do bairro. E quem sabe, a verdadeira revolução social tenha suas raízes nestas pequenas coisas? Ou seja, na formação da consciência individual e no exercício solidário desta consciência

Fica claro que a Universidade Pública Brasileira está distante deste modo de tratar os problemas sociais, pois a população, de modo geral, não identifica a produção da Universidade com as revoluções de suas necessidades É neste contexto que com “Projetando com a População” pretende-se em parceria com a população trabalhar evidenciando o papel social da Universidade Pública

### **3. UM MÉTODO PARA TRABALHO COM A POPULAÇÃO**

Observa-se no Brasil que a Universidade e em particular as Escolas de Arquitetura e Urbanismo tem dificuldade para desenvolver uma metodologia de trabalho com a participação popular Por outro lado, nos países do “Primeiro Mundo”, tão copiados por nós brasileiros nos modismos e na importação de tecnologias obsoletas e poluentes, estas práticas de participação popular em projetos urbanos são corriqueiras, mas pouco exportadas Talvez por serem realmente eficientes e por firmarem na forma das cidades, os traços culturais de um povo.



De fato, desde a década de 60 que o Arquiteto americano Kelvin Lynch vinha trabalhando com os “Mapas Cognitivos”, e lançava as bases para uma consulta à população na produção do desenho urbano, onde as pessoas marcavam num mapa os pontos importantes para ela da cidade, tais como, os caminhos, os cruzamentos, os marcos visuais, os bairros e os limites do núcleo urbano.

São igualmente “antigas” as técnicas de trabalho com crianças em escolas, que por meio de desenho expressam os lugares que mais gostam ou que apresentam problemas a seu ver.

O método de armação de perspectivas para a população completar os espaços, com equipamentos de seu desejo, são também instrumentos rotineiros na Europa e nos Estados Unidos da América

Isto sem falar das maquetes, com elementos “móveis” representando espaços urbanos, confeccionados para viabilizar o entendimento e os naturais ajustes dos espaços projetados em conjunto com a população

Algumas destas técnicas tem tido aplicações bem sucedidas no Brasil, com resultados surpreendentes pois, além de melhorar sensivelmente a qualidade dos projetos e espaços construídos, significam uma enorme redução de custos de manutenção dos espaços públicos, pois a população vê nos lugares por ela sugeridos um certo compromisso, na medida que são fruto de uma luta e se adequam com justeza às suas necessidades

O contraponto a este fato pode ser claramente observado em Brasília, onde as pessoas, de forma geral, tem dificuldade de se identificar com os espaços, sendo também o custo de manutenção da cidade exorbitante, tanto pelas constantes depredações do patrimônio público, como pelo modelo urbano dispendioso. A título de curiosidade desafia-se qualquer cidadão, descobrir os custos de manutenção dos gramados, jardins e sinalização pública de Brasília. Estes, devido ao seu alto custo são considerados “Informações de Segurança Nacional”, pois os brasileiros que sustentam este modelo, talvez fizessem uma “revolução” ao conhecerem os gastos para manter a Capital da República

Por outro lado, Brasília apresenta espaços generosos e se convenientemente apropriados pela população poderiam se tornar de mais fácil manutenção e menos impactantes ao clima seco da capital

Surgiu então a idéia de estudar a revitalização dos espaços da cidade, com a participação de seus usuários, incluindo nestas áreas os acampamentos de obra como a Telebrasilândia e a Favela do Varjão, localizado próximo ao Lago Norte

Torna-se importante esclarecer que não se pretendeu, em princípio, utilizar as novas propostas para conflitar com o tombamento da cidade mas, pelo contrário, se acredita que a melhor forma de se preservar Brasília como patrimônio da humanidade seja dar aos moradores da cidade oportunidade de ocupar seus espaços de forma mais democrática. A rigor, defende-se a idéia de que a melhor forma de preservar Brasília é dar uso social a seus espaços

Foi dentro desta perspectiva que montou-se o Projeto de Extensão intitulado “Projetando com a População”

#### **4. A EXPERIÊNCIA CONCRETA**

A idéia era no curso regular de Projeto de Urbanismo ensinar os elementos básicos do projeto urbano e ao mesmo tempo contribuir com a comunidade no sentido de proporcionar a população uma série de alternativas para melhoria dos seus espaços de habitação. As áreas objeto de estudo foram a Super Quadra 413/414 Norte, de classe média alta e a Vila do Varjão e o Acampamento da Telebrasilândia ocupações populares. Todos os três localizados em área que requeriam cuidados ambientais, tornando o exercício projetual mais interessante e completo

A primeira parte do trabalho em desenvolver um detalhado levantamento dos dados ecológicos do local assim, como com ajuda dos moradores, identificar os fatos sociais refletidos na importância dos espaços apropriados pela comunidade, visando sua manutenção e/ou revitalização

Numa segunda etapa os alunos, em grupo, desenvolviam propostas preliminares para a área escolhida que eram objeto de interesse discussão com os moradores, colegas e professores. Tentando sempre buscar a solução de equilíbrio entre as exigências físicas e sociais.

Na terceira etapa do trabalho, os alunos efetuavam as devidas correções no risco preliminar. E passavam a um detalhamento de uma fração urbana por eles escolhida. No processo debatiam com os moradores da localidade as várias alternativas de solução. Todo o trabalho era feito através de maquetes e perspectivas para facilitar a compreensão da comunidade

#### **5 . REPERCUSSÃO DO TRABALHO JUNTO À POPULAÇÃO**

Durante as apresentações observou-se, que realmente as maquetes cumpriam com perfeição seu papel, propiciando que os moradores compreendessem com exatidão as propostas, permitindo que os mesmos comentassem e sugerissem alterações.

No caso da Telebrasilândia por exemplo, a apresentação das propostas, serviu como um forte instrumento para reforçar a luta dos moradores pela fixação. Pois quando a universidade de Brasília apresentou propostas urbanísticas, respaldando tecnicamente a decisão da Câmara Legislativa local que propunha a fixação da Vila, ficou evidente para os moradores a viabilidade do empreendimento, em contraposição às ações governamentais para removê-los do local.

Observou-se que de forma geral a comunidade se surpreendeu com a qualidade dos projetos, pois os espaços concebidos ao mesmo que atendiam às necessidades por eles exigidas, superaram a própria imaginação dos moradores em termos de formas e qualidade. Isto fez vibrar a comunidade e mostrou para eles uma face que não conheciam da Universidade exatamente aquela de poder desenvolver uma produção que lhe fosse útil, que respondesse às suas necessidades imediatas e ao mesmo tempo aos sonhos de uma vida melhor.

# FAVELAS DA MARÉ: AMBIENTE, MOBILIDADE E CONDIÇÃO FEMININA NA BEIRA DO MAR

*Eduardo Machado (\*)*

*Fátima Cardoso (\*\*)*

A favela da maré que iremos conhecer neste trabalho, apresenta uma gama muito rica de situações sócio-ambientais a serem compreendidas pelos estudiosos da ecologia das cidades. Entre estas situações, interessa frisar a coexistência e interpenetrações entre espaços urbanos construídos e espaços naturais que, ainda que apropriados ou modificados, continuam desempenhando um papel fundamental na vida e na sobrevivência dos moradores.

Ora, considerando que os espaços que conformam um ambiente são construídos pelos homens quando deles se apropriam e convertem em objeto de múltiplas atividades, os espaços onde se desenvolve a vida dos moradores da favela da maré precisam ser analisados tanto nas suas características internas, como a nível das relações mantidas com o processo de desenvolvimento da cidade e com as modalidades de uso de espaços comuns como áreas marítimas ou manguezais. Os espaços vão sendo modificados pelas práticas residenciais e algumas atividades econômicas que se desenvolvem no local, sendo que estas modificações, ou melhor, a capacidade diferencial dos grupos produzirem modificações pode ser correlacionada com a composição e mobilidade social das famílias que escolheram os terrenos alagados e pantanosos da Enseada do Cabrito em Salvador como local de moradia.

## FORMAÇÃO DA FAVELA DA MARÉ

A favela da maré está localizada na extremidade sul da Baía de Todos os Santos, e mais precisamente na área conhecida como subúrbio de Salvador. Apresentando um relevo formado por cumeadas de colinas, borda marítima e reentrâncias marítima e fluviais, o subúrbio ferroviário, antigo lugar de fazendas e depois chácaras de veraneio, tornou-se um dos maiores bolsões de pobreza da capital baiana. Em termos mais específicos, a favela de Novos Alagados está assentada na enseada do Cabrito e estuário do Rio do Cobre, uma área fechada e protegida das marés onde se desenvolveu um grande manguezal.

O surgimento do bairro ocorreu em 1971, dando continuidade a numerosas invasões que, desde os anos 50, vinham acontecendo nos terrenos alagadiços desta parte da cidade. Reunindo pessoas procedentes em grande

---

(\*) Professor Doutor do Departamento de Sociologia e do Mestrado da UFBA

(\*\*) Socióloga da Associação Voluntários para o Serviço Internacional

parte do interior do Estado, a ocupação de Novos Alagados, resultou das estratégias de obtenção de moradia dessas pessoas. Ao lado desses moradores, oriundos do interior do Estado, haviam os ocupantes procedentes de outros bairros, próximos ou distantes e que aí se instalaram para fugir da despesa representada pelo aluguel.

Ocupando uma superfície de 33 ha, a favela da maré possui 3 486 casas, das quais 1 142 casas são palafitas ou habitações construídas sobre estacas fincadas no mar ou no fundo lamacento da enseada. Quanto a composição social, informações sobre um dos setores da favela (Nova Esperança) revela que para uma população de 1580 habitantes, repartida em 400 casas, apenas 22% estão empregados, havendo um alto percentual de desempregados (31%) e participantes da economia informal (22%). Dentre as ocupações mais citadas pelos trabalhadores sobressaem as atividades ligadas a construção civil para os homens e aos serviços domésticos para as mulheres. Estas por sinal, comparecem como chefes da metade das famílias, declarando-se como donas dos barracos e responsáveis pela manutenção da família. Além dos salários, as principais fontes de rendimento familiar são os biscates e os pequenos negócios realizados em estabelecimentos comerciais anexos das casas e barracos de palafita.

Este grau de pobreza é uma das principais explicações para a construção de moradia em uma área que, inicialmente considerada imprestável para a construção, passou a experimentar um processo de degradação ambiental que contribui para a definição dos espaços internos e externos da favela da maré.

## **ORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS INTERNOS: A MARÉ E O SECO**

O espaço interno ou construído da favela da maré é formado por dois sub-espacos residenciais: o espaço do seco (ou a terra firme) e o espaço da maré. Noções centrais para os moradores, estes sub-espacos indicam tanto as divisões existentes entre realidades diferenciadas, como o processo de transformação de áreas alagadas em áreas aterradas. Conseqüente com isso, existe uma estreita associação entre estes tipos de espaço e as formas de habitações que neles se assentam: casas de alvenaria construídas no espaço do seco, casas mistas de alvenaria e madeira nos limites externos deste espaço e barracos de madeira no espaço da maré.

No espaço do seco encontra-se um adensamento de aproximadamente duas mil habitações. Muitas casas só possuem um cômodo, estando desprovidas de acabamento - blocos de tijolo sem reboco - e de instalações sanitárias. Em alguns pontos do seco, há um contraste muito grande na tipologia das habitações, já que no meio das casas mais precárias podem ser encontradas um número significativo de casas bem acabadas, com construções de até três andares. Em outros pontos, este espaço apresenta-se como uma área de

transição ou limítrofe, por causa do avanço desigual ou irregular dos aterros e da interpenetração observável entre terrenos consolidados e terrenos alagados. É assim que, entre as casas situadas nas bordas da parte aterrada, existem casas construídas sobre terrenos alagados ou apenas parcialmente aterrados.

Atingindo quase mil e duzentas unidades ou um pouco mais de um terço das habitações da favela da maré, os barracos de madeira ou palafitas construídas no espaço da maré formam um aglomerado tão irregular como as casas do seco. Tratam-se de barracas construídas sobre pilares ou pilotis de madeiras, com uma altura aproximada de dois metros sobre o nível do mar. Os pilares de madeira, fincados na camada mais firme do terreno, estão amarrados ou cravados com vigas, cuja função é sustentar o piso, as paredes e telhados das habitações - geralmente compostas por sala, quarto, cozinha, reservado sanitário (dando diretamente para o mar) e um pequeno pátio de serviço. O acesso as casas é feito por meio de pequenas ruas transversais que, partindo da terra firme, alcança algumas pontes maiores que avançam até 150 metros sobre o mar e se bifurcam em numerosas pontes menores. Tanto as palafitas, como as pontes de acesso, expostas ao contato deletério com a água do mar e a lama, requerem um permanente esforço de manutenção para permanecerem erguidas e não serem tragadas pelas águas lamacentas da enseada.

Estas diferenças entre os padrões de construção e tipos de espaço interno da favela da maré remetem para as diferenças existentes entre os moradores quanto ao período de chegada, situação social e avaliação dos espaços. Tendo chegado primeiro, os moradores do seco ocuparam as áreas melhores, mais rasas ou mais fáceis de serem aterradas, enquanto os moradores da maré, que chegaram depois, ocuparam as áreas mais desfavoráveis ou de difícil aterramento da enseada. Dado este ritmo desigual de ocupação, as condições econômicas dos moradores aprofundaram as diferenças entre os dois espaços. Levando em conta que os habitantes do seco apresentam uma situação econômica melhor do que a dos moradores da maré, os gastos efetuados com a moradia assumem importância e significado distintos para ambos segmentos. É assim que, enquanto os moradores do seco investiram e investem na realização de aterros e construções de alvenaria que contribuem para a criação de um espaço mais seguro ou valorizado, os moradores da parte alagada são obrigados a fazerem gastos que, voltados para a reparação da estrutura física dos barracos e pontes de madeira, não modificam as avaliações sociais que se têm da maré como um espaço inseguro e desvalorizado.

Nos dois casos, o grande número de famílias chefiadas por mulheres aponta para um fato que pode ser encontrado também nas famílias conjugais mais identificadas com a família e com o espaço da casa, as mulheres tomam a frente ou assumem as maiores responsabilidades no tocante a ocupação, demarcação de lotes, agenciamento de materiais e de mão-de-obra necessários para aterros, construção e reforma de habitações.

Ao lado destas atividades de construção e da economia informal de atividades comerciais (biscates) que se desenvolve no espaço interno construído (e que visa melhorar a vida e complementar a renda dos moradores), a mariscagem e a pesca jogam um papel importante na sobrevivência e organização dos espaços externos da favela da maré

## **ORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS EXTERNOS: BEIRA DO MAR E ALTO MAR**

Externos em relação a área construída ou mais impactada pelas mudanças ambientais, os espaços da beira do mar e alto mar estão integrados à favela da maré, pois além de fornecerem recursos alimentares para segmentos da população local, são objeto de avaliações sociais que influenciam as atividades de coleta e extração destes recursos. A mariscagem é praticada em quase toda a extensão da enseada denominada de beira mar, mas a sua intensidade e ocorrência apresenta variações que estão relacionadas com três fatores: as mudanças ambientais, as estratégias de sobrevivência e as relações com o mercado.

A maioria dos marisqueiros é formada por mulheres, donas de casa e chefes de família, que contribuem para o sustento parcial ou integral das suas famílias. No entanto, a atividade não está fechada à participação masculina por razões que decorrem do desemprego e da flexibilidade dos papéis sociais de gênero. De modo geral, enquanto os homens se concentram nas partes mais fundas da água, as mulheres estão concentradas nas partes mais rasas ou secas, o que é explicável a partir de aspectos associados aos “território” de cada gênero.

A mariscagem na água está voltada para a coleta ou extração das espécies de mariscos mais nobres, de maior tamanho e valor comercial como o rala coco. Diferente da orientação predominantemente mercantil ou especializada da mariscagem na água, a coleta de mariscos na parte seca é praticada para o autoconsumo das famílias e só secundariamente para a venda, fato que é realçado pelas mulheres quando dizem que “estão ali para ter o que dar de comer aos filhos”. Além disso, o ingresso dos homens na mariscagem, segundo uma orientação maior para o mercado, é acompanhado por representações que, conferindo maior prestígio ao esforço realizado por eles, reatualizam as diferenças de gênero ou afastam o risco da indistinção que pesa sobre homens e mulheres quando desempenham as mesmas atividades.

Em contraste com este caráter múltiplo e polivalente da beira do mar, o espaço do alto mar e a atividade de pesca que nele se desenvolve tem características mais definidas em termos de geografia, gênero e especialização econômica. Ao contrário da pesca amadora que pode ser praticada na beira mar, a pesca profissional se concentra no alto mar, ou no espaço marítimo compreendido pelo litoral de Salvador ou Baía de Todos os Santos, onde são

encontradas as espécies mais valorizadas. Concebida nestes termos, a pescaria está aberta apenas aos homens, os únicos que podem se afastar da terra e adentrar no mar, desde que estes homens disponham de recursos técnicos e financeiros para tal. Nesse sentido, a pesca profissional é uma atividade organizada por pequenas empresas e particulares enriquecidos que, agenciando força de trabalho, instrumentos, locais especializados e redes de comercialização, instaura hierarquias sociais entre donos de embarcação, pescadores sem recursos e intermediários da pesca

Embora o alto mar seja o espaço mais distante ou menos acessível em termos geográficos e sociais, definindo-se como um espaço exclusivo dos homens que têm os meios para penetrá-lo, ele é tão importante como a beira do mar porquanto proporciona condições de trabalho e sobrevivência, fornecendo recursos para que os moradores da favela mantenham ou modifiquem a forma das habitações e a inserção destas nos espaços construídos

## **MOBILIDADE ENTRE OS ESPAÇOS**

Os processos de mobilidade social e espacial em Novos Alagados podem ser divididos em duas categorias: externos e internos. Enquanto a mobilidade externa está referida ao fluxo de ocupantes procedentes do interior do Estado da Bahia ou de outros bairros da cidade, a mobilidade interna está associada aos deslocamentos feitos nos espaços internos da favela.

Fundamental na criação do espaço atualmente ocupado pela favela da maré, a mobilidade externa ou chegada de novos moradores foi muito forte entre 1976 e 1984, até que a saturação do espaço da maré passível de ser ocupado ocasionou a sua redução ou interrupção a partir de 1984. Efetivamente, à medida que as áreas mais rasas foram ocupadas, as pessoas necessitadas ou dispostas a continuarem o avanço sobre o mar e construir novas palafitas passaram a enfrentar riscos (financeiros, psicológicos e de vida) cada vez maiores. Esta situação freiou a expansão física da favela da maré, gerando um outro tipo de mobilidade externa, a invasão de terrenos urbanos vizinhos por parte dos moradores das palafitas destas áreas mais fundas e próximas da enseada.

Paralela aos movimentos externos, a mobilidade no interior da favela da maré, que se expressa no ritmo de construção, reforma e demolição de habitações e barracos, contribui para a modificação dos espaços que formam a favela e o ambiente da enseada marítima. Esta mobilidade interna verifica-se tanto na área de palafitas da maré e casas aterradas do seco, como entre estas duas áreas, conforme três situações. Primeira, os moradores reservam áreas de maré para prolongar o espaço da casa e dispor de mais cômodos, ou ainda visando construir novas unidades residenciais para abrigar os filhos que se casam. Segunda, os moradores estão simplesmente interessados em se desfazer de vizinhos incômodos ou melhorar de vida, através da troca ou compra de



palafitas em melhor estado de conservação ou mais próximas da parte consolidada Terceira, as pessoas aterram as áreas alagadas e pantanosas sob as suas palafitas, deixando de serem moradores do espaço inseguro e socialmente desvalorizado da maré para residirem no espaço mais seguro e valorizado do seco ou da terra firme

Efetivamente, se as duas primeiras formas de mobilidade são horizontais ou estacionárias, dado que não expressam modificação nas posições sociais dos moradores, a terceira forma de mobilidade interna aos espaços da favela aponta para processos de ascensão ou promoção social das pessoas que deixaram de morar no espaço da maré, para morar no espaço do seco Franqueando a maré ou consolidando os terrenos ocupados, os moradores iniciam um novo momento nas suas trajetórias sócias e práticas residenciais, que consiste na substituição das instalações de madeira por fundações, paredes de alvenaria e lajes de concreto para a construção de andares superiores Rápida em certos casos, a substituição dos barracos por casas de alvenaria pode acontecer de forma mais lenta, irregular e heterogênea como se pode observar nas habitações mistas de madeira e alvenaria Em ambos os casos (substituição rápida e substituição lenta dos materiais), o grupo doméstico e em particular as mães de famílias têm um papel fundamental na mobilização dos esforços e agenciamento dos recursos para a melhoria das habitações

## CONCLUSÕES

As práticas de sedentarização físicas e as formas de mobilidade social existentes na favela da maré constituem elementos de um ambiente sócio-natural fortemente impactado pelas tendências do desenvolvimento urbano de Salvador da Bahia Como foi rapidamente indicado no começo, este desenvolvimento provocou um alto grau de monopolização da terra, levando os pobres da cidade a ocuparem parte da faixa marítima, situada no interior da Bahia de Todos os Santos e portanto mais próxima dos mercados de trabalho que a eles lhes importa O fato desta faixa ser um espaço comum não apropriado e escassamente defendido contribuiu para que a enseada do Cabrito fosse ocupada por um contingente numeroso de pessoas que procuraram resolver seus problemas através da construção de habitações em áreas alagadas e de manguezais.

Aspectos deste processo foram comentados ao longo do trabalho, restando enfatizar que, diante o esgotamento das áreas de maior facilidade de aterro e das divisões sociais entre os moradores, estes se diferenciam entre pessoas que fizeram aterros e construções de alvenaria no espaço do seco e pessoas que continuam vivendo em precários barracos sobre a maré Visto que este segundo tipo de habitação é julgado inferior, os moradores da maré experimentam diariamente o desconforto e insegurança deste tipo de habitação e ao mesmo tempo são objetos de rotulações sociais que insistem na sua falta de

autonomia para controlar o meio natural (o meio marítimo) e/ou incapacidade de sair da proximidade dos efluentes domésticos e industriais que são despojados na enseada e se acumulam no entorno dos seus barracos e casas. Tal percepção negativa dos moradores do espaço fluído e menos controlável da maré, não impede que eles, que lutam para se manter nestas áreas, busquem ocasiões para fazer aterros, melhorar de habitações e obter o que lhes parece ser a cidadania social.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Agier, M. 1990. "Espaço urbano, família e status social: o novo operariado baiano nos seus bairros." In: Cadernos do CRH n. 13. Salvador.
- Aragão, J. W. M. 1982. Movimentos populares de invasão de terra em Salvador. MCS/UFBA (Dissertação de mestrado)
- Costa, A. L. B. M. 1989. Uma retirada insólita: a representação camponesa sobre a formação do Lago Sobradinho. Rio de Janeiro. Museu Nacional (Dissertação de mestrado)
- Costa, M. J. e Vieira, S. 1989. Novos Alagados: uma intervenção com terra. Salvador mimeo
- Damatta, R. 1987. A casa e a rua. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara
- Evans-Pritchard, E. E. 1978. Os Nuer. São Paulo, Perspectiva
- Mauss, M. 1974. Ensaio sobre as variações sazonais da sociedade esquimó. In: Sociologia e antropologia v. 2. São Paulo, EPU/EDUSP
- Souza, A. M. G. 1990. Invasões e intervenções públicas: uma política de distribuição espacial em Salvador, 1946-1989. Rio de Janeiro. Ipur (Dissertação de mestrado)
- Woortmann, E. 1989. "O ambiente e a mulher: o caso do litoral do Rio Grande do Norte." Universidade de Brasília mimeo
- Zaluar, A. 1985. A máquina e a revolta. São Paulo, Brasiliense

# **PROGRAMA TERRA & HABITAÇÃO**

## **FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

### **BENTO RUBIÃO**

*CORRÊA, Ricardo de Gouvêa<sup>(\*)</sup>*

## **1 - PROGRAMA TERRA & HABITAÇÃO**

### **1.1 - Objetivo**

Divulgar, defender e implementar o direito a moradia digna da população empobrecida

### **1.2 - Estratégias / Resultados**

#### **a - *Assessoria Jurídica***

O programa presta assessoria jurídica a grupos

- quando estes se encontram ameaçados de despejo ou remoção reforçada,
- quando estes tem possibilidade de regularização jurídica dos terrenos que já ocupam,
- quando são desabrigados / sem teto, e buscam, solução à sua demanda

São instrumentos utilizados para estes fins

- Ações jurídicas de defesa da posse (reintegração ou manutenção) ou de declaração do domínio (usucapião)
- Gestões visando a regularização fundiária junto ao poder público através de cessão de uso ou desapropriação
- a informação, capacitação e organização interna do grupo,
- a articulação da população com outros setores da sociedade, visando reforços em sua organização e força social,
- a pressão e/ou resistência e/ou reivindicação e/ou parceria com setores do poder público envolvidos ou com potencial de fazê-lo

Nestes 9 anos de programa, cerca de 2.000 famílias foram assessoradas

---

<sup>(\*)</sup>Arquiteto, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro

### ***b - Fomento à Cooperativas Habitacionais (auto gestão por ajuda mútua)***

Uma vez garantido o acesso à terra e havendo necessidade da construção ou reconstrução da maior parte das moradias, incentiva-se sua realização através de processos coletivos. Tais processos envolvem, a partir de um diálogo técnicos - população

- a elaboração de projetos de urbanização e arquitetura, orçamentos, cronogramas,
- a concepção da forma de implementação e gestão do projeto,
- a capacitação da população nos planos gerencial, construtivo e social,
- a captação de recursos,
- a implantação de unidades de geração de renda,
- a implementação, divulgação, registro e avaliação do projeto

O programa assessorou a implantação de 7 cooperativas, tendo sido 620 unidades reformadas e/ou reconstruídas, 272 novas unidades construídas e 317 por iniciando construção

### ***c - Equipamentos Urbanos***

O programa elabora projetos bem como assessora a construção de equipamentos urbanos tais como creches, centros de saúde, centros comunitários, etc

### ***d - Educação Popular / da Sociedade***

O programa compreende que além de sua ação concreta (itens a, b, c), devem trabalhar no campo da educação e investigação em torno do tema do Habitat, favorecendo assim a geração de posturas e estruturas que viabilizem o direito à moradia

Neste sentido, foram realizados

- 5 seminários (“Urbanização de Favelas”, “Lei Orgânica da Cidade do Rio de Janeiro e a Favela”, “Favela e Suas Organizações Comunitárias”, “Moradia Experiências com Participação Popular”, “Moradia e o Bairro Cidade de Deus”)
- 4 publicações (“Cooperativa Nova Holanda”, “Moradia Experiências com Participação Popular”, “Favela e suas Organizações Comunitárias”, “Auto-Construção e Conforto Ambiental”)
- Encontros, debates, reuniões, projeção de vídeos, etc sobre temas variados, alargando o nível de informações das lideranças populares, permitindo assim um melhor desempenho das mesmas em suas funções reivindicativas e propositivas.

## **e - Políticas Públicas**

O programa considera que o ponto de articulação de todas as suas atividades/estratégias deve ser o das políticas públicas Criá-las, defende-las, implanta-las, discuti-las é o que favorecerá a atendimento quantitativo e qualitativo de moradias

Neste sentido convergem para isto

- a divulgação que fazemos de nossas experiências visando a que elas impactem e influenciem programas públicos,
- os seminários e publicações realizados com o mesmo objetivo,
- as articulações, mobilizações, proposições, parcerias, campanhas, etc que se fazem, buscando a defesa e/ou viabilização e/ou criação de legislações, linhas de financiamento, projetos - programas - políticas públicas

Foram as principais atividades o acompanhamento e sugestões quando da elaboração da “Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro”, o engajamento na Campanha Nacional pela criação do “Fundo Nacional de Moradia”, a mobilização de comunidades e elaboração de minutas visando a criação do Fórum, do Fundo e do “Conselho Municipal da Moradia e Bem Estar Social”.

No momento inicia o programa dois eixos de atividades neste campo uma campanha visando a implantação dos dispositivos constitucionais municipal e estadual do “Cadastro de Terras Públicas” e o engajamento numa Campanha Nacional visando a oposição à “Políticas de Despejo Forçado”

### **1.3 - Princípios Constitutivos do Enfoque Metodológico:**

- Articulação micro x macro (intervenções específicas x direito à moradia e à cidade)
- Planejamento participativo
- Fluxo permanente de informações às populações envolvidas
- Capacitação e protagonização das lideranças e da população local
- Envolvimento de vários atores, principalmente Comunidades x ONG's x Poder Público
- Inter-disciplinariedade (enfoque arquitetônico-urbanístico, jurídico, econômico, administrativo-gerencial e social)
- Participação na equipe de agentes sociais, desenvolvendo o trabalho de mobilização-organização e capacitação das comunidades, sendo estes agentes lideranças de favelas com larga experiência em trabalhos comunitários Esta característica tem facilitado a integração entre o trabalho de assessoria e as comunidades, como também afina o mesmo, desde dentro, aos anseios, cultura e imaginário popular

# PARTICIPAÇÃO POPULAR - PROJETO VIDA NOVA NO DIQUE. SANTOS - SÃO PAULO - BRASIL

BUSO, Alfredo L. (\*)

LUZ, Marcia C.B. (\*\*) / REGINO, Tássia M(\*\*)

Tecendo a manhã

*“Um galo sózinho não tece uma manhã  
ele precisará sempre de outros galos  
De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro, de um outro galo  
que apanhe o grito que um galo antes  
e o lance a outro, e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos*

*E se encorpando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,  
se entretendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação*

*A manhã, todo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si luz balão”*

João Cabral de Melo Neto

## APRESENTAÇÃO

A favela do Dique é o retrato do apartheid social brasileiro. Situa-se ao longo do Rio do Bugre, exatamente na divisa entre os municípios de Santos e São Vicente, no estado de São Paulo.

Sua população está estimada em 21 500 pessoas (aproximadamente 4 300 famílias), e possuiu uma área de 14 hectares ocupada por habitações, sendo 85% das edificações em palafitas de madeira, mal vedadas e de estruturas precárias, com uma densidade de 30 m<sup>2</sup>/família. Não existe sistema

---

(\*) Arquiteto Mestre em Economia

(\*\*) Assistente Social

de esgoto sanitário, os dejetos são lançados “in natura” nas águas do Rio do Bugre e o nível de potabilidade do abastecimento de água é baixo, pois a maioria das tubulações fica submersa neste rio totalmente poluído

Pelo histórico da área ocupada há 40 anos, apresenta uma diversidade social grande, com uma população na faixa de renda de 1,5 salários mínimos, abrigando trabalhadores do mercado informal e um grande número de subempregados e desempregados, com bolsões de pobreza absoluta nas áreas das palafitas

O PROJETO VIDA NOVA NO DIQUE é responsável pela ação de urbanização e saneamento integrado desta área degradada, e suas obras tiveram início em 1º de maio de 1993

## OS CONCEITOS

A participação popular constitui o elo fundamental no êxito da viabilização do projeto de urbanização da favela do Dique. É objeto do trabalho social, que integrado às políticas sociais e técnicas urbanísticas, tem por objetivo final a promoção da cidadania. Concebe-se, assim, a participação popular como exercício da cidadania na busca da construção de um novo padrão de gestão das políticas públicas

Neste sentido, é importante precisar os significados destes conceitos, uma vez que eles tem sido utilizados para qualificar idéias e ações muito diferenciadas entre si

O conceito de *cidadania ativa* institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres, mas essencialmente como possuidor de direitos políticos e sociais, que o permitem criar novos espaços de participação. Diferente da *cidadania passiva*, outorgada pelo Estado com a idéia de favor ou de tutela.

A participação popular, portanto, diz respeito a participação do cidadão nas decisões que envolvem o interesse coletivo, como titular de parcela de poder, sendo instrumento efetivo de democratização da gestão pública, na medida em que se dá na formulação, decisão e controle das políticas públicas.

A geração de emprego e renda é a pedra de toque de todo este processo. Diferentemente da contratação de qualquer empreendimento da construção civil, a geração de emprego e renda aqui se propõe mais que abrir um novo posto de trabalho. Trabalha com a diretriz das *frentes de trabalho urbanas*, utilizando tecnologias socialmente apropriadas, a fim de incorporar os desempregados, moradores da área do projeto, ao sistema produtivo e seu consequente acesso a direitos, bens e serviços, inacessíveis pela exclusão do mercado de trabalho

Trabalha não apenas com o acesso ao emprego, mas também com a capacitação e o desenvolvimento da força de trabalho mobilizada para o

projeto, e com o estímulo às alternativas autogestionárias de organização do trabalho, lidando com o conceito de *desenvolvimento sustentado*.

A integração destes conceitos é o instrumento capaz de transformar uma área anteriormente degradada e excluída, não apenas em um espaço digno de moradia, mas, principalmente, em um espaço de cidadania

Nesta ótica, a participação popular é efetiva, não se restringindo a um papel consultivo ou de referendium. Tem o caráter deliberativo no processo de formulação, definição e controle das políticas públicas, desde as questões locais e específicas até as diretrizes mais globais da cidade. Assim, necessariamente, envolve os aspectos de planejamento, gestão e controle de questões locais e globais.

## OS CONCEITOS NO COTIDIANO

Para a efetivação destes conceitos no âmbito do Projeto Vida Nova no Dique é importante a diferenciação e o equilíbrio entre os canais institucionais de participação e as organizações/movimentos sociais, sendo fundamental o respeito a autonomia dos movimentos sociais constituídos, com sua dinâmica e seus interesses

A diretriz é trabalhar com a combinação de instrumentos da democracia direta e da democracia representativa, entendendo a participação popular como um processo coletivo, que cria canais permanentes de negociação, estabelecendo um novo relacionamento entre o poder público e a população

No Projeto Vida Nova no Dique, esses conceitos traduziram-se na construção da cidadania ativa, através das práticas institucionais desencadeadas a partir do projeto de urbanização, garantindo a população envolvida o exercício de seus direitos, como também a ampliação dos espaços de participação popular

Esta construção da cidadania se efetiva com

- ◊ democratização e garantia ao acesso às informações do Projeto,
- ◊ estabelecimento de canais institucionais de participação, que combinam mecanismos da democracia direta e da democracia representativa na formulação e controle das decisões do projeto,
- ◊ desenvolvimento de instrumentos e práticas pedagógicas voltadas para a capacitação da população para o exercício da cidadania,
- ◊ estímulo à organização da população, respeitando a sua autonomia,
- ◊ estímulo às práticas e busca de soluções coletivas

Desta forma, o Projeto Vida Nova no Dique constitui um processo participativo de negociação permanente, com referencial metodológico



essencial na busca das soluções coletivas e a absoluta transparência nas informações, estimulando a reflexão, o pensar coletivo, a explicitação do conflito e a viabilização da democratização das informações e decisões

Este processo participativo tem como objetivo geral a busca o envolvimento da população no projeto de urbanização da área, garantindo que as ações, respeitados os limites físicos e financeiros, espelhem os anseios e reivindicações dos seus beneficiários. O correto desenvolvimento deste processo exige o conhecimento das formas diferenciadas e próprias de organização e expressão cultural, historicamente, construídas por esta população. Exige ainda, uma atitude permanente de conhecimento da estrutura social e política da área, bem como os diferentes interesses que a permeiam.

Tem por finalidade

- ◊ investir no desenvolvimento dos grupos de liderança, articulando-os em torno do projeto,
- ◊ garantir a participação do conjunto dos moradores em todas as etapas do projeto,
- ◊ respeitar a autonomia da população e das organizações populares,
- ◊ estabelecer uma relação de transparência quanto as informações e decisões acerca do projeto,
- ◊ utilizar técnicas participativas que estimulem a aglutinação dos grupos de interesses na busca de soluções coletivas,
- ◊ garantir instrumentos de comunicação que mantenham a população local informada dos encaminhamentos e das ações desenvolvidas na área,
- ◊ viabilizar as ações sociais, necessárias às intervenções físicas, tais como, as remoções

Este processo participativo ocorre junto às organizações sociais existentes na área do Projeto, abarcando tanto as de caráter reivindicatório, quanto as de lazer e assistência social, junto aos canais institucionais de participação a serem criados, cuja composição, objetivos e regimento são definidos com a população, e também, junto aos espaços de participação geral e direta

A partir do desencadeamento do processo participativo, grupos e lideranças foram potencializados e organizados, incorporando-se na agenda de construção do Projeto, sendo atualmente os principais fóruns de representação

#### • CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Instrumento de participação de natureza institucional. O grupo é heterogêneo quanto a sua composição, com representações do poder público, poder legislativo municipal, patronal e movimentos sociais

A representatividade popular extrapola, do âmbito do Projeto para o âmbito da cidade. A intervenção neste âmbito se dá através dos processos

discursivos e decisórios acerca das linhas gerais do projeto e do investimento no aspecto financeiro

- **COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO E LEGALIZAÇÃO.**

A natureza do grupo é de composição heterogênea com representações do poder executivo, legislativo municipal, organizações da sociedade civil e representação popular. A representatividade popular se dá no âmbito do Projeto.

O objetivo é a construção do conhecimento coletivo do grupo e especificamente dos representantes da população, no que se refere aos aspectos sociais, jurídicos e administrativos do projeto, e o desencadeamento de uma visão crítica sobre a gestão pública e a política habitacional do município.

O trabalho pedagógico junto ao grupo busca oferecer subsídios sólidos ao nível do entendimento, compreensão e explicitação do Projeto, visando o fortalecimento dos processos de decisão e concretizações do grupo.

As técnicas e instrumentos são as reuniões sistemáticas com utilizações de amplo material didático-pedagógico de comunicação visual.

As principais decisões obtidas pelo grupo são as diretrizes gerais, sociais, jurídicas, operacionais e de fiscalização do Projeto, os critérios de destinação de unidades habitacionais e o sistema de financiamento.

- **GRUPOS DE REPRESENTANTES DE CAMINHOS**

É a representatividade popular interna circunscrita ao Projeto, história recente de participação em grupo e de representação comunitária. Originalmente constituído, por lideranças informais, surgidas do processo de gestão participativa do Projeto.

Os objetivos são potencializar as novas lideranças através da técnica de grupo operativo. A utilização desta técnica permite o desenvolvimento interno do grupo e o consequente fortalecimento da tarefa grupal definida como a participação da população no processo de urbanização integral da área, contidas aí as questões da cidadania, permitindo a compreensão do processo e da organização social e a compreensão dos sujeitos do grupo inseridos na sociedade.

O trabalho se movimentará através de comunicação operante, planificação e uma estratégia que condicionará táticas e técnicas de decisão e auto-regulação.

- **GRUPOS DE FAMÍLIAS DE ALOJAMENTOS PROVISÓRIOS**

O acompanhamento dos grupos nos alojamentos se dá através de sessões de caráter de planejamento e reflexão e aprendizagem, e são tratados como grupo de transição na obtenção da melhoria da qualidade de vida.

Os temas básicos das sessões são discutir e definir as normas básicas de convivência no alojamento provisório, discutir o processo de financiamento, usos das novas unidades habitacionais a partir da planta interna, ocupação dos espaços, pontos de água, luz, acesso individual e coletivo, planejamento do orçamento familiar para a administração dos novos custos (financiamentos, água, luz, etc), discussões do meio ambiental e sua preservação, preparação das famílias para o retorno ao novo ambiente (re)construído, e temas livres de indicações dos grupos (Aids, saúde bucal e outros)

- **GRUPOS PREVISTOS PARA REMOÇÕES**

Com o objetivo de assegurar a continuidade do Projeto, demonstrando seu desenvolvimento e buscando adesão da famílias

A metodologia são as reuniões com grupos específicos de Remoções, com o objetivo de discutir a finalidade da remoção dentro do entendimento do Projeto, abrir negociações fazendo acordos referentes ao tempo no alojamento padrão das unidades, preservação e compromissos coletivos, tanto por parte do poder público como das famílias e discutir e definir regras e procedimentos operacionais para remoções

- **GRUPO DE MORADORES - ATENDIMENTO NO PLANTÃO SOCIAL**

Busca a potencialização dos “agentes” de divulgação do Projeto na área, através de reuniões semanais com moradores, grupos eventuais, abertos, com sessões de 1 hora

Monitoramento com caráter de informação/ação objetivando instrumentalizar os moradores como agentes multiplicadores de informações sobre o Projeto, sejam de ordem individual ou coletiva, visando abrir espaço de discussão coletiva

- **GRANDES GRUPOS DA POPULAÇÃO**

São reuniões gerais com os moradores por caminhos, através de assembléias gerais dos temas centrais, com o objetivo de ampliar as discussões de temas essenciais que envolvam decisões coletivas sobre o Projeto e assegurem visibilidade

Apresentação e discussão temática, para informação, debates e deliberação, com utilização de instrumentos que viabilizem a compreensão do tema em questão, através de vídeo, jornal do Dique, painéis, cartazes, fotografias e outros.

- **GRUPO DE INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL**

São reuniões de planejamento de ações de caráter integrados, com o objetivo de maximizar as ações das diversas políticas públicas de governo na área, articulando-as ao Projeto

Preparação e mobilização da comunidade, através de parcerias com outras instituições municipais, estaduais e federais que desenvolvam ou possam ser mobilizadas a desenvolver trabalhos nas áreas de educação, cultura, saúde, limpeza urbana, emprego e renda entre outras

Desenvolver em parceria com a comunidade um sistema de informação e integração com as instituições locais e do entorno, visando envolvê-las no processo de desenvolvimento da comunidade

Preparar a comunidade para requerer a participação no planejamento da implantação do sistema de controle e cobrança de água e saneamento, quando da conclusão do Projeto

- **GRUPO DE ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS FÍSICAS**

O plano de acompanhamento das obras físicas prevê como ações básicas

- ◊ realizar amplo processo de discussões junto à população alvo, sobre o Projeto e os níveis de envolvimento, objetivando a formação de parcerias, visando a execução satisfatória das obras,
- ◊ discutir e definir com os grupos indicados para as remoções os seus critérios, normas, apoios, parcerias e organização coletiva,
- ◊ realizar discussões com grupos específicos de moradores que não serão relocados, sobre a situação particular dos mesmos nos momentos diferenciados das obras,
- ◊ realizar reuniões com grupos de famílias, objetivando informar sobre as medidas de segurança necessárias, por ocasião da entrada de máquinas, abertura de valas, entre outros,
- ◊ manter o plantão social na área visando informar e realizar encaminhamentos individuais e coletivos, relativos ao Projeto

- **GRUPO DE COMUNICAÇÃO INTEGRADA**

Dadas a amplitude, complexibilidade e o impacto social do Projeto, entende-se que é necessário gerar um conjunto de ações contínuas de comunicação que se prestem aos papéis de informar e de educar

Informar à população da área e à cidade como um todo, quais são os objetivos, filosofia, metas e andamento do Projeto, na busca constante de transparência das ações do governo local

Educar os moradores, visando a construção de um conhecimento efetivo sobre o contexto atual e o Projeto que afetará suas vidas, visando o surgimento de uma atitude crítica, participativa, de uso intenso da cidadania, da qual a maioria deles, até hoje, foi excluída

Os objetivos gerais são produzir, co-produzir e manter ações informativas sobre o Projeto, dirigidas aos moradores, à população e aos órgãos envolvidos na sua execução, produzir ações de comunicação e materiais

destinados à mobilização e conscientização dos moradores, constituir/construir a memória do Projeto, concomitante à realização do mesmo, e gerar uma visão positiva do Projeto no que se refere à opinião pública

As estratégias são a criação de um espaço, no canteiro de obras, que sintetizam estas ações, com a intensificação das ações já existentes, ampliando a participação da população, nas atividades adequadas a este fim (Rádio Popular, TV de Rua, Jornal do Projeto, etc), e potencializando o uso dos meios tradicionais de comunicação.

## CONCLUSÃO

O Projeto Vida Nova no Dique tem como objetivo alterar a situação urbano habitacional existente e promover desenvolvimento sustentado e a recuperação ambiental do ecossistema local

O processo de participação popular tem como objetivo fundamental resgatar a cidadania dos moradores, não só com a recuperação das condições de vida, mas construindo um novo padrão de gestão das políticas públicas - o controle social sobre o Estado

É pré-condição deste processo o desenvolvimento de tecnologias socialmente apropriadas, priorizando ações capazes de maximizar a geração de emprego e renda, incorporando os desempregados, moradores da área, ao sistema produtivo, e seu consequente acesso à direitos, bens e serviços, inacessíveis pela exclusão do mercado de trabalho. O Projeto integra a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida

Nestes 3 últimos anos, o Projeto Vida Nova no Dique transformou-se num trabalho de autoria coletiva, capaz de impulsionar a construção de um potencial de mudanças indispensáveis em projetos desta natureza e dimensão, envolvendo não só significativa parcela dos moradores, como também técnicos, consultores e trabalhadores

*O Projeto Vida Nova no Dique busca a construção coletiva de uma cidade solidária, democrática e auto-sustentável*

# DA EMERGENCIA À UM PROCESSO DE AUTO-DESENVOLVIMENTO

## O caso de Ciudad Guzman, Jalisco, México (1985 a 1995)

*Eber Ferrer<sup>(\*)</sup>*

### 1. Situação geográfica e antecedentes

Cidade ao sul de Guadalajara, Estado de Jalisco, região de montanha e vales que compreende uma população em torno a 400 000 habitantes 80% dos empregados recebiam na época o salário mínimo (3 a 4 US\$ por 8 horas de trabalho diário) e somente 10% da população ganhava um salário superior A cidade de Guzman tinha em 1985 cerca de 85 000 habitantes e seu déficit de habitações era de 12.000 casas.

De 1543 a 1985 pelo menos 53 terremotos foram registrados na região; entre 5 e 8 graus Richter

O terremoto de 19 09 85 pela manhã era de 8 graus Richter (epicentro na costa litoral de Manzanillo) Fez 36 vítimas mortais e 750 feridos Entretanto, de suas 10.000 casas, 1 600 ficaram totalmente destruídas (16%), 1 300 parcialmente destruídas (13%) e 3 000 tiveram desgastes menores (30%) Logo, 59% das casas sofreram as conseqüências do terremoto, afetando 5 900 famílias. O número de pessoas diretamente afetadas foi de 21 000, isto é, 23,50% da população Outros tantos, "danificados eternos" não tinham casa e porisso nada perderam

### 2. Prevenção e solidariedade local (emergência)

Há 23 anos que a Diocese vinha realizando sua pastoral social De modo mais intenso há 14 anos, quer dizer, 3 anos antes do terremoto de 1985 Portanto, havia um processo educativo e preventivo, via Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) - **primeiro nível: EDUCAÇÃO**

Imediatamente, o Seminário da Diocese foi aberto à centenas de pessoas durante um mês Nos 10 primeiros dias, 25 000 sacolas de alimentos foram distribuídas onde e a quem necessitava Cada dia e durante 6 meses, 2 000 famílias receberam uma ajuda alimentar, roupas e medicamentos Grupos se formaram por quarteirão, por zonas e um comitê central ficou responsável pela coordenação das ações de emergência - **segundo nível: ORGANIZAÇÃO.**

---

<sup>(\*)</sup>Sociólogo/Administrador - Depto América Latina - Caritas Suíça

Desde o início das operações, a visão era a curto, médio e longo prazo desenvolver um processo de solidariedade, promocional e auto-gestivo que não permitisse nenhum tipo de dependência

### 3. Socorro depois da catástrofe

Uma assembléia geral dos grupos de base definiu os critérios do trabalho a seguir

- 1) As ações de emergência deveriam ser a curto prazo - para evitar que as pessoas sejam transformadas em "objeto de ajuda" e apoiá-las em suas ações como "sujeitos de um processo vital" auto-sustentado
- 2) A solidariedade deve ser exprimida mediante a reconstrução ou construção de casas (ação estrutural) e ao mesmo tempo se preocupar com a saúde, nutrição, geração de emprego e renda, projetos produtivos, atividades culturais, tomando em conta todos os aspectos vitais das pessoas e das comunidades envolvidas

### 4. O processo de reconstrução

As visitas de representantes de organizações estrangeiras se deram 20 a 30 dias depois do terremoto. A idéia de criar um "fundo rotativo" foi proposta pelos delegados da Caritas Suíça e aceita por todos (locais e externos) como critério básico. Nada deveria ser feito a "fundo perdido". "Havia que evitar o assistencialismo e reforçar um processo de reciclagem de recursos e de multiplicação local da solidariedade. **terceiro nível: PROCESSO PRODUTIVO VITAL.**

**1a. Etapa - 1.000 casas** - antes de anunciar qualquer "ajuda externa", os danificados (agentes) deviam limpar os destroços, arrumar os materiais recuperáveis, transportar pedras e areia em forma de "faenas" ou "mutirão". Os "agentes" desenhavam o tipo de casa que queriam e discutiam com os engenheiros sua viabilidade. A casa modelo era de 40 m<sup>2</sup>, sem acabamento. Assim, cada família poderia mais tarde pintar com a cor de seus sonhos, e talvez ampliar vertical e lateralmente. Nenhuma cruz suíça ficou marcada no teto, para que não fossem sempre considerados como "danificados" e "assistidos" ad infinitum.

**2a. Etapa - 500 casas** - fabricação de tijolos durante um ano, como exercício de "iniciação" ao processo de auto-construção. A seleção foi feita de modo mais rigoroso, graças ao método participativo. Atividades vitais foram desenvolvidas em múltiplas comunidades (saúde, produção agrícola e artesanal, pré-cooperativas de crédito, de consumo, etc), em forma descentralizada e autônoma. **quarto nível: DECENTRALIZACAO E AVALIACAO CONTINUAS.**

**3a. Etapa - 300 casas** - os grupos e as comunidades trabalharam juntos, partilharam materiais, contrataram os mestres de obra e pedreiros, o tempo de construção durou de 2 a 5 anos. O processo foi mais lento, mas a solidariedade saiu reforçada, assim como a organização entre eles. Um fundo comum exige transparência e responsabilidade. Ao mesmo tempo, permite a reciclagem da solidariedade. 10 famílias beneficiárias adotaram 2/3 outras e assim o processo foi se multiplicando. A educação informal foi intensificada, assim como a revalorização da cultura local.

**4a. Etapa - 200 casas** - os materiais foram oferecidos a 50% do preço no atacado. Os recursos comuns foram compartilhados ainda mais: recursos humanos, educativos, naturais, financeiros, mão de obra, culturais, etc. **Todo o processo se tornou rotativo e auto-gestivo, culminando com festas e celebrações comunitárias, pela alegria de viver em solidariedade!**

## **5. O processo de desenvolvimento auto-sustentado**

Em dezembro de 1994 recebemos uma carta-relatório sobre estes 10 anos de cooperação com os ex-danificados, camponeses "pobres entre os mais pobres" e outros grupos excluídos. Nela se reconhece que **"o apoio da Caritas Suíça foi um recurso valioso para implementar um processo constante - integral, auto-gestivo e solidário"**. "Durante estes anos aprendemos a buscar caminhos metodológicos e pedagógicos para superar o assistencialismo. Vivemos uma realidade mexicana na qual poucos ricos fizeram fortunas fabulosas e os pobres aumentaram muitíssimo em número: hoje são 40 milhões, além das consequências do ciclone e da seca que prejudicou 50 a 60% das colheitas. Entretanto, os camponeses encontram alternativas: têm crédito, descobrem novo modo de produzir adubo orgânico e de usar inseticidas naturais, melhoram sua nutrição usando produtos alternativos, crescem em sua organização comunitária, avançam com seus próprios recursos e seguindo o seu ritmo vão se tornando auto-suficientes. Há mais de 300 grupos de saúde e nutrição, os grupos de auto-construção de casa são 15 (Sayula Tapalpa, Teocuitatlán, Usmajac, Cd Guzman e San Andrés), os grupos pré-cooperativos de poupança e crédito seguem caminhando, os grupos de apicultura e agricultura orgânica são mais de 100, as cooperativas de produção de café, trabalhos em couro, costura, oficina de lençóis e colchas, etc seguem seu trabalho autônomo. Como se pode ver, **são mais de 400 grupos auto-suficientes e produtivos que já não dependem de apoio econômico externo**". O problema é o acesso ao mercado e a competição na área da NAFTA!

**"Graças à Caritas Suíça pelo seu apoio, mas já não necessitamos mais do saldo disponível. Podem destinar aos camponeses e indígenas de Chiapas, que agora precisam mais que nunca de nossa solidariedade local e internacional"**.



# URBANIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

STEPHANOU, Luis<sup>(\*)</sup>  
KONZEN, Bernadete<sup>(\*\*)</sup> / SILVA, Marcelo<sup>(\*\*\*)</sup>

## 01. A Vila Jardim.

É realmente possível estabelecer um processo de urbanização de áreas degradadas com a ampla participação da população destas áreas? Há viabilidade de se administrar os intensos conflitos provenientes desta opção de trabalho? Ou, quando falamos de participação popular, estamos sendo muito retóricos e pouco práticos? As experiências de mutirão para projetos de urbanização de médio ou grande portes são viáveis? Neste artigo pretendemos abordar estas questões a partir do relato de uma experiência em aberto: a urbanização dos becos da Vila Jardim

A Vila Jardim é um loteamento popular de Porto Alegre. Origina-se na década de 40, tem uma população de aproximadamente 14 000 habitantes, num total de 3 500 famílias. Destas, cerca de 540 famílias ocupam 17 áreas públicas municipais originalmente destinadas para jardins internos de cada quadra do loteamento. Ademais, significativa quantidade de lotes existentes nas áreas particulares também se encontram em situação irregular, pois não foram ocupados de acordo com as metragens aprovadas e, em muitos casos, as famílias aí ocupantes não possuem registro de propriedade destes lotes.

A ocupação irregular dos lotes e de áreas públicas é decorrente tanto da precariedade das condições econômicas desta população como do próprio projeto urbanístico de uso destas áreas, cuja concepção previa lotes com metragens e definições espaciais muito diferenciadas entre si e a existência de jardins internos semi-públicos que nunca chegaram a configurar-se como tal, pois os moradores do loteamento não tiveram condições de desenvolvê-los conforme as orientações do projeto.

Na medida em que a cidade crescia e intensificava-se o processo de urbanização, também aprofundava-se a ocupação desordenada das áreas da Vila Jardim, em detrimento das áreas livres ou destinadas ao lazer. Conforme as recordações de um antigo morador: "Em 1969/70, quando nós viemos para cá, era já um loteamento irregular, não é, porém sem este monte de barraco em cima do leito de rua ou ocupando as áreas verdes tão densamente. Ou seja, as calçadas não eram ocupadas, os limites eram bem estabelecidos, claro já era

---

(\*) Sociólogo, CECA

(\*\*) Pedagoga, CAMP

(\*\*\*) Historiador, Mestrando em Sociologia-UFRGS

uma vila pobre. , um monte de descampados, na época era tudo campo de vazios, era o que abastecia a cidade de hortigrangeiros Depois sim, nos últimos tempos, é que começou vir gente de outros lugares” (entrevista com morador antigo da Vila Jardim, feita em 23/03/95) Incrementava-se a ocupação do solo, sem uma relação direta de investimentos em infra-estrutura

Portanto, a principal demanda que esta população (sobretudo a das áreas públicas) vai gradativamente construindo é a regularização fundiária dos locais que ocupam A partir de 1989 esta população começa a organizar-se em busca de alternativas que viessem a melhorar a qualidade das casas e dos locais em que vivem, além de conquistar garantias legais que trouxessem segurança contra ações de despejo ou ameaças de desocupação destes locais

## **02. Participação Popular**

A sociedade brasileira tem experimentado profundas transformações a partir de meados da década de 70 Sem dúvida, um dos aspectos mais importantes destas mudanças diz respeito ao papel e às potencialidades dos movimentos sociais Em outras palavras as experiências de participação popular a partir dos movimentos sociais constituem-se no principal elemento de democratização do país, após o período militar Faremos algumas observações, limitadas aos movimentos sociais urbanos de luta por moradia, habitação e/ou saneamento de vilas populares, sobre a centralidade da participação popular nos projetos sociais vinculados à esta população

Num primeiro momento, com o ressurgimento das possibilidades de formulação de políticas através de mobilizações e articulações de demandas, os movimentos urbanos se caracterizaram pela periodização de experiências que associavam demandas locais (instalação de água, tratamento de esgoto, luz ou outros serviços básicos em áreas habitacionais degradadas) com as lutas políticas mais amplas (democratização do Estado, construção de uma nova sociedade) Além disso, se fazia presente a perspectiva de estruturar estas lutas num caráter de representação regional e nacional O Estado era considerado uma estrutura distante e inacessível, a ser atingido através da pressão e de mobilizações, era seu papel atender as demandas oriundas destas mobilizações A participação popular era vislumbrada sobretudo por seu conteúdo político e a população organizada teria mais poder de pressão sobre os governantes e poderia obter melhores resultados no atendimento de suas reivindicações Em consequência, estaria legitimada a ação das lideranças populares e as mesmas poderiam ampliar sua influência política e social nas populações que representavam, bem como experimentar novos projetos políticos no campo institucional

Evidentemente, nem sempre esta trajetória produziu os resultados desejados, seja pelo fracasso de muitas reivindicações e mobilizações ou pela não transferência de apoio às lideranças que se alçaram para disputas fora do

contexto das reivindicações de base. Outras vezes simplesmente não projetava-se esta perspectiva de ampliação política.

Num segundo momento, sobretudo a partir do final dos anos 80 e começo da década de 90, esboça-se uma outra concepção dentro dos movimentos sociais urbanos de caráter popular. A relação com o Estado passa a ser entendida de outra forma. Já não se trata somente do inumigo a ser pressionado, mas também do espaço político aonde se deflagram lutas e conflitos. Nesta relação dos movimentos sociais urbanos passa também a se articular projetos de construção de políticas públicas que venham a responder algumas das demandas destes movimentos. Portanto, não se trata somente de pressionar por soluções (embora esta perspectiva sempre esteja presente), mas construir conjuntamente algumas destas soluções.

Por outro lado, de forma ainda tímida, diversas experiências políticas desenvolvidas por no interior de movimentos sociais urbanos apontam não somente para articulações estruturais ou institucionais. Nos anos 90 são incorporadas preocupações com formação política de lideranças populares, descentralização das estruturas de organização e representação do movimento, experiências de comunicação popular nos locais de base, formação de comissões para organizar os trabalhos comunitários, papel e importância das mulheres na política popular urbana etc. De certa forma, ao menos uma parcela dos movimentos sociais urbanos, busca conscientemente romper com as experiências clientelistas, populistas ou autoritárias que se desenvolvem na base destes movimentos.

A experiência de urbanização na Vila Jardim aponta para esta perspectiva.

Desde o início do processo de organização desta experiência haviam questões que eram constantemente ressaltadas como essenciais: o método de trabalho deveria ser participativo e, em conseqüência, deveria haver uma preocupação em articular as melhorias de urbanização com um avanço na conscientização dos sujeitos sociais envolvidos nas soluções desta demanda. Assim, a dimensão pedagógica do trabalho, ao menos para as lideranças políticas da própria vila, desde o início do processo foi um fator considerado essencial. Não se tratava somente de melhorar os becos e as casas, mas também a consciência social das pessoas envolvidas no projeto.

Neste sentido, o Orçamento Participativo cumpriu um importante papel. A partir da mobilização inicial da população em torno de verbas para urbanização das áreas públicas (abertura de becos e implantação de infraestrutura) foi possível garantir recursos financeiros para 1993. Estes recursos foram fundamentais no restante do trabalho, sobretudo pela percepção adquirida de que foram frutos de mobilizações populares.

Superada a etapa de garantir recursos financeiros foi importante estabelecer o planejamento do trabalho e a estrutura de organização da

população que garantisse a aplicação dos recursos e a execução do que seria planejado.

A partir de assessoria do Centro de Apoio Multiprofissional (CAMP) e com a participação da Associação Comunitária da Vila Jardim (AMODIP) e da Prefeitura (através do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB) foi possível aos representantes de cada uma das 17 áreas públicas (pela população chamadas de becos) efetuarem o planejamento do trabalho de urbanização e regularização fundiária

O planejamento definiu alguns elementos centrais, dentre os quais destacamos.

- Co-gestão entre população organizada e órgãos da Prefeitura em todas as etapas do processo, e não somente na fase de elaboração das demandas,
- Construção de uma estrutura organizativa que possibilite a participação efetiva dos moradores no processo decisório. Assim, há a Equipe Executiva (representante de cada beco, Associação Comunitária e DEMHAB), Comissões de Moradores (em geral três pessoas em cada beco) e Assembléia Geral (todas famílias interessadas). Cada uma destas tem seu papel a Equipe Executiva é responsável pelas decisões quotidianas e pela implementação do projeto, as Comissões de Becos se encarregam de divulgar e organizar as especificidades do trabalho dentro de cada local e as Assembléias tomam as decisões mais importantes,
- Trabalho de urbanização, sobretudo a abertura/alargamento de acessos e reconstrução de casas, feito a partir de mutirão

É possível efetuarmos alguns comentários sobre estes aspectos do planejamento

A relação entre população organizada e Prefeitura (através do Departamento Municipal de Habitação) remete à temática da articulação entre Movimentos Sociais e Estado. Nos últimos anos ocorreram mudanças na concepção da prática estatal relacionada às políticas públicas, os agentes estatais passaram a ressaltar a importância da participação popular no processo de formulação destas políticas. Os próprios movimentos sociais populares de meio urbano estão mais atentos às possibilidades de participarem no desenvolvimento de projetos sociais

Porém, também há limites nesta perspectiva

Por parte do Estado a articulação com os Movimentos Sociais frequentemente é pautada pela dinâmica da relação entre custos e benefícios. Não somente no sentido econômico, mas também numa perspectiva política. Assim, a ênfase na participação popular nem sempre tem como objetivo principal o estímulo a articulação de esferas públicas não estatais de decisão. No trabalho de urbanização dos becos da Vila Jardim, percebemos com clareza a abertura política da Prefeitura para a participação da população no

desenvolvimento das várias fases do projeto e, de forma contraditória, a inexistência de reformas administrativas e de metodologia de trabalho no interior das instâncias técnicas e administrativas. Com isso, há uma descentralização e democratização parcial. A população organizada “faz política”, mas não detém o controle dos mecanismos e instâncias de processamento das demandas.

Por outro lado, as lideranças populares urbanas não estão imunes às possibilidades de exercício do autoritarismo ou do populismo. As próprias bases sociais que representam possuem acentuada tendência de proporem soluções autoritárias no processo de construção dos projetos. No trabalho da Vila Jardim há um constante conflito entre uma perspectiva de participação popular que estimula a cidadania e a tentação de deixar que a Prefeitura “pense nas soluções e resolva os problemas”.

Nos trabalhos de urbanização dos becos em mutirão (limpeza, abertura de acessos, construção parcial ou total de casas desmanchadas) é que se explicitam os conflitos. E não somente entre Prefeitura e população, mas também os conflitos internos da própria organização popular.

Ao contrário de muitos exemplos, aonde o poder público define as regras para viabilizar apoio financeiro e exige contrapartida em trabalho de execução, na experiência da Vila Jardim este método de organizar o trabalho foi proposto pelas próprias lideranças populares da Vila e não pela Prefeitura. A urbanização dos becos em mutirão foi aprovada em Assembléia Geral dos moradores dos becos, apesar das manifestações de desconfiança das possibilidades de eficácia feitas por representantes da Prefeitura. O mesmo ocorreu com o regulamento geral de obras. Os principais argumentos favoráveis a esta modalidade de trabalho foram a necessidade de maximizar o aproveitamento dos recursos financeiros conquistados no orçamento participativo e, principalmente, a possibilidade de articular ao mutirão um trabalho de conscientização.

A experiência prática de trabalho nos becos tratou de demonstrar algumas ambiguidades.

A euforia inicial pelas possibilidades de mudar a qualidade de moradia com o próprio trabalho logo foi substituída pela constatação de que o processo era muito mais difícil, penoso e demorado do que se acreditava ser na fase de planejamento. Após alguns meses de obras o lento ritmo de execução das obras, os atrasos dos trabalhos em períodos de chuva e inverno, a ocorrência de acidentes de trabalho, os conflitos pela legitimidade das instâncias de decisão de aspectos técnicos, as disputas e dificuldades de compreensão dos detalhes do projeto por parte das lideranças e dos moradores, questões de complexa articulação envolvendo elementos étnicos ou religiosos, culturais e de gênero, a dificuldade de associação entre o saber científico de técnicos da Prefeitura e o empirismo intuitivo dos mutirantes, os ritmos de planejamento diferenciados entre estas duas concepções de trabalho e o cansaço físico e stress emocional

provocados pelo significativo aumento das jornadas de trabalho desta população são algumas questões que se tornaram motivo de preocupação, desânimo ou tentativa de superação por parte de todos que estavam comprometidos com a experiência.

Além destas questões, no exemplo da Vila Jardim tratava-se de implementar um trabalho coletivo num local com ocupação urbana já definida ou seja, com os espaços já individualizados ou divididos em famílias. Isto potencializava os conflitos, pois não haveria uma distribuição igualitária das áreas, dos recursos e das construções a serem feitas. Os projetos urbanísticos priorizavam a abertura de becos e, evidentemente, não tinham como objetivo redefinir os limites de cada casa destas áreas. Assim a proposta de trabalho em mutirão para todas as famílias ocupantes traria quantidades de trabalho semelhantes com resultados bastante diferenciados para cada família. Portanto, a resposta das famílias ao trabalho em mutirão não foi unânime. Ao contrário oscilou do apoio total à rejeição, passando por vários estágios de adesão ou resistência. Sem dúvida esta questão logo se tornou o principal limite para esta experiência de trabalho.

Como trabalhar esta questão? As respostas tem oscilado entre o desejo das famílias já mobilizadas de excluírem (através da expulsão) as famílias que não participam e a constatação, sobretudo por parte de lideranças e apoios, da necessidade de um trabalho de conscientização e conquista das famílias que não participam do processo.

No entanto, a experiência de trabalho em mutirão na urbanização destes becos não tem revelado apenas aspectos problemáticos. É possível, com todos os limites, constatar que este método de trabalho induz à uma relação pedagógica de trabalho de organização baseada na fragmentação do poder de decisão e na incorporação de elementos e potencialidades mais amplas no processo de participação popular.

Esta experiência de trabalho em mutirão, assim como outras, pode constituir-se em importante referência no processo de articulação de vivências democráticas nas cidades. Pensar na utopia de uma cidade democrática remete a necessidade de acesso e produção democrática de informações, participação na decisão das prioridades de investimento público, planejamento participativo, controle popular sobre estruturas estatais e também participação na execução das obras e políticas. É somente com este amplo quadro de possibilidades de participação popular que poderemos construir uma proposta alternativa às experiências vigentes de desmantelamento de conquistas sociais, que estão sendo feitas através da desestruturação dos setores mais organizados da sociedade.

No plano das experiências de base e do cotidiano é interessante perceber como o trabalho solidário desta população articula a transformação de estranhos para vizinhos. Há um processo de socialização enfrentando as tendências hegemônicas de encerramento e individualização, tão presentes na

vida urbana. No nosso exemplo, a própria forma de urbanização precária e irracional dos becos contribuiu para que, ao longo dos anos, fossem surgindo muros, casas e outros obstáculos que simplesmente impediam o convívio entre os moradores destas áreas

Com isto, percebe-se também um incremento no processo mais amplo de construção de cidadania, tanto por parte de novas lideranças comunitárias que vem despontando como por parte da população, que vem participando do Orçamento Participativo e das decisões referentes ao projeto com a maturidade necessária para viabilizá-lo

Os resultados desta experiência de regularização fundiária com participação popular em todo processo ainda são parciais e incipientes. A própria experiência está planejada com ações e atividades até o final de 1996. Nesta data certamente será necessário uma reavaliação global e um novo direcionamento ao trabalho, pois já é consenso dentre os participantes de que após ainda haverá muito por fazer. Assim, os desafios desta experiência inacabada também são significativos

O surgimento de novas lideranças necessariamente precisa ser articulado à uma política de formação que não se esgote em abstrações teóricas e esteja vinculada às questões que estas lideranças precisam responder para a população da Vila Jardim. Percebemos que as lideranças populares que surgiram no contexto da redemocratização da sociedade brasileira, em que pese possuírem formação teórica e experiências de lutas muito significativas, também enfrentam dificuldades de responderem ao contexto de fragmentação política atual. Por outro lado, há novas lideranças surgindo na experiência dos trabalhos em mutirão. Estas lideranças se encontram mais inseridas no contexto social que representam, mas carecem de maturidade política e experiência de trabalho popular

A continuidade da participação popular no projeto e possivelmente até em questões mais amplas dependerá do estabelecimento de eficazes mecanismos de diálogo entre as diferentes realidades da vila, entre as descontinuidades geográficas e, sobretudo entre as noções diferenciadas sobre a cidade e a vida na vila. Sabemos que há distintos atores sociais presentes no mundo popular urbano. Articular os conflitos entre uma parcela destes atores, dando-lhes certa organicidade, é um dos principais desafios das lideranças do movimento popular.

Por fim, cabe salientar que o trabalho de urbanização dos becos, por mais que seja importante e mobilizador, necessita ser complementado pelo trabalho jurídico-administrativo de regularização fundiária. Sabemos que a população destes becos não almeja somente melhorias físicas e ambientais em seus locais de moradia. A adequação destes locais a uma solução jurídica que lhes garanta segurança contra possíveis despejos também é uma questão fundamental. Até o momento esta questão apenas foi objeto de preocupações, não havendo ainda indicadores concretos e visíveis para serem apresentados

Hoje há um amplo debate sobre as dificuldades políticas dos movimentos sociais enfrentarem seus desafios. A crise de paradigmas e alternativas populares de transformação social são o principal efeito da vitória da razão cínica sobre as experiências de solidariedade.

No entanto, sem negar esta realidade, afirmamos a importância dos Movimentos Sociais como experiências e possibilidades de superação das realidades de exploração e opressão tão presentes na sociedade brasileira. Os movimentos sociais urbanos, principalmente os de caráter popular, tem conseguido afirmar experiências de solidariedade, construção coletiva de novas possibilidades materiais e culturais de vida e colaborado para a instauração de uma nova cultura que venha a superar as atuais concepções hegemônicas. É a partir da população organizada que esta perspectiva pode estabelecer-se como realidade global.

### **03. Bibliografia.**

- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia*. São Paulo, Loyola, 1991.
- OTTMANN, Gotz. *Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil*. In *Novos Estudos* CEBRAP, pg. 186-207. São Paulo, CEBRAP, 1995.
- SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiência e Luta dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. São Paulo, Paz e Terra, 1988.



## CENTRO COMUNITÁRIO DE BOM JARDIM UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA

*Heloisa Gama de Oliveira<sup>(\*)</sup>*

Em Março de 1983, visando aprofundar nosso conhecimento sobre a forma de produção da habitação autoconstruída nas periferias das grandes cidades, iniciamos uma pesquisa situando como universo de análise o Município de Ibitaré, na região metropolitana de Belo Horizonte

Com o desenvolvimento do trabalho, fomos procuradas pelo Centro Comunitário de Bom Jardim, um bairro rural de Ibitaré, para ajudarmos essa comunidade a concretizar antigas aspirações, relacionadas à construção de equipamentos coletivos e melhorias urbanas

O exercício de projeto participativo, era o ponto de partida e nesse caso a autonomia dos movimentos populares pressupõe a definição de seus interesses por seus próprios membros; para que isso ocorra, os próprios grupos devem assumir o controle do processo

Era também fundamental esclarecermos mediante à comunidade qual seria o nosso papel, enquanto arquitetos pertencente à Universidade Federal de Minas Gerais Engajados num projeto de pesquisa e extensão, seríamos os assessores técnicos responsáveis pela execução dos projetos e acompanhamento das obras, por outro lado à comunidade caberia gerir todas as questões relativas aos meios para a construção das unidades e das melhorias urbanas Importava-nos também assegurar o espaço de uma proposta educativa

O processo educativo implícito no trabalho participante ocorre através da troca de informações entre todas as pessoas envolvidas, sejam eles técnicos, líderes, membros da comunidade e representantes da administração Nenhum dos "saberes" envolvidos deve preponderar sobre os demais O que se quer promover é a consciência da cidadania, que não obstante o sucesso ou fracasso do empreendimento resulte numa atuação educativa, que lhe imprima significado.

A metodologia usada para incrementar a participação no planejamento deveria construir uma ponte entre a teoria e a prática Já nas primeiras reuniões percebemos uma tendência dos líderes comunitários em polarizar as discussões, dificultando assim a manifestação dos outros membros do grupo Sentimos necessidade então de elaborar uma estratégia para as reuniões, onde os diversos segmentos do grupo social tivessem a oportunidade de manifestar

---

<sup>(\*)</sup>Arquiteta, Professora da E.A.U.F.M.G

em relação a seus desejos mais específicos Para tal, dividimos as reuniões em subgrupos.

Chegamos então ao estabelecimento de um programa básico que parecia corresponder ao interesse da maioria, não sem antes realizarmos uma reflexão juntamente com o grupo, sobre as aparências e a verdadeira realidade Ela implica em uma consciência crítica para se encontrar as raízes da situação problemática e conseguir definir uma ordem de prioridades, dada a distância entre o desejo e a real possibilidade da comunidade envolvida

## **PROGRAMA**

### **Fábrica de Pré-Moldados e Caixaria**

O próprio Centro Comunitário iria fabricar os pré-moldados de todos os projetos, numa redução considerável dos custos de implantação dos projetos. Uma segunda finalidade seria a venda de produtos pré-moldados, com o intuito de gerar resultados financeiros destinados ao pagamento dos financiamento dos projetos de construções do Centro Comunitário

A fabricação de caixaria para embalagem de hortu-granjeiros seria um dos mais importantes apoios à comercialização e à melhoria das rendas do povoado, em determinadas épocas, a exemplo do que ocorre na safra do chuchu, a caixa chega a custar ao produtor quase 50% do preço conseguido no CEASA, sendo que a embalagem não é devolvida ao produtor, Essa iniciativa, da produção de caixaria, precisaria ser colocada em prática no Município de Ibitiré, o segundo maior produtor mineiro, de hortu-granjeiros

### **Parque de Lazer**

A possibilidade de tornar-se um centro de práticas esportivas faria convergir para o povoado, não só a presença de seus habitantes que antes eram atraídos para outros núcleos urbanos, mas também dos habitantes dos distritos vizinhos de Sarzedo e Mário Campos, que já mantinham entre si, bom nível de relacionamento

### **Centro de Saúde**

Com a construção do Centro de Saúde, pretender-se-ia dotar a comunidade de atendimento médico, odontológico, enfermagem, vacinas, além de pequena farmácia com produtos da Central de Medicamentos.

### **Sede Social**

O prédio da sede social teria salão de múltiplo uso (festas, cinema, teatro, conferências, creche, etc ) provido de palco, camarins, sanitários,

depósito, cantina e cozinha Esta cozinha, além de abastecer a cantina, deveria ser um polo de atração, com o preparo de refeições comunitárias, um centro de formação de mão-de-obra, com a realização de cursos de culinária e uma unidade de micro-produção, com a execução de legumes e frutas em conserva

## OPERACIONALIZAÇÃO

O Centro Comunitário de Bom Jardim seria o responsável direto pelo empreendimento, cabendo-lhe a orientação dos serviços, além da aplicação dos recursos conforme cronograma estabelecido para o projeto, com o apoio técnico da Escola de Arquitetura de UFMG, coordenados por nós, as professoras Heloisa Gama e Evanise Miranda

Os recursos necessários seriam emprestados pela FUNDEC (Fundo de Desenvolvimento Comunitário / Banco do Brasil), no prazo de 20 anos, com 4 anos de carência

Todas as questões relativas ao projeto seriam debatidas nas reuniões com os membros da associação ou pelo menos com os representantes dos grupos que foram organizados

Alguns fatos ocorridos nas reuniões, ilustram, como conseguimos chegar ao programa A cozinha, inicialmente era percebida apenas como um suporte da cantina localizada junto à sede social Durante a reunião com as mulheres, algumas disseram que faziam conservas com o excedente da produção local de legumes e frutas Foi aventada a hipótese da cozinha então se transformar também num centro de produção de conservas, o que amplamente aceito, além de transformar num local de convergência de atividades comuns e trazer recursos para a comunidade

A fase subsequente do processo corresponderia a ação, nesta fase o arquiteto deve traduzir os desejo do grupo em um projeto Como se daria a participação nesta fase? Sugerimos que as pessoas se expressassem com suas idéias para as unidades, com croquis, maquetes rudimentares em argila ou mesmo em atitudes gestuais

Através das formas expressas, pudemos fazer uma leitura mais precisa dos valores simbólicos atribuídos a cada um dos projetos Por exemplo, nos croquis da fábrica de blocos ou do Posto de Saúde, as coberturas apareciam de forma mais convencional (plana ou telhado) Por sua vez, a sede social, além de apresentação mais detalhada, aparecia com cobertura curva ou outras formas que se destacavam das demais

Era fundamental encontrar uma forma para que a cada passo do projeto a comunidade pudesse opinar e influir ativamente nas propostas Optamos por apresentar sistematicamente "estudos" na forma de maquetes e módulos soltos Primeiramente em argila, por ser um material moldável facilita enormemente a interação O trabalho tendo sido apresentado desta forma e não como produto em forma de "desenho" facilitou muito a

compreensão da "tridimensionalidade, além de funcionar como fator de desinibição, no que resultou em efetiva contribuição ao projeto

## **A OPÇÃO TECNOLÓGICA**

A escolha adequada de materiais e a opção por determinada tecnologia é importante em qualquer projeto arquitetônico, contudo, na situação dada, esta escolha não poderia deixar de levar em consideração as técnicas construtivas utilizadas na região, as alternativas técnicas existentes, a capacitação da mão-de-obra local, a possibilidade de formação desta mão-de-obra, os materiais locais e as variáveis na forma de aplicação destes materiais

Ao se abordar a questão relativa aos materiais a serem empregados na obra, a escolha do tipo de tijolo a ser utilizado foi o que mais consumiu tempo de discussão. Isto porque a comunidade manifestou o desejo de fabricar no canteiro de obras, tijolos pré-moldados em concreto. Éramos também favoráveis à fabricação de tijolos no local, uma vez que além de baratear o custo, não havia produção deste material em Bom Jardim. Contudo, questionamos os pré-moldados em concreto, apresentando outras alternativas, como a do tijolo cerâmico

A argumentação da comunidade, baseada em levantamentos anteriores justificava o fabrico deste material, considerando vantagens quanto ao baixo consumo de energia na fabricação, facilidade na execução e maior viabilidade de comercialização, já que o bloco de concreto era o mais procurado nos depósitos de construção em Ibité

Buscamos também alternativas tecnológicas na literatura existente, com técnicos de diversas áreas e junto aos órgãos de pesquisa em tecnologia. Podemos exemplificar tal procedimento, na resolução do projeto de cobertura para o salão polivalente da sede social. Por ser um espaço de grandes dimensões e por ser a cobertura um elemento de caráter simbólico marcante (conforme manifestação da comunidade através dos croquis apresentados) desejávamos uma forma que expressasse tal caráter e que além disso, fosse economicamente viável

Optamos então por uma cobertura em abóbadas, que além de preencher os quesitos acima era adequada pela possibilidade de modulação que o projeto apresentava

Dentre as diversas possibilidades de execução destas abóbadas, o sistema que vinha sendo desenvolvido por um órgão de pesquisa tecnológica de Minas Gerais (CETEC) mostrou ser o mais conveniente por não exigir mão-de-obra especializada na execução, por ser estruturalmente mais simples e por ter demonstrado ser o de menor custo, dentre os diversos orçamentos levantados

## **OBRA / ALOCAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS**

A viabilização das construções seria feita da seguinte forma. Havia em Bom Jardim um "mestre de obras", Sr Toninho, que poderia assumir a coordenação e receberia um salário acordado pelo grupo. Os demais "ajudantes" seriam todos eles, membros da comunidade que contribuiriam com aproximadamente 4 horas semanais. Os homens entrariam principalmente na parte da fabricação de blocos e caixas; as mulheres contribuiriam com a venda de vidros de conserva ou "almoços domingueiros" para a compra de "extras". Dois pedreiros do local que estavam desempregados, também seriam absorvidos na obra e ganhariam um "salário" no que ultrapassasse as 4 horas de contribuição semanais à comunidade. Até as crianças entraram na dança, na parte de co-ajudantes.

O acompanhamento sistemático de todas as etapas da obra seria feito, por nós, os técnicos e pela comunidade. Isto viria a complementar a aprendizagem do grupo, de todos os aspectos que envolvem a execução de uma obra. Levaria ao confronto com os problemas que inevitavelmente surgem no seu decorrer, estando ainda abertas as possibilidades de modificações, desde que necessárias.

Por último, houve uma aprendizagem de novas técnicas construtivas, por parte da comunidade, como por exemplo as abóbadas. De outro lado, esta contribuiu, "reiventando" uma forma para "cobogós", que passaram a produzir.

## **AVALIAÇÃO**

Retornando a Bom Jardim, anos depois de iniciado o processo e de inauguradas as primeiras obras pudemos, através de visitas e conversas com a população avaliar vários pontos.

## **QUANTO AO USO**

**SEDE SOCIAL** - Tem sido amplamente utilizada, durante o dia como creche, num total de 70 crianças. A cantina tem funcionado nos almoços domingueiros e como suporte de festas que funcionam à noite como a "festa do alface", "bailes de carnaval" "bumba-meu-boi" etc. O funcionamento da cozinha e cantina previstas para micro-produção só é utilizada por parte das mulheres da comunidade não tendo atingido a meta prevista.

**CENTRO DE SAÚDE** - Tem funcionado ativamente, nas campanhas de vacinação, no consultório de Pediatria, Ginecologia, e Odontologia, tendo trazido uma efetiva melhoria para a comunidade. Pessoas dos núcleos vizinhos recorrem ao Centro de Saúde de Bom Jardim.

PARQUE ESPORTIVO - Também em pleno funcionamento, com disputas de futebol, principalmente a quadra de vôlei está praticamente desativada e funciona mas como extensão para barraquinhas de festas juninas e bazares.

SEDE DA COOPERATIVA - Funciona atualmente em espaço provisório Mas tem sido fator de melhoria, principalmente tendo viabilizado o transporte coletivo das mercadorias, para o Ceasa e para vendas diretas em Belo Horizonte

FÁBRICA DE BLOCOS E CAIXARIA - Só está em funcionamento, a parte de fabricação de blocos que foi arrendada por alguns membros da comunidade.

## CONCLUSÃO

Entendemos que a riqueza potencial dos movimentos urbanos está em criar novos modos de vida, novas formas de gestão dos equipamentos coletivos a nível local que não gesta o modelo centralizador e vertical da gestão da cidade. Está é a sua principal função transformadora

Uma sociedade não se constrói apenas com a transformação das grandes esferas do poder, mas pelas realizações a nível das pequenas moléculas que coletivamente se tornam capazes de gerar novas formas de organização sem estarem "totalmente submetidas ao controle dos mecanismos de dominação que perpassam todas as instituições. Ao buscar alternativas de gestão e sociabilidade, podem se reapropriar de um espaço, "reterritorializar-se"

Como pudemos vivenciar durante os cinco anos de trabalho junto ao Centro Comunitário de Bom jardim mesmo com todos os problemas, a comunidade deu um efetivo salto. Depois das obras concluídas, voltaram a se articular para conseguir os médicos para o Centro de Saúde e a escola e a creche hoje são uma realidade viva. O povoado, dizem orgulhosos, se tornou um núcleo de irradiação

Para nós arquitetos foi uma oportunidade de troca de conhecimento recíproca, além da conquista de um patamar para a nossa profissão que é o exercício de projeto junto às camadas populares numa atitude de co-participação

Sabendo que é utópico acreditar que o processo de autogestão por si só possa criar o espírito comunitário, acreditamos que a autogestão e a participação não representam um procedimento com fim em si mesmos e são antes, meios para o desenvolvimento de um caminho para a educação mais abrangente, o aprendizado da partilha, o aprendizado da autonomia do indivíduo e da sua complementaridade - o coletivo

## BIBLIOGRAFIA

- AMMANN, Safira Bezerra Participação social, São Paulo, Cortez e Moraes, 1982.
- 
1991. Movimento popular de Bairro, São Paulo, Cortez, 1991.
- ANTUNES, Maria Cristina A - Arquitetura participativa [Dissertação de mestrado] Orientador Dr. Paulo Bruna São Paulo, FAU USP, 1994
- BEOZZO DE LIMA, Maria Helena Em busca da casa própria Auto construção na periferia do Rio de Janeiro In L. Valadares (org) Habitação em questão Rio de Janeiro, Zahar, 1980
- BEZERRA, Aída e Brandão, Carlos (org) A questão política da educação popular São Paulo, Brasiliense, 1984
- BONDUKI, Nabil Georges - Construindo territórios de utopia - habitação e autogestão - fase Rio de Janeiro, 1992
- DEMO, Pedro - Participação e conquista - Noções de política social participativa, Brasília, UnB, 1983
- FREIRE, Paulo - Pedagogia do oprimido, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975
- GOHN, Maria da Glória - Reivindicações populares urbanas, São Paulo, Cortez, 1982
- OLIVEIRA, Heloisa Gama - A produção da habitação auto construída na periferia de Belo Horizonte - Caso Ibirité, Belo Horizonte, UFMG, 1987
- SANTOS, Milton - O espaço do cidadão São Paulo, Nobel, 1987

# AUTO-SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR UM ESPAÇO MENOS DESIGUAL

MARTINS, Jorge A. (\*)

## 1 - A AUTO-SUSTENTABILIDADE, A QUESTÃO URBANA E A PERSPECTIVA PARA A ORDEM ECONÔMICO-SOCIAL MUNDIAL

Por basear-se no processo que fraciona a economia mundial em grandes blocos (com mercados relativamente protegidos, porém, integrantes de uma economia mundial com formas de comunicação cada vez mais instantâneas), a expectativa que se tem hoje para a organização espacial dessa nova etapa capitalista deve basear-se em múltiplos setores urbanos com funções diversificadas e interdependentes, acessíveis a eficientes sistemas de circulação de grandes metrópoles

Tal modelo, entretanto, mantém uma estrutura que é *contraditória* com os objetivos de auto-sustentabilidade que se deseja, já que reforça velhas lições da economia urbana e regional, responsáveis mesmo pela crise espacial que se dá conta hoje a cultura

Mas esse é o preço que se paga por ter sido alimentado um processo industrial-desenvolvimentista baseado no consumo individual intenso. Já se sabe agora das consequências desse processo, mas não se tem ainda como freá-lo. Por isso as próprias soluções para o problema ambiental acabam, mesmo não se querendo, repetindo a lógica atual de produção<sup>1</sup>

Portanto, como a questão ecológica está circunscrita na questão de acumulação de capital e como esta requer arranjos espaciais específicos, que não prescindem da necessidade de transporte (devido à concentração e especialização espacial das atividades, exigências históricas do capitalismo), não é tarefa simples a transformação do espaço para atender às diretrizes de auto-sustentabilidade

Observando-se a história da cidade capitalista, verifica-se a existência de um mecanismo formado por duas engrenagens: uma, referente ao valor de troca do espaço urbano, de competência do capital; e a outra, referente ao valor de uso, de competência do Estado. O contato entre as duas engrenagens faz mover um eixo em torno do qual gira a *problemática ambiental urbana*. a

---

(\*) Arquiteto, Mestre em Engenharia de Transportes

<sup>1</sup> - Sobre isso não há palavras melhores do que aquelas de Serres (1993) "*iniciativas excelentes, mas que, no total, levam à imagem do navio correndo a 25 nós em direção a uma barreira rochosa onde infalivelmente ele baterá e sobre cuja ponte o oficial superior recomenda à máquina um décimo da velocidade sem mudar de direção*"



política de transporte/localização Assim, transporte e atividades urbanas relacionam-se dialeticamente a complementação de movimentos contrários, mas complementares, que impactam a natureza

Constata-se, ainda, que o espaço, por esse mecanismo, tem seu processo de apropriação legitimado pelo Estado Assim, se o uso do espaço é determinado pelas necessidades de produção/acumulação de capital, já que a propriedade da terra implica no direito de construir, hoje os interesses públicos passam a referir-se à necessidade de se evitar a marca poluidora e a situação ecologicamente insustentável que esse direito historicamente tem produzido

A auto-sustentabilidade no planejamento urbano reclama, daqui para frente, pela redefinição entre o que é público e privado Até porque se existe um tema que a história está colocando para a organização futura das sociedades, é justamente esse Afinal, não tem sido pouca a crítica ao modelo de um Estado de bem-estar social, garantidor de uma “justiça social” Primeiro, devido à contradição inerente ao termo “justiça social”, já que reivindica uma coisa impossível de ser assegurada em função da própria natureza do mercado. a justiça Segundo, devido às regras neoliberais do jogo econômico mesmo, que, em tese, dispensa a figura do Estado, baseando-se em apenas dois agentes do mercado consumidor e produtor

O Estado que, direta ou indiretamente, participa na produção de um serviço eficiente (que garanta o lucro), sem ser efetivo (que não atenda ao interesse público), não pode ser considerado neutro, muito menos um modelo que se pretende adotar para o futuro Afinal, hoje, por mais contraditório que possa parecer, o papel do Estado como mantenedor dos ideais do mercado (que abraçam novamente a economia mundial, seja por uma proposta neoliberal, seja por uma proposta social-democrata), em um cenário de privatização dos serviços urbanos, está em fomentar na sociedade canais efetivos de participação para que o usuário possa ter alguma condição de barganha social Isto é, que possa transpor os limites da sua atual condição de *usuário* para a condição de *consumidor*

Se o mercado não pode prescindir do comportamento do consumidor, o neoliberalismo ou a social-democracia, enquanto tipologias de ordem social, não podem igualmente prescindir do ideal revolucionário burguês de cidadania (“liberdade, igualdade e fraternidade”), que hoje implica em garantir a todos o direito a participar do jogo econômico ativamente Afinal, se em uma sociedade há indivíduos que ficam à margem do mercado, não se pode falar em igualdade porque não existe para todos a condição básica de liberdade para se colocar na situação de produtor/consumidor Sem igualdade e sem liberdade, essa sociedade não pode querer ser fraterna Sem fraternidade, não pode desenvolver-se econômica e socialmente em condições sustentáveis

Note-se, nesse sentido, que já muitos países sofrem as consequências econômicas por ver crescer uma tensão social interna Populações marginalizadas do setor formal de produção vêm-se obrigadas a participar

informalmente na economia (somente para ter as condições mínimas de sobrevivência), podendo algumas vezes contribuir com organizações eticamente condenáveis (o narcotráfico, por exemplo) A maior ameaça de ver crescer a tensão social interna é a de poder-se estar fomentando, a longo-prazo, um processo de segregação social tão grande, a ponto de não se poder descartar a hipótese dessas sociedades terem que assumir um *ethos* violento, como já se verifica em algumas regiões. Sobretudo quando no cenário político mundial verifica-se uma tendência a identificar por raça, cultura e religião segmentos sociais excluídos, de modo que ao invés da sociedade reclamar uma solução para tais segmentos, ao contrário, sedimenta preconceituosamente uma prática segregadora, identificando como solução possível a sua exclusão (expulsão) espacial também. Não pode haver desenvolvimento econômico e social em uma situação assim, sobretudo quando se adota a orientação ecológica da auto-sustentabilidade

Exatamente por constituírem-se, além de ordem econômica, em ordem social, tanto o neoliberalismo quanto a social-democracia permitem que no bojo de suas propostas estabeleça-se a necessidade contraditória (porque relama “justiça social”) com a natureza do mercado a democracia política Mas exatamente para não se repetir essa contradição evidente no século XX, assiste-se a crítica ao modelo providencialista, da “justiça social”<sup>2</sup> Com isso, verifica-se a tendência de se transferir o conceito de democracia da esfera política para mantê-lo na esfera econômica. a lei do mercado livre

No caso do espaço urbano em países em desenvolvimento, os canais efetivos de transformação de usuários em consumidores passam pela necessidade de fazer existir para o conjunto da sociedade, de fato, a teoria do consumidor (teoria micro-econômica básica em análise de mercados). Afinal, não existe teoria do consumidor se não existe uma variável econômica também básica a *escolha*. E o que pode escolher o homem pobre, marginal, de um país em desenvolvimento, no que se refere às oportunidades urbanas?

Portanto, hoje, ante a falta de um projeto socialista, cobrar a democracia econômica inerente à proposta capitalista moderna, que ressurgiu agora para organizar a economia globalizada, pode ser importante estratégia

---

<sup>2</sup> - Por isso se entende porque neste fim de século coloca-se como difícil a tarefa de identificar discursos de esquerda ou de direita. Afinal, sob a manta providencialista do bem-estar social, escondeu-se um Estado que intensificava o processo de estruturação da desigualdade sócio-econômica. Assim, um discurso pela retirada do Estado da economia, que até há poucos anos pudesse soar como conservador, conquista agora, os mais diversos segmentos sociais na corrida por uma posição vantajosa no processo que já reorganiza regionalmente os mercados no cenário mundial. Note-se também, nesse sentido, que no Brasil dos anos 90, frente à miséria e à gritante desigualdade social, que provocam um estado de tensão social e de violência crescentes, a própria sociedade se organiza e convida o Estado para travar uma luta contra a fome e pela cidadania

Parece que o Estado providencialista viu-se falido exatamente porque tentara mascarar as contradições existentes no mundo real com a promessa de levar bem-estar social a todos. Hoje, somente assumindo as gritantes desigualdades sócio-econômicas é que se pode ter a idéia exata da guerra que se deverá travar contra a miséria, que cresce

capaz de revelar contradições e problemas existentes ainda tanto no enfoque neoliberal, quanto no social-democrata para um desenvolvimento ecologicamente auto-sustentável

*Assim, a questão da cidadania em países de imensa desigualdade sócio-econômica passa a ser, por coerência com esses enfoques, a de garantir efetivamente a condição de que todos estejam livres para tornarem-se consumidores das oportunidades urbanas*

Tal como Heidegger argumenta sobre a essência do ser, na economia de mercado *o consumidor é, o não-consumidor não é* Mesmo vivendo em cidades, uma população só é urbana quando pode ter acesso às vantagens e oportunidades urbanas (concentração e especialização) Alimentar um processo de segregação urbana é, pois, cultivar, dentro da própria cidade, aquilo que mais pode ameaçar o seu desenvolvimento em um cenário de competição econômica internacional a barbarização (o processo de excluir aquele que é identificado como marginal ao tipo de vida urbana que a civilização impõe)

Entretanto, como historicamente o Estado demonstra ser uma outra mão invisível (cada vez mais à mostra) que o capital utiliza no mercado para garantir maiores lucros, as chances de oferecer oportunidade de escolha ao homem periférico das economias em desenvolvimento parecem estar mesmo no seio da própria sociedade e não mais dependem do Estado No caso da realidade sócio-economicamente desigual, como a nossa, isso implica em desenvolver, desde já, esquemas táticos de uma estratégia para inserir no mercado, a longo-prazo, aqueles que hoje estão excluídos (criando condições favoráveis para seus descendentes)

Esses esquemas táticos precisam ter compromisso com o curto-prazo para garantir uma estratégia a longo-prazo, comprometida com as gerações que estão nascendo agora A curto-prazo, é preciso um processo de criação de empregos<sup>3</sup>, que, no caso de uma realidade de desigualdade social, passa por uma aparente contradição com a estratégia de longo-prazo e que precisa ser levada em consideração

Essa aparente contradição é a seguinte na corrida por inserir o país em uma posição de concorrência efetiva no cenário mundial, torna-se urgente (porque já se faz tarde) preparar uma mão-de-obra à altura desse padrão internacional (o que implica em educação de qualidade), por outro lado, para se poder contar com um cenário interno que diminua as tensões e os conflitos sociais (incompatíveis com uma proposta de desenvolvimento econômico), há que se colocar imediatamente no mercado de trabalho uma imensa massa de pessoas tecnicamente desqualificadas

---

<sup>3</sup>. O autor apresentará no CODATU VII, na Índia, em fevereiro de 1996, um artigo sobre desenvolvimento de políticas de geração de emprego e renda, baseadas em princípios auto-sustentáveis, para segmentos sociais marginalizados em centros urbanos

As pressões sócio-político-econômicas do conjunto da sociedade sobre o Estado, no sentido de minimizar essa contradição, leva a uma situação de causação circular e cumulativa, tal como advertia Myrdal sobre a relação entre subdesenvolvimento e dependência nos anos 60: por um lado, o Estado passa a ter um caráter assistencialista sem conseguir dar conta do problema, tão grande é o crescimento das demandas (assim, nem consegue inserir no mercado aqueles que se encontram à margem, nem consegue preparar um futuro menos árduo para os seus descendentes) Por outro lado, ao procurar atender essas demandas sociais, sem deixar de cumprir com o papel do Estado Moderno de mantenedor da acumulação capitalista, colabora para o desenvolvimento de uma economia inflacionária Resultado nenhum segmento social fica satisfeito com esse desempenho do Estado<sup>4</sup>.

A contradição entre curto e longo prazos, entretanto, é apenas aparente Ela existe enquanto problema para uma sociedade que mantém um Estado providencialista, isto é, que falsamente existe para sustentar a idéia de bem-estar coletivo (a República veio legitimar o Estado Moderno que, a título de cuidar da *res publica* - coisa pública - surge para garantir a acumulação do capital e o direito de propriedade)

Quando se redefinem as esferas pública e privada, fica claro tratarem-se de problemas mutuamente complementares e que precisam mesmo ser resolvidos conjuntamente. Afinal, de nada adiantará, no futuro, uma tardia mão de obra especializada se não encontrar mercado de trabalho (que já acontece nos países em desenvolvimento) Este só pode existir quando se consegue inserir na economia a figura do consumidor, em função do qual se organizam firmas para atender suas necessidades Obviamente que o maior número de consumidores possibilita uma variedade de tipologias de firmas

Celso Furtado (1974), entretanto, ressalta um problema típico de países de grande população, que concentrando a renda nas mãos de uns poucos, justifica número de consumidores suficiente para atrair a indústria É fundamental levantar esse problema hoje, quando criam-se zonas de mercado

---

<sup>4</sup> - A história dá exemplos disso Perelman (1979) defende a idéia de que o cenário providencialista é fundamental para o desenvolvimento da idéia da escassez No século XVIII, por exemplo, na Inglaterra de Malthus criava-se a "*Lei dos Pobres*", pela qual se transferiam recursos da burguesia, através de impostos, para serem redistribuídos socialmente entre os miseráveis Porém, como esses auxílios acabaram por parecer desnecessariamente altos para a burguesia, foi muito bem aceita a tese da escassez malthusiana, que colocava o problema da pobreza no controle da natalidade nas famílias pobres Malthus (in Perelman, 1979) escreve " a causa real da depressão e da pobreza das classes mais baixas da sociedade é o crescimento da população ", e ainda "[os pobres] são os árbitros de seus próprios destinos, e o que os outros possam fazer por eles é como poeira em uma balança, comparado ao que eles podem fazer por si mesmos" Hoje, também, a tese da escassez e hegemônica na interpretação de uma proposta ecologicamente auto-sustentável Entretanto, deve ser relativizada, isto é, a escassez não é exclusivamente variável independente nem dependente, mas contextual um fenômeno dependente e condicionante das relações e dos meios de produção historicamente realizados

regionais no circuito mundial da economia e quando se dilui a fronteira entre os mundos desenvolvido e subdesenvolvido

Portanto, com a lição de Furtado, estabelece-se uma questão caso a globalização da economia aumente a concentração de renda, porque a base econômico-territorial vai além do Estado-Nação, como será possível na produção do espaço urbano minimizar os efeitos negativos (segregação sócio-espacial) dessa concentração de renda? Ou ainda como garantir a socialização das vantagens urbanas (ou seja: a auto-sustentabilidade do bem-estar coletivo do conjunto da sociedade) mesmo nesse cenário de desigualdade?

## **2 - AUTO-SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO**

A proposta de Estado para o futuro baseia-se, em tese, nos ideais democráticos e na participação do indivíduo em uma proposta de desenvolvimento ecologicamente auto-sustentável Também percebe-se que a anunciada participação do indivíduo restringe-se à dimensão econômica, mas não efetivamente à política

O que oferece a lógica político-econômica que se apresenta para o futuro é, pois, a oportunidade histórica de pesquisa/vivência de um modelo de gestão partilhada nos processos de produção e de gestão do espaço, evidenciando algumas contradições e elaborando novas questões sobre como inserir a problemática ambiental urbana em modelos de gestão participativa do espaço-transporte Tão importante quanto ressaltar as contradições existentes ainda na proposta de desenvolvimento ecologicamente sustentável é a pesquisa de modelos de gestão que vinculem decisões públicas com decisões privadas no processo de ocupação do solo, objetivando atender as necessidades do conjunto da sociedade e a redução das desigualdades sócio-espaciais Muito se tem debatido, nos meios profissionais e acadêmicos, sobre a importância da participação, suas vantagens e limitações, bem como os obstáculos à sua efetivação [Souto Maior et alii (1992)]

A questão mais difícil, entretanto, nas discussões sobre um modelo de gestão participativa existe em torno do conceito de representação A literatura política aponta para o fato de que o sistema eleitoral não garante a representatividade social imediata e a competência dos eleitos, além do que cria uma distância entre estes e os eleitores

Vem crescendo na literatura o interesse por muitos aspectos relativos aos modelos de gestão participativa desde os requisitos e impedimentos, as vantagens e as desvantagens, as formas e as técnicas, os pressupostos teórico-conceituais, a prática e a avaliação

Em linhas gerais, extrai-se dessa literatura, principalmente, a constatação da necessidade de maiores dados empíricos e a explicitação dos critérios com os quais se pode avaliar uma gestão participativa (o que sugere uma prática atual apenas incipiente)

Quanto a isso, Souto Maior (1992), após avaliar a literatura disponível, sugere os seguintes critérios para avaliação de experiências participativas: a) equidade e pluralismo, b) representatividade e legitimidade, c) racionalidade e previsibilidade, d) continuidade e progressividade

Tais critérios têm um caráter interativo, afinal, a maximização de um deles pode se tornar conflitiva para a garantia de um outro

Até aqui, então, depara-se com a seguinte questão *Como inserir a problemática ambiental urbana no processo de produção e de gestão participativa do espaço urbano?*

### **3 - PROPOSTA METODOLÓGICA DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO PROCESSO DECISÓRIO SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO**

Na hipótese proposta, caberia à autoridade pública (governo e técnicos) providenciar, para a barganha social, um diagnóstico da situação ambiental das zonas e sub-zonas do município, englobando concentração atmosférica de poluentes, nível de ruído, índice de utilização do espaço viário por veículos automotores e pedestres, padrões de viagens, número de acidentes, etc (é importante considerar, além das poluições sonora e atmosférica, o volume e as características de tráfego, tendo em vista que, a longo prazo, com a adoção das tecnologias de preservação ambiental, os problemas relativos à poluição poderão ser pequenos quando comparados aos problemas relativos à imobilização)

De posse desse diagnóstico, os agentes organizados negociariam o plano, considerando como critério de análise de novas normas para uso e ocupação do solo o conceito de *capacidade ambiental*, devido ao seu compromisso com a saúde pública, e também, *o índice previsto de utilização das vias e o custo das transformações espaciais necessárias para atender o tráfego excedente* (lição dada por Buchanan)

Por exemplo se em determinada zona urbana (ou sub-zona) já se encontrasse crítico um desses critérios, não haveria como se permitir o agravamento da situação, restringindo-se (ou até proibindo-se) os índices de utilização do espaço urbano. Por outro lado, aquelas áreas que se apresentassem com os critérios abaixo dos limites previstos, passariam a adotar índices de utilização do espaço urbano mais flexíveis, compatíveis com os limites previstos (capacidade ambiental e utilização do espaço viário) Quando aprovado o plano, com as restrições e permissões consideradas, poder-se-ia, contudo, ter a seguinte situação um determinado empreendimento imobiliário, de uso permitido pelo zoneamento, por questão de viabilidade econômica, precisaria ultrapassar os índices urbanísticos estipulados (número de pavimentos, por exemplo)

Como, obviamente, dependendo do tipo de uso, poderia haver interesse da comunidade em se situar próximo ao empreendimento, seja por

motivo econômico (valorização do lote, por exemplo) ou social (segurança, recreação, educação, cultura, etc.), caberia a hipótese de negociação direta

Considerando-se que a ocupação máxima prevista para a área não previsse esse excedente e considerando-se, também, que esse excedente geraria um impacto adicional no meio ambiente, qualquer alteração da legislação, no sentido de permissão para construção, precisaria de uma prévia estimativa dos custos das transformações espaciais necessárias para a neutralização do impacto, a cargo dos técnicos dos órgãos públicos e de associações não-governamentais. Já, sim, tanto os setores organizados da comunidade quanto os agentes existentes na área de influência diretamente atingida pelo empreendimento seriam convocados para uma negociação com os agentes promotores e a autoridade pública

A negociação consistiria em determinar até que ponto os beneficiados com aquele empreendimento (comunidade local e empreendedor) estariam dispostos a arcar com o custo das transformações espaciais para neutralizar o impacto previsto

Poderia ser, por exemplo, que os agentes envolvidos distribuíssem de tal modo o preço que caberia a cada um, individualmente, que continuasse a ser interessante situar-se próximo ao empreendimento, justificando-se, então, sua aprovação para construção. Entretanto, se um segundo promotor imobiliário manifestasse interesse em localizar outro empreendimento de mesma natureza na mesma área, talvez, nesse caso, não se mostrasse uma situação vantajosa a permissão para construção do excedente, tendo em vista que o preço que cada agente, individualmente, deveria arcar fosse maior que o benefício proporcionado.

Caberia, então, ao empreendedor imobiliário ou limitar seu empreendimento àquilo que determinasse a lei, ou procurasse uma outra área de interesse, cuja comunidade estivesse desprovida das vantagens que teria ele a oferecer (inclusive o treinamento de mão-de-obra local para aproveitamento futuro). A continuidade do processo de gestão participativa seria garantida por uma autoridade municipal encarregada do monitoramento contínuo do meio ambiente urbano (com uma desejável consequência: criação de vasto banco de dados, retroalimentando o conhecimento técnico) e também da convocação dos agentes para negociação, da execução das alterações espaciais necessárias para se garantir a qualidade de vida e da fiscalização. Porém, não caberia mais ao Estado decidir arbitrariamente sobre a produção do espaço urbano

Esse tipo de proposta permuta a adoção de mecanismos de transferência de recursos para áreas mais necessitadas de infra-estrutura urbana. Além disso, pretende estar em sintonia com a tendência atual da investigação de novas formas de intervenção na cidade, que considerem aquelas categorias que a própria ciência busca: complexidade e incerteza. A tese da “*arquitetura da circulação*”, de Buchanan, igualmente torna-se viável nesse cenário político. Porém, quando se combina essa proposta de gestão da

produção do espaço urbano com a tese da “*arquitetura da circulação*”, de Buchanan, pode-se ter uma importante estratégia de socialização das vantagens urbanas para o conjunto da sociedade, visto que ofereceria atributos ao capital imobiliário-financeiro, cumprindo a função social da propriedade urbana<sup>5</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FURTADO, C. - **O Mito do Desenvolvimento Econômico** - São Paulo Editora Paz e Terra S/A, 1974
- PERELMAN, M - Marx, Malthus and the Concept of Natural Resource Scarcity *in Antipode*, vol II Nº 2, pp 80-91, 1979
- SERRES, M. - **O Contrato Natural**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira (ed ), 1991
- SOUTO-MAIOR J; GONDIM, L.M. - Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos *in Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(3): 140-51, jul /set 1992.

---

<sup>5</sup> - O autor apresentará no CODATU VII, na Índia, em fevereiro de 1996, um artigo que pretende revisitar o conceito de “*arquitetura da circulação*” de Buchanan, porém, incorporando a variável política que faltava neste. Pretender-se-á mostrar que com a redefinição entre o que é público e privado no processo de produção do espaço urbano e vinculando a produção dos edifícios à do transporte, recupera-se o ideal de função social da propriedade



## ORGANIZAÇÃO E INSTRUMENTAÇÃO DE COMUNIDADES: UMA RESPOSTA AOS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL

*SÁ, Cristina<sup>(\*)</sup>*

Este trabalho pretende contribuir para a discussão do papel da Universidade diante dos desafios da cidade informal, relatando uma experiência que vem sendo colocada em prática em 1995 pela UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora - MG, através da PROACE - Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Extensão

Trata-se da experiência de assessoramento a comunidades carentes, desenvolvida através de projetos de extensão que têm o duplo objetivo de articular ações de ensino e pesquisa para o atendimento a demandas da população e também de promover a retroalimentação no processo formativo e de produção de conhecimentos da UFJF, colocando alunos de graduação em contato direto com a realidade cotidiana das camadas mais pobres da população urbana. Desses projetos, três vem sendo realizados em parceria com o CDDH - Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora, envolvendo professores e alunos dos cursos de Serviço Social e de Arquitetura e Urbanismo da UFJF.

Esses três projetos de extensão prestam assessoria às comunidades que a solicitam através do CDDH. Um deles, coordenado pela Prof. Maria Lúcia Durrigheto (Faculdade de Serviço Social), com equipe de 11 alunos bolsistas, trata da regularização da posse da terra. Outro, coordenado pelo Prof. Jean Kamil (Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Engenharia), com equipe de 4 alunos bolsistas, elabora projetos arquitetônicos de equipamentos comunitários. O terceiro, por mim coordenado (também Departamento de Arquitetura e Urbanismo), com equipe de 5 alunos bolsistas, realiza levantamento de dados, definindo a situação de cada comunidade do ponto de vista arquitetônico e urbanístico.

Apesar de diferentes, esses projetos são complementares entre si, e como atuam nas mesmas comunidades, as equipes de estudantes de Arquitetura e Urbanismo e de Serviço Social se entrosam com muito proveito, sendo desejável que, no futuro, projetos de outros cursos e áreas do conhecimento venham a se somar a esse núcleo inicial. Em seu conjunto, esses projetos de extensão visam a organização e instrumentação das comunidades para que elas próprias levem adiante sua luta por melhores condições de vida - incluindo-se aí a questão da habitação.

---

(\*) Doutora em Arquitetura (FAU-USP), Professora Adjunta da UFJF / Dep. de Arq. e Urbanismo, Faculdade de Engenharia - UFJF - Campus Universitário, Juiz de Fora, MG

Essa questão se torna ainda mais importante pelo fato de estar sendo elaborado agora um Plano Diretor para Juiz de Fora. É o momento, portanto, de chamar a atenção da população para o fato de que nesta cidade, como em todo o país, as ocupações irregulares e o fenômeno da favelização são consequência direta das desigualdades sociais que se reproduzem nas políticas de Planejamento Urbano, priorizando o atendimento a áreas urbanas e camadas sociais já favorecidas e deixando de lado as mais carentes.

Um exemplo bem típico dessa desigualdade de tratamento é o da favela do Ladeira, comunidade que há alguns anos vem sendo assessorada pelo CDDH e que, a partir de Abril de 95, foi atendida também por dois projetos de extensão, tendo sido ali realizados levantamentos arquitetônicos e urbanísticos e encaminhada a questão da regularização da posse da terra.

A favela do Ladeira se situa no centro de Juiz de Fora, sendo um dos núcleos de ocupação irregular da faixa de terra correspondente ao antigo leito da Estrada de Ferro Leopoldina. As primeiras casas ali surgiram há mais de quinze anos e hoje elas são 77, abrigando cerca de 300 pessoas, mas os moradores não tem a posse da terra, que pertence à Rede Ferroviária. Esta já a ofereceu por um preço bastante baixo à Prefeitura, que não se interessou pela compra. Toda a área pode ser considerada de risco, pois existe o perigo constante de deslizamentos de terra e desabamentos, tendo havido mortes nos últimos anos. Os próprios moradores fizeram muros de contenção, em alguns casos com material fornecido pela Prefeitura, mas os resultados não foram bons e, em certos trechos, as obras até pioraram a situação, pois foram feitas sem assessoria técnica.

A equipe que de Abril a Julho deste ano realizou levantamentos arquitetônicos e urbanísticos no Ladeira compunha-se de 5 estudantes: Juliana Castro, Krystiane Mendes, Luciana Dias, Priscila Passos e Soraya Milazzo. Do total de 77 casas existentes, 69 foram analisadas de modo detalhado, o que incluiu não apenas dados sobre as edificações mas também sobre a composição e modo de vida do grupo doméstico, e ainda, em vários casos, registro em planta da casa, seu mobiliário, equipamento e modo de utilização do espaço, além do registro fotográfico.

Essas 69 casas tem 276 moradores, dos quais 117 (43%) tem menos de 18 anos. Quase sempre existe apenas uma família nuclear por casa, e somente 26% dos adultos tem emprego fixo. Dos menores de 18 anos, 61% estudam e 13% trabalham. Quanto aos aspectos técnicos e construtivos, das 69 casas, 40 (58%) foram consideradas prontas, incluindo revestimento, enquanto as demais se encontram em diferentes estágios de construção, com predomínio quase que exclusivo da alvenaria de tijolos. Mas a maioria das construções é muito precária, e somente cerca de 20% do total tem fundações e estrutura adequadas. A grande maioria tem energia elétrica (87%) e quase que a totalidade tem água encanada e algum tipo de esgotamento sanitário (fossa ou ligação com a rede pública), embora precário.

Considerando esse quadro geral, podemos dizer que os moradores do Ladeira vivenciam uma situação curiosa, ainda que muito comum e sofrida eles ora existem, ora não existem para o Poder Público Existem, pois tem água, energia elétrica, asfaltamento, telefone público e até material de construção para os muros de contenção da encosta Não existem, pois não tem a posse da terra, nem obras de segurança, nem assessoria técnica para a construção dos muros em que utilizam o próprio material fornecido pela Prefeitura. A negação vai até mais longe, pois é muito comum se ouvir dizer em Juiz de Fora que a cidade não tem favelas .

Por tudo isso, torna-se muito importante a experiência, desenvolvida através dos projetos de extensão da UFJF, de assessoria a comunidades carentes. Importante para as comunidades mas, acredito, mais importante ainda para a Universidade, pela oxigenação que proporciona aos cursos de graduação, pelo confronto do estudante com a realidade de uma população urbana que ao longo das últimas décadas se tornou cada vez mais pobre e que ele, muitas vezes, não tem olhos para ver Acredito que seja papel da Universidade criar oportunidades para que o aluno aprenda a ver, pois sem isso nunca poderá formar profissionais conscientes

Finalizando, gostaria de fazer uma observação sobre a necessidade de se analisar melhor o papel das mulheres nas lutas por melhores condições de habitação Sem dúvida, elas são a maioria nas comissões de moradores e outras formas de organização das comunidades E certamente não é por simples coincidência que elas são 19 dos 20 alunos participantes voluntários dos projetos de extensão aqui apresentados!

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- SÁ, Cristina Grupo de estudos urbanos notas sobre um projeto piloto *Revista Acadêmica*, ano I, nº 2. PUC-PR, Setembro 1990
- SÁ, Cristina (Coordenadora) **Relatório Semestral do projeto de extensão "Levantamentos arquitetônicos e Urbanísticos em comunidades carentes"** Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Engenharia da UFJF, Julho de 1995 (Original digitado)



## **WORKSHOP 3**

**SETTLEMENT UPGRADING:  
TECHNOLOGIES, INFRA-STRUCTURE  
AND URBAN SERVICES**

**URBANIZAÇÃO:  
TECNOLOGIAS, INFRA-ESTRUTURAS  
E SERVIÇOS URBANOS**



# URBANIZAÇÃO: TECNOLOGIAS, INFRA ESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS

*Alex K Abiko<sup>(\*)</sup>  
Marcos Jorge A Santana<sup>(\*\*)</sup>*

## Introdução

Este Workshop tem por objetivo a discussão, no âmbito da urbanização da cidade informal, de questões voltadas para as tecnologias, infra-estruturas e serviços urbanos

Por infra-estrutura entende-se as redes físicas propriamente ditas, isto é, as redes de distribuição de água e de coleta de esgotos, as redes de drenagem, as redes de distribuição de energia elétrica, comunicações, sistema viário, etc

O conceito de serviço urbano é mais abrangente, pois envolve não só a rede física mas principalmente a sua gestão; por exemplo, o serviço urbano de abastecimento de água refere-se à atividade de gestão do abastecimento de água, isto é, a operação, a tarifação, a manutenção da rede etc

Os trabalhos apresentados ao Seminário, enquadrados neste Workshop, apresentaram de forma geral questões e conceitos baseados em situações concretas de empreendimentos de recuperação física e ambiental de assentamentos urbanos em áreas degradadas.

Estes empreendimentos envolviam principalmente o Poder Público mas observou-se também a participação de ONGs e Universidades

As ações observadas não se restringiram aos aspectos físicos e ambientais mas estava sempre presente o contexto social e cultural das comunidades envolvidas, com uma busca da construção da cidadania plena

Os empreendimentos apresentados se relacionam com as cidades de São Paulo, Santos, Recife, Olinda, Jaboatão, Brasília, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Belém, e a nível internacional com Lisboa e Cidade do Cabo

Algumas observações podem ser feitas analisando-se vários estudos de caso apresentados

- Especial atenção à participação da comunidade, em todas as etapas do empreendimento, considerando-se a sua capacidade produtiva, criativa e aspectos culturais que influenciam diretamente as alternativas de projeto e a operação e manutenção das infra-estruturas e dos serviços urbanos,

---

(\*) Escola Politécnica da USP - SP, Brasil

(\*\*) Escola Politécnica da UFBA - BA, Brasil

- utilização em vários empreendimentos, da informática e da computação como instrumentos para a elaboração de projetos urbanísticos e como ferramenta de análise de projetos já implementados,
- aliás, a análise e a avaliação de projetos já implementados foi pouco observada, esta é uma área do conhecimento que necessita de maior atenção pois o processo de retroalimentação é fundamental para a melhoria dos projetos em áreas degradadas;
- a recuperação física e ambiental observada, procura integrar a área degradada ao entorno, respeitando as fragilidade e a especificidade dos sítios; a maioria dos empreendimentos procura garantir a permanência da comunidade no próprio local em que está assentada, em situações de riscos tais como inundações ou deslizamentos procura-se alojar a comunidade no entorno mais próximo respeitando-se as relações humanas de trabalho existentes,
- em vários empreendimentos observou-se uma ação integrada multidisciplinar e uma gestão participativa da comunidade e dos vários atores envolvidos, este enfoque possibilitou uma melhoria dos projetos em seus aspectos de adequação ao uso, prazos e custos



# NOVOS ALAGADOS: UM PROJETO DE RECUPERAÇÃO FÍSICO-AMBIENTAL E PROMOÇÃO SOCIAL

Sônia FONTES<sup>(\*)</sup>

## I - ANTECEDENTES

O acelerado crescimento urbano da Região Metropolitana de Salvador (RMS) nas últimas décadas caracterizou-se, em suas linhas básicas, por um modelo de expansão que pouco difere do cenário evolutivo das demais regiões metropolitanas do país, marcadas todas pela inchação urbana e por uma acentuada favelização das periferias, notadamente nas capitais. Estudos recentes contabilizam, em Salvador, 357 áreas de concentração de pobreza. São quase 600 mil moradores de habitações precárias, o que equivale a 28,8% da população total da cidade.

Este quadro resulta não somente do incremento dos fluxos migratórios que ocorrem aos centros urbanos, um fenômeno estruturalmente recorrente no modelo de desenvolvimento econômico do país, mas, sobretudo, pelo declínio de poder aquisitivo dos estratos inferiores da população e até de alguns segmentos médios, determinando a busca de alternativas aos custos da habitação existentes nas áreas providas de infra-estrutura.

Este quadro conduz a população de baixa renda ao recurso das invasões, através da apropriação coletiva de espaços públicos e terrenos particulares, criando uma malha informal na periferia e mesmo em algumas áreas de ocupação "nobre", com moradias de início improvisadas de refugos e materiais frágeis, evoluindo, depois, para construções desprovidas de condições adequadas de infra-estrutura e saneamento básico. Este, em linhas estritamente resumidas, é o quadro predominante para 63% da população da RMS, correspondente às camadas da População Economicamente Ativa que auferem rendimentos de até 3 salários mínimos.

A precariedade da qualidade de vida desses segmentos não se resume, é evidente, aos indicadores habitacionais, de saneamento e de infra-estrutura. O acesso à educação, saúde e demais serviços básicos situam-se em idêntico patamar de exiguidade. As áreas de concentração de pobreza apresentam sempre fatores constantes de degradação ambiental, insalubridade e disseminação de doenças, como é o caso da cólera, cujas manifestações estiveram polarizadas em áreas carentes de saneamento básico. Os conceitos relacionados à cidadania constituem uma incógnita no cotidiano dessas

---

(\*) Arquiteta, presidente da CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador

comunidades, sempre em demanda do atendimento às suas necessidades elementares

As iniciativas voltadas ao equacionamento desta dramática e abrangente situação não podem estar contingenciadas à retomada do crescimento econômico do país. A redistribuição de renda e a ampliação do poder aquisitivo das faixas pobres da população são variáveis cuja efetividade e tempo de maturação evidenciam a premência inadiável da intervenção do setor público estadual, no sentido de adotar medidas sócio-econômicas, ambientais e infra-estruturais voltadas à reversão de tal quadro

## **II - A AÇÃO DO ESTADO**

O poder institucional e a capacidade planejadora e executiva do Estado o credenciam, sem qualquer margem de dúvida, como a instância de intervenção apta a mobilizar agentes públicos e privados, potencializar oportunidades, adotar medidas adequadas e captar recursos, apoios e parcerias para uma tarefa com a magnitude da recuperação dos bolsões de pobreza na Região Metropolitana de Salvador

O Governo do Estado da Bahia tem empreendido esforços concentrados nesse sentido, alocando recursos próprios e captando financiamentos internacionais, e priorizando soluções integradas e criativas em ações de recuperação físico-ambiental e promoção social nos assentamentos espontâneos da Região.

A CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, empresa pública vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, desponta como órgão coordenador dessas intervenções multisetoriais em Salvador e nos outros nove municípios que compõem a Região, não somente pela sua capacitação institucional, técnica e operativa, como também pela intercessão dessas ações com o Projeto Metropolitano, um amplo programa de investimentos, que está aplicando US\$ 70 milhões em ações de saneamento básico, limpeza urbana, manutenção urbana e desenvolvimento institucional na RMS Coordenado pela CONDER, o Projeto Metropolitano tem aporte de recursos do Tesouro estadual e financiamento do Banco Mundial.

## **III - O PROJETO NOVOS ALAGADOS**

Dentro desse cenário e seguindo tal configuração estratégica inscreve-se a intervenção Novos Alagados, um projeto de recuperação físico-ambiental e promoção social dos assentamentos espontâneos localizados na enseada do Cabrito, no subúrbio ferroviário de Salvador, onde vivem 11 921 pessoas em condições precárias e degradantes, em contraste com a beleza do estuário do rio do Cobre, de importância ecológica singular.

A área dos Alagados tem notoriedade nacional e até internacional, não somente pelo fascínio ambíguo que exerce a sua beleza primitiva associada à pobreza, inspirando criações de artistas consagrados, mas também pelas condições físico-ambientais que apresenta

Surgido inicialmente a partir de habitações construídas sobre aterros de lixo, desde o início da década de 50, quando Salvador começa a viver um processo de expansão periférica, a invasão avançou enseada adentro através de palafitas, erigidas geralmente com esguias estacas de biriba. Objeto de inúmeros estudos e planos governamentais ao longo das décadas, consolidou-se e, no início dos anos 70, já reunia a explosiva população de 70 mil habitantes. A partir desse período a área sofre intervenções do Governo do Estado, com a realização de aterros e urbanização da área. Em 1977, após a construção da avenida Suburbana, ao longo do seu aterro começam a surgir novas invasões, alastrando-se pela enseada do Cabrito e pelo estuário do rio do Cobre, único ecossistema de mangue em todo o seu traçado

### **Configuração da área**

A área do assentamento, formada através de um aterro realizado pelos próprios moradores com entulho, bota-fora e lixo, é ocupada hoje por 3 491 famílias, das quais 38% moram em palafitas e o restante em barracos precários na terra firme. O quadro geral da área é particularmente crítico no que concerne à poluição, degradação ambiental e uma situação social e epidemiológica de alto risco, com índices de mortalidade e morbidade elevados, sobretudo por cólera e doenças pulmonares ligadas à falta de saneamento. Apenas 12,7% das unidades habitacionais são ligadas à rede de esgotos, 33,7% têm estado de conservação péssimo e quase 40% apresentam risco de desabamento. O quadro de saúde impressiona, com a exposição a fatores de risco por parte de 55% dos habitantes (100% na área das palafitas). Mais de 60% estão desempregados, e a renda familiar média não atinge um salário mínimo entre os moradores das palafitas, situando-se no patamar médio de 1,7 SM na parte seca.

Reforçando a importância da variável ambiental, a área de Novos Alagados limita-se com o Parque de São Bartolomeu, Zona de Proteção Ecológica do Parque Metropolitano de Pirajá. A Cobre, área do cinturão de proteção do Parque, integra a área do projeto e, juntamente com a área da enseada, possuem características estuarinas: substrato lodoso e vegetação de manguesais, em processo acelerado de degradação ambiental, causado pelas características de miserabilidade da ocupação

## **Base institucional da intervenção**

Coordenado pela CONDER, o projeto Novos Alagados integra o componente Saneamento Básico do Projeto Metropolitano, financiado pelo Banco Mundial, e tem como entidades co-participantes a AVSI - Associação Voluntários para o Serviço Internacional, e a Fundação D Avelar Brandão Vilela Para a operacionalização do projeto a CONDER criou o Grupo de Trabalho Novos Alagados, ficando a execução das obras a cargo da URBIS - Habitação e Urbanização da Bahia S/A, órgão promotor de habitação no Estado. A intervenção associa-se outros organismos, entre eles as Secretarias estaduais de Saúde, Trabalho e Ação Social, Educação e Segurança Pública, além da Bahiapescas, Sebrae, UFBA, IBAMA, SENAC, SENAI, SESI, empresas privadas e entidades comunitárias (Liga de Futebol de Araçás, Sociedade 1º de Maio).

## **Concepção básica da intervenção**

O projeto Novos Alagados promoverá a recuperação ambiental do ecossistema Rio do Cobre/Enseada do Cabrito, envolvendo a integração da população residente e o ambiente natural, com uma estratégia de desenvolvimento sustentado.

A implantação do saneamento básico e ambiental envolve a recomposição do aterro já realizado pelos moradores e a relocação parcial da ocupação sobre a região estuarina, além da implantação do sistema de coleta e tratamento de efluentes e melhorias sanitárias e habitacionais, drenagem, limpeza e infra-estrutura urbana. A intervenção respeita e mantém a conformação física natural da enseada e do estuário, aterrando apenas a parcela do subsolo já degradada em suas características naturais. Está previsto ainda o replantio e a recuperação do manguezal primitivo.

Em relação à urbanização e infra-estrutura, a criação de um sistema viário paralelo à linha de aterro viabilizará a construção de um sistema viário hierarquizado, fundamental para a urbanização e circulação na área, além de constituir o elemento principal na contenção de novas invasões. Os espaços criados com a relocação de parte das palafitas e os vazios urbanos existentes na área já aterrada serão destinados à criação de áreas de uso coletivo e social. Serão implantados equipamentos de saúde, educação e lazer, além de dois equipamentos estratégicos, o mercado do peixe e a plataforma ambiental, destinados a acelerar o processo de integração com o espaço formal da cidade.

O processo de melhoria habitacional da área é complementado com a criação da Cooperativa Habitacional de Novos Alagados, que dará o suporte necessário à realização do processo de requalificação das casas localizadas na Enseada. Em paralelo, será implantado o programa de regularização fundiária,

visando proteger a população da especulação urbana criada pela implantação do projeto, buscando garantir a permanência da população.

Serão construídos três loteamentos destinados à relocação das famílias residentes nas palafitas. Estes loteamentos, Araçás I e II e Nova Primavera, receberão a toda infra-estrutura, além de embriões habitacionais para efetivação do remanejamento. Apesar do projeto não possuir recursos suficientes para a construção de novas habitações, decidiu-se evitar a instalação das famílias em barracos provisórios de madeirite, optando-se pela construção de casas-embrião, que poderão ser progressivamente aumentadas pelos moradores com investimento próprio.

### **Etapas da intervenção**

O projeto estrutura-se em três etapas, das quais a primeira encontra-se em pleno desenvolvimento, estando prevista a sua conclusão até março de 1996. Nesta etapa, que compreende a Enseada do Cabrito no trecho entre a foz do Rio do Cobre e a localidade de São João, serão beneficiadas diretamente 1.642 famílias, com investimento da ordem de US\$ 5,074 milhões. As 545 famílias removidas serão transferidas para três loteamentos especialmente construídos em área contígua à invasão: Araçás I, com 232 lotes em área de 28,6 km<sup>2</sup>; Araçás II, com 55 lotes em área de 22 km<sup>2</sup>, e Nova Primavera, com 258 lotes em área de 39,8 km<sup>2</sup>.

A segunda e terceira etapa, constituídas pela área do estuário do Rio do Cobre e pela margem esquerda da enseada do Cabrito, respectivamente, complementam o Projeto. Estas etapas são essenciais para a recuperação do conjunto do ecossistema estuário da enseada, aliando-se aos projetos de despoluição da Baía de Todos os Santos (Bahia Azul) e de recuperação do Parque Ambiental de São Bartolomeu, ambos de grande significado para Salvador. As intervenções nestas etapas são em sua essência similares às da primeira etapa, com ênfase no remanejamento e relocação dos moradores, tendo em vista as características limitadoras do ambiente natural.

### **Organização comunitária como base para a consolidação do empreendimento e conquista da cidadania**

O fortalecimento da organização comunitária é uma das estratégias direcionadas a garantir o sucesso da intervenção, através da participação dos moradores na gestão e na execução do empreendimento, e da geração de programas de incremento de renda e emprego, com base na organização social existente e nas potencialidades da população. Objetiva-se, assim, reinserir os habitantes no espaço formal da cidade, e garantir a sua permanência na área recuperada.

Dentro desta perspectiva o programa de emprego e renda está estruturado em três linhas. a primeira está ligada à questão ambiental, com os projetos de reciclagem de lixo, cooperativa de pesca e recuperação do manguezal; a segunda liga-se ao reforço da economia familiar, através de projetos de lavanderia coletiva, confecções e artesanato, na terceira linha de ação, por fim, está o incentivo e fortalecimento a iniciativas já em andamento na comunidade, com projetos de centro de formação profissional, gráfica comunitária e marcenaria. O empreendimento comporta ainda um conjunto de ações sócio-educativas que devem acompanhar o processo de recuperação e saneamento da área, visando reforçar a relação entre os moradores e o meio ambiente natural e construído, e buscando acelerar o processo de requalificação ambiental do aglomerado.

São bem conhecidos, através de experiências anteriores, os riscos de uma intervenção que não consiga envolver ativamente a população: a comunidade não assume a responsabilidade de cuidar da infra-estrutura e equipamentos implantados, não dando o valor devido a benefícios coletivos ou individuais pelos quais não se esforçou ou não investiu, dessa situação pode decorrer o deterioramento das melhorias introduzidas, comprometendo o êxito do empreendimento

Além da recuperação física e ambiental, as transformações produzidas pelo Projeto Novos Alagados resultarão em grande impacto social na área, pois a intervenção mudará profundamente o espaço individual e coletivo, sua dimensão e qualidade de uso. A intervenção não pode ser concebida, dentro dessa perspectiva, como apenas um plano de obras, mas como um conjunto integrado de ações físicas e sociais, capazes de gerar uma nova qualidade urbana do assentamento, mudando as relações dos moradores entre si e com o seu *habitat*

# DINÂMICA ESPACIAL URBANA E SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA: MONITORAMENTO DO CRESCIMENTO INFORMAL NO DISTRITO FEDERAL DO BRASIL

*ANJOS, Rafael Sanzio Araújo<sup>(\*)</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

No território do Distrito Federal (DF) do Brasil, espaço de investigação deste artigo, se desenvolve uma ocupação urbana singular, que não se enquadrava na tradicional configuração radial-concêntrica existente e reproduzida com distorções em muitas cidades brasileiras. Neste espaço, a ação do Estado, de empresas imobiliárias e de empreendedores particulares, com atuações predominantes em momentos distintos e com intensidades diferentes, têm sido determinantes na formação e expansão de uma cidade com características de pulverização espacial, em modificação. A FIG.01 contextualiza a situação espacial do DF no conjunto dos Estados brasileiros.

O objetivo central deste trabalho é abordar de forma mais globalizada, no espaço e no tempo, a evolução dos parcelamentos urbanos implementados por pequenas empresas imobiliárias privadas e também, por empreendedores particulares. Estes loteamentos, constituem o principal agente do processo de expansão urbana no DF, distribuídos, na sua maioria, de forma periférica em relação às localidades dinamizadoras do crescimento urbano e caracterizados como "irregulares e ilegais" pelo Estado. Neste estudo, verificamos ainda, alguns dos componentes da estrutura espacial urbana em formação.

Tomamos como premissa que o desenvolvimento de um monitoramento espacial permite rever a história de determinados fatos geográficos, possibilitando a reinterpretação de processos ocorridos, fornecendo elementos para percepção do que acontece na atualidade, assim como, propicia a verificação das suas tendências territoriais.

A preocupação com os procedimentos metodológicos e instrumentais constituem eixos privilegiados desse artigo e são tratados a seguir.

---

(\*) Geógrafo(UFBA.), MSc. em Planejamento Urbano(FAU-UnB), Doutorando em Informações Espaciais(EPUSP), Prof. Depto de Geografia da UnB

## 2. MATERIAIS E MÉTODO

No trabalho de monitoração da expansão dos parcelamentos urbanos no território do DF, foi fundamental o desenvolvimento de dois segmentos básicos, a saber

1. Monitoração do crescimento dos parcelamentos urbanos, no espaço e no tempo, de 1984 a 1994,
2. Leitura de aspectos da estrutura espacial urbana em desenvolvimento no território

### 2.1 A Base Informacional e o Uso da Tecnologia SIG

A estruturação da base de informações para identificar e monitorar os parcelamentos urbanos tiveram duas premissa básica: primeiro, realizar um levantamento de dados por método secundário, ou seja, coletar as informações a partir de documentos existentes, gerados por dados primários, como por exemplo, mapas temáticos, relatórios, gráficos e tabelas

Posteriormente, a formação da base informacional contou, também, com um trabalho de campo e a interpretação de produtos aerofotogramétricos, particularmente, mosaicos aerofotogramétricos não-controlados, para gerar dados atualizados da situação dos parcelamentos no território

O processo de operacionalização desse estudo tomou como referência o uso de técnicas cartográficas convencionais, assim como a utilização de tecnologias do processamento de informações referenciadas, constituído por programas que permitem a entrada, saída e manipulação de dados alfanuméricos e gráficos, aplicados com bom êxito na consecução de estudos para modelar processos e gestão de informações no território

Esse conjunto de tecnologias são denominadas técnicas de Geoprocessamento que constituem, segundo Rodrigues, uma área de evolução mais tecnológica do que científica (RODRIGUES, 1994). Dentre os vários tipos de sistemas em geoprocessamento, utilizamos nesse trabalho o sistema de digitalização, o sistema de processamento digital de imagens e, principalmente, o Sistema de Informação Geográfica (SIG).

Uma vez organizada a base informacional, a entrada dos dados no ambiente computacional foi a tarefa seguinte. Os desenhos digitais produzidos da digitalização dos mapas temáticos elaborados no *software CAD*, constitui uma base de dados espaciais para lançamento dos atributos dos elementos temáticos da monitoragem urbana, a serem importados e posteriormente manipulados em um SIG.

Os SIGs se caracterizam, geralmente, pelos recursos para armazenamento, manipulação e apresentação de informações espaciais. Esses



sistemas têm permitido manipular informações de várias fontes e formatos, dentro de um ambiente computacional ágil e com condições de integrar os dados espaciais, bem como, gerar novas informações derivadas dos originais

Utilizamos nesse estudo o *software Idrisi*, desenvolvido e lançado desde 1987 pela *Clark University, Massachusetts, USA*, baseado no formato raster de representação dos dados. Este se caracteriza por não ser um programa único, mas um conjunto de programas executáveis que atuam sobre uma base geográfica, com acionamento por *click mouse* ou por teclado *enter*, ou seja, cada executável pode "rodar" praticamente sozinho. São aproximadamente 100 programas modulares que podem ser "linkados" a um sistema unificado de menu.

A **FIG.02** mostra uma estrutura simplificada do sistema *Idrisi*, particularmente com indicações gráficas de alguns dos seus recursos mais utilizados no processo de trabalho desenvolvido nesse estudo.

Nesse estudo usamos o programa *Dbase IV* para criação de um Banco de Dados Relacional porque o **SIG-Idrisi Versão 4.0** permite para múltiplos atributos, o uso no *Dbase III PLUS* ou *Dbase IV*.

O processo de trabalho usando tecnologias do geoprocessamento, particularmente, dos SIGs é amplo, interdisciplinar, integrativo e permite muitas possibilidades na modelagem de dados espaciais. A **FIG.03** tem como tarefa essencial transcrever graficamente alguns dos principais momentos da utilização dessas técnicas no desenvolvimento desse trabalho<sup>(1)</sup>

### 3. O MONITORAMENTO ESPACIAL DOS PARCELAMENTOS URBANOS PRIVADOS

A realização de uma monitoração da expansão dos parcelamentos urbanos privados registrados nas **FIGs.04** e **05**, representam as expressões concretas do dinamismo dos loteamentos no espaço geográfico. Adotamos a solução para mapas com representações dinâmicas que trata a informação espacial num contexto evolutivo (séries temporais e ou intervalos de tempo, por exemplo), constituído por um processo que resulta em vários mapas temáticos mostrando as mudanças operantes nas suas aparências.

Organizamos o quadro evolutivo espaço/tempo em seis momentos, reconstituindo com intervalos de dois anos a movimentação da expansão. Os cortes no tempo dessa forma, mostram as situações específicas em determinados momentos, constituindo visões estáticas, mas que vista no seu

---

<sup>(1)</sup> Os trabalhos de instrumentação referente ao uso e aplicação das técnicas de geoprocessamento utilizadas nesse trabalho, foram desenvolvidos a partir da realização de um "poste d'Accueil" na instituição francesa Orstom, no Laboratório de Ciências Sociais Aplicada do Centre Bondy e na Unidade de Sensoriamento Remoto e Tratamento Digital de Imagens do Centre Montpellier.

conjunto. é possível uma visão dinâmica, ou seja, a captura do movimento dos ritmos diversos e da história

Na **FIG.04** os dados mostraram os primeiros registros de implementação dos parcelamentos urbano privado em 1984, ocupando uma área de 601 ha Neste período, a expansão maior ocorre no período seguinte (1985/1986), onde o incremento de área parcelada é de 2 126 ha, o correspondente a 26 novos loteamentos. Em 1987, temos informações de que não é registrado nenhuma alteração em relação ao ano anterior Verificamos que até 1988 são implementados mais 6 parcelamentos, ocupando uma área de 595 ha.

Essa **FIG** revelam bem o ciclo inicial da década de 80, caracterizando-se por uma forma de pulverização esparsa no território do DF, com implementações de aproximadamente 58 parcelamentos (4.948 ha), sendo que 40 destes se encontram na Bacia do Rio São Bartolomeu.

A **FIG.05** reconstitui a expansão dos loteamentos de 1990 a 1994, período correspondente ao início da década de 90 Com este monitoramento, foi possível constatar a aparição em 1990 de 105 novos loteamentos (8 369 ha), seguido por 32 até 1992(520 ha). Desta forma, o ano de 1990 corresponde à época do "boom" no processo de expansão dos parcelamentos, verificando-se a formação mais definida de uma estrutura semi-radial e periférica em torno do Plano Piloto de Brasília

Em 1992 existia aproximadamente, 13 837 ha de área parcelada verificamos um incremento de área loteada de 9 398 ha entre 1992 1994, o correspondente a mais ou menos 130 novos loteamentos no território

O ritmo e as formas diferenciadas reveladas no monitoramento espacial, coloca com evidência o problema de espaço para habitação e do déficit habitacional, que são componentes fundamentais do processo que vem gerando as disfunções e as profundas alterações na estrutura metropolitana de Brasília

Essa monitoração espacial revelada nas **FIGs. 04 e 05** evidenciam os dois ciclos de expansão dos loteamentos privados: o primeiro (1984-1988) caracterizado por implementações esparsas e com nível de ocupação baixo, e o segundo (1990-1994), correspondente ao período do "boom" no processo de crescimento, com incrementos sucessivos de áreas parceladas e uma ocupação crescente de lotes

Fazendo um corte analítico sobre o contexto da degradação ambiental que se desenvolve no processo de expansão dos parcelamentos urbanos privados no DF, mesmo não sendo uma preocupação básica desse artigo mostrar este conteúdo do espaço, é possível assegurar que se reproduz na paisagem um processo de ocupação irracional e indiscriminada no território

A **IMAGEM 01** (1991) mostra um retrato de uma parcela do espaço do DF no Entorno Leste do Plano Piloto, onde é bem perceptível o processo

violento de expansão dos loteamentos, desconsiderando a morfologia acidentada do terreno, sobretudo, as linhas de crista (divisores de águas) e as vertentes íngremes

É notório, nessa **IMAGEM** a ocupação avançando pela drenagem natural e densa, muitas ainda com vegetação do tipo "mata galeria", sendo destruída. Quanto aos arruamentos implementados, verificamos que a maioria dos traçados não consideram a diversidade das condições topográficas e as dimensões das ruas apresentam-se aquém das especificações técnicas

A respectiva interpretação dessa **IMAGEM**, a **FIG.06**, deixa mais explícito o processo brutal de expansão, não só dos parcelamentos urbanos, mas da significativa extensão de áreas de solo exposto. A crescente devastação da cobertura vegetal e a consequente exposição do solo à ação do escoamento pluvial é, sem dúvida, um fato intensificador do processo erosivo nestas áreas de parcelamento recente

A incapacidade de gerenciamento do Estado e a imposição dos interesses imobiliários revelam um impasse entre o parcelamento considerado ilegal institucionalmente e de traçado problemático, do ponto de vista urbanístico, mas necessário para minorar o déficit habitacional existente nas várias classes sociais. Enquanto este processo conflitante se desenvolve, a degradação ambiental toma contornos mais preocupantes e irreversíveis

### **3.1 A Estrutura Urbana em Desenvolvimento**

Na delimitação das novas manchas que estão atualmente em processo de consolidação e incorporação na estrutura urbana metropolitana, agrupamos aos parcelamentos mapeados as áreas próximas intersticiais existentes, de forma que, fosse conseguida a "simulação" da extensão física resultante das manchas urbanas.

É possível que nem todas as manchas em formação se consolidem, seja por interferência de ações do Estado ou por uma estabilização no déficit habitacional.

Não tratamos o futuro da cidade como uma certeza, mas como uma tendência. O nosso enfoque, conforme referência anterior, é trabalhar com as tendências e constatações espaciais, reais e atuantes

Dessa forma, a **FIG.7-1** tem como principal atribuição representar cartograficamente os novos fatos geográficos da estrutura espacial urbana no Distrito Federal, ou seja, a superfície urbana contínua-1994 e as manchas em formação constituídas por parcelamentos urbanos privados-1994

A Grande Brasília revelada nessa representação do território conta atualmente com dois importantes núcleos de urbanização. Existe o pólo centralizador, constituído pelo Plano Piloto, o Cruzeiro, o Guará, o Paranoá e o

Park Way; e um outro núcleo relevante e complementar, formado pelas localidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia

Verificamos, também, a existência de mais dois centros dinamizadores do espaço urbano com função secundária. O primeiro, constituído pelo Gama, Santa Maria e localidades adjacentes limítrofes ao DF (Núcleo Sul), o outro centro, se forma em torno das cidades satélites de Sobradinho e Planaltina, dilatando-se nos sentidos do Plano Piloto de Brasília e de Brasília no Estado de Goiás (Núcleo Norte).

Na **FIG.7-2** se encontra caracterizado a grande configuração semi-radial ao núcleo central, uma forma de crescimento urbano detectados, sobretudo pelo elevado nível de ocupação nos parcelamentos privados e pelo quadro de irreversibilidade desse processo de ocupação espacial.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de trabalho desenvolvido na monitoragem espacial urbana conduziu a alguns aspectos conclusivos, considerando-se que as construções analíticas e as especulações não se esgotaram

- Inicialmente, frisar a importância do monitoramento espacial, como uma possibilidade e um processo de trabalho com condições de expressar concretamente o movimento de componentes espaciais que interferem na formação do espaço e suas implicações na configuração resultante,
- A utilização das tecnologias *CAD* e *SIG* para constituição do banco de dados gráfico e a manipulação/integração de informações espaciais, se mostraram eficazes e estimulantes, permitindo mais qualidade no manuseio com os dados espaciais e alfanuméricos e possibilitando um maior número de respostas espaciais, assim como, especulações,
- O *software Idrisi* mostrou-se um sistema com interface gráfica muito amigável, tornando possível obter-se relevantes resultados que em outros sistemas mais sofisticados demandaria um maior tempo de aculturação, assim como, maiores investimentos de infra-estrutura para em alguns casos, obter-se os mesmos resultados,
- Mesmo não estando representado por uma entidade representativa, mas por pequenas imobiliárias privadas e por proprietários de glebas rurais, a dinâmica dos parcelamentos urbanos no território do DF constituiu o Agente Estrutural mais importante no atual momento e no futuro próximo, na estruturação e formação do conjunto urbano de Brasília,
- A monitoração espacial realizada revelou que o processo de expansão dos parcelamentos ocorreu de forma semi-radial ao Plano Piloto e se desenvolveu com ritmos de aceleração variados, configurando o período de maior crescimento no final da década de 80 e início da década de 90 e estão

associados a leis decretadas que forçaram e estimularam o cadastramento de loteamentos

*Este artigo é o resultado de alguns dos processos de trabalho de instrumentação e construção analítica desenvolvido pelo autor, utilizando a tecnologia SIG e outros recursos do geoprocessamento, elaborados dentro da Pesquisa de Doutorado em desenvolvimento na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP) - Brasil*

## AGRADECIMENTOS

O autor agradece aos Profs Drs da USP Jorge Dantas (FAU), Marcos Rodrigues (POLI) e Flávio Rosa (FFLCH) pelas valiosas contribuições ao desenvolvimento do estudo. Agradeço ainda aos pesquisadores Catherine Aubertin e Pierre Peltre do Centre Orstom-Bondy e às Geógrafas Réginé Chaume e Nadine Dessay do Centre Orstom-Montpellier pelas facilidades oferecidas.

(obs.: solicitar ao autor as figuras e imagens)

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANJOS, R S A *Monitoramento da expansão urbana no Distrito Federal e sua Região do Entorno Imediato(1964-1990)* Coleção Textos Universitário Brasília-DF Editora Universidade de Brasília 1991, 98 p
- \_\_\_\_\_ Vetores de crescimento urbano do Distrito Federal Suas Tendências atuais e os fatores espaciais intervenientes In *WORKSHOP PROCESSOS FORMADORES E O ESPAÇO URBANO DO DISTRITO FEDERAL* Universidade de Brasília/NEUR-CEAM/Depto de Geografia-IH/Depto de Urbanismo-IA 1992, Brasília, 16p. (Mimeografado)
- \_\_\_\_\_ Modelagem da dinâmica espacial urbana no Distrito Federal do Brasil utilizando produtos de sensoriamento remoto e recursos do geoprocessamento In *SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, VII*, 1993, Curitiba-PR. Anais-Volumel Curitiba(s n), 1993 p p 007-015
- EASTMAN, J R *Idrisi - Version 4 0 - Technical reference* Clark University - Graduate School of Geography. 213p 1992
- RODRIGUES, M *Tecnologia altera confecção e uso das cartas* Folha de S Paulo, Ano 74 No 23.818 São Paulo-SP 1994 p 5-6

# O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO URBANA E SANEAMENTO AMBIENTAL DA BACIA DO GUARAPIRANGA E A PARTICIPAÇÃO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO

*FRANÇA Elisabete<sup>(\*)</sup>*

## O Problema

A bacia hidrográfica do Guarapiranga, situada na porção sul / sudoeste da grande São Paulo, responde pelo abastecimento de água de cerca de 20% da população da região metropolitana, 3 (três) milhões de pessoas. Ocupando o território de vários municípios - São Paulo, Embu, Embu-Guaçu, Itapeberica da Serra - sua localização reveste-se de características bastante peculiares, pois está situada em área sujeita à expansão urbana crescente, apesar da ocupação ser regulada pela Lei de Proteção dos Mananciais

Tal característica precisa ser compreendida na importância de sua dimensão. Os contingentes populacionais privados de opção de moradia, encontraram nessa região uma saída para seus impasses. A cada dia, mais e mais pessoas se instalam em condições inadequadas na região, em núcleos favelizados, ou então, em loteamentos caracterizados por sua situação irregular. O resultado dessa ocupação é a existência de quase duas centenas de favelas e um número também elevado de loteamentos clandestinos. Apesar da legislação vigente prever para a área uma ocupação com características de pouco adensamento, com lotes de dimensões elevadas, o que se vê hoje é, justamente, o inverso. grandes contingentes populacionais ocupando áreas de risco, gerando problemas naturais a esse tipo de ocupação, em especial, o agramento das condições sanitárias e ambientais e o aumento dos índices de poluição das águas do manancial

A série de fatores negativos que resultaram da ocupação descontrolada da região, levou ao aumento dos índices de poluição, visíveis quando das sucessivas proliferações de algas, em 1990, que causaram grandes problemas para o tratamento da água. A partir daí, deu-se início a um trabalho de diagnósticos e análises que apontaram para a elaboração de um programa de intervenções na bacia

---

<sup>(\*)</sup>Coordenadora do Programa Guarapiranga - PMSP - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB - Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP

## **O Programa**

O Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga é um trabalho conjunto entre o Governo do Estado de São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo e Banco Mundial e tem um objetivo bastante claro - recuperar a água do manancial, garantindo sua utilização para a finalidade de abastecimento público. Todas as ações previstas, tanto as de natureza corretiva quando as preventivas e de planejamento são direcionadas para o fim primeiro da despoluição das águas da bacia.

Os investimentos previstos, inicialmente, totalizam US\$ 262 milhões, dos quais US\$ 119 milhões, são financiados pelo Banco Mundial - BIRD e o restante pelos órgãos executores do Governo do Estado e da Prefeitura do Município. O Programa é coordenado por uma Unidade de Gerenciamento - UGP, subordinada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado. Conta com cinco órgãos executores, além da UGP, para a implementação das ações: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, Eletricidade de São Paulo - ELETROPAULO, Secretaria do Meio Ambiente - SMA, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU e Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP. As atividades do Programa estão divididas em 5 subprogramas, e são de responsabilidade dos órgãos executores conforme o quadro II.

### **A Participação da Prefeitura de São Paulo**

A Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, como órgão executor do Programa Guarapiranga tem como principal responsabilidade a recuperação urbana da área, através da urbanização dos núcleos de favelas, com os consequentes reassentamentos da população, localizada em áreas de risco e, recomposição urbana dos loteamentos, além das atividades daí decorrentes na área da educação ambiental, da coleta e disposição do lixo e fiscalização dos processos de ocupação.

A atuação da SEHAB, a partir do objetivo inicial do Programa, a despoluição das águas do manancial, se dá no sentido de ampliar o escopo de suas atividades, por entender as peculiaridades inerentes a situação da área urbanizada, contida no território do município.

### **As Responsabilidades da SEHAB dentro do Programa Guarapiranga**

A urbanização de 181 núcleos de favelas, num total de 16 000 famílias, pertencentes aos extratos mais pobres da população, a recuperação urbana de aproximadamente 200 loteamentos em condições irregulares, 10 Km<sup>2</sup> de áreas a serem recuperadas e, ainda, o reassentamento de 2 500

famílias localizadas em área de risco, apontam para uma responsabilidade maior, qual seja, uma grande parte do território do município está sendo recuperado o que deve ser considerado uma oportunidade para a implantação de novos padrões de urbanização referentes não à cidade oficial, mas àquela que apesar de irregular na sua condição cartorial, reveste-se de grande importância na lógica conjunta do município

A oportunidade de implantação de um novo conceito de planejamento - área de gestão definida a partir dos limites da bacia hidrográfica - permitiu que novos padrões de urbanização fossem tomados como paradigmas, dada a nova clientela que se apresenta. Aqueles que habitam a região de forma irregular são por princípio, poluidores não pagadores, ou seja, desprovidos de qualquer ligação com a cidade oficial. Nesse sentido, a política municipal é, através das urbanizações e outras atividades decorrentes (educação ambiental, assistência social, comunicação, etc), trazê-los a condição primeira de cidadãos, ou seja, subsidiar uma série de melhorias urbanas, que resolvam seus problemas básicos, para então, chamá-los a participar dos momentos decisórios do futuro da região

Desta forma, a idéia predominante tanto nas obras de urbanização em andamento nas 7 primeiras favelas, quanto nos projetos dos 174 outros núcleos é, primordialmente, a integração desses núcleos às comunidades existentes, de forma a torná-los fragmentos partícipes desse grande mosaico de culturas, que é a cidade de São Paulo

Tais projetos e obras revestem-se de características especiais, dados os cuidados necessários diante da complexidade do tecido urbano que não possibilita espaços para grandes movimentações de máquinas, equipamentos, etc. A integração do trabalho das equipes sociais, da empresa responsável pela implantação das obras e a co-gestão da população é a única forma de garantir o bom andamento das atividades, diante das dificuldades enfrentadas

Compreende-se que concepção do Programa Guarapiranga e sua consequente implantação, apontam para novas formas de tratamento dos problemas urbanos. Sob tal ótica, alguns pontos merecem destaques no Programa

- o objetivo claro e sintético - recuperação e controle da qualidade da água do reservatório, num prazo de 5 anos, com financiamento externo, ou seja, sujeito a controles especiais
- a delimitação da unidade espacial de atuação - a bacia hidrográfica
- a busca da qualidade ambiental - objetivo maior de todas as atividades do programa - desde os projetos de urbanização até execução das obras e posterior monotomamento
- a interdisciplinaridade das atividades e integração das ações dos órgãos executores.



A ação efetiva necessária para a recuperação dessa área degradada leva o poder público a proposituras de um novo modelo de planejamento, contido em sua amplitude, porém capaz de apresentar efeitos a médio prazo

Importante destacar a nova condição dos habitantes das áreas beneficiadas com as obras de urbanização, à medida que as melhorias urbanas vão se efetivando, verifica-se uma apropriação de espaço, como patrimônio e, a partir dessa compreensão da condição de exercer direitos, o habitante da região, transfere-se para a categoria de cidadão, necessária para sua efetiva participação nos processos da gestão pública

**QUADRO I**  
**A Bacia do Guarapiranga**

DADOS FÍSICO - TERRITORIAIS			
Área da Bacia:		637 Km <sup>2</sup>	
Área da Represa		34 Km <sup>2</sup>	
Uso do solo	área urbanizada	90 Km <sup>2</sup>	15 %
	horticultura	27 Km <sup>2</sup>	4 %
	silvicultura	15 Km <sup>2</sup>	2 %
	campo antrópico/ capoeira	383 Km <sup>2</sup>	64 %
	floresta	88 Km <sup>2</sup>	5 %
Municípios	São Paulo	229 Km <sup>2</sup>	36 %
	Embu	41 Km <sup>2</sup>	6 %
	Itapeverica da Serra	148 Km <sup>2</sup>	23 %
	Embu-Guaçu	158 Km <sup>2</sup>	25 %
	Cotia	23 Km <sup>2</sup>	4 %
	São Lourenço da Serra	33 Km <sup>2</sup>	5 %
	Juquitiba	5 Km <sup>2</sup>	1 %
DADOS POPULACIONAIS			
População residente (1991)	São Paulo	388 000 hab	71 %
	Embu	50 000 hab	9 %
	Itapeverica da Serra	76 000 hab	14 %
	Embu-Guaçu	36 000 hab	6 %
	Total	550 000 hab	100 %
Favelas	São Paulo	181 núcleos	16 000 famílias
	Embu	18 núcleos	1 600 famílias
	Itapeverica da Serra	34 núcleos	1 750 famílias
	Embu-Guaçu	14 núcleos	350 famílias
	Total	247 núcleos	19 700 famílias
			18% da população total
Renda familiar média	1 a 2 salários mínimos		

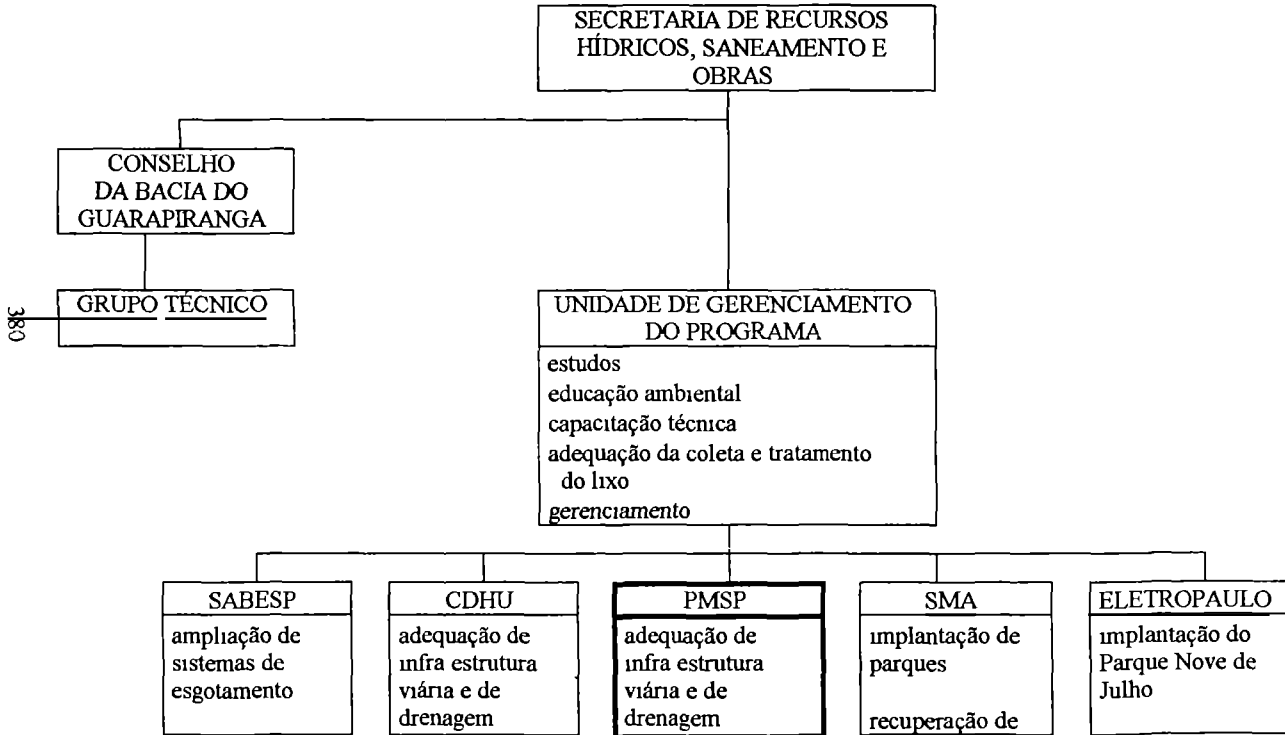
**DADOS DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO**

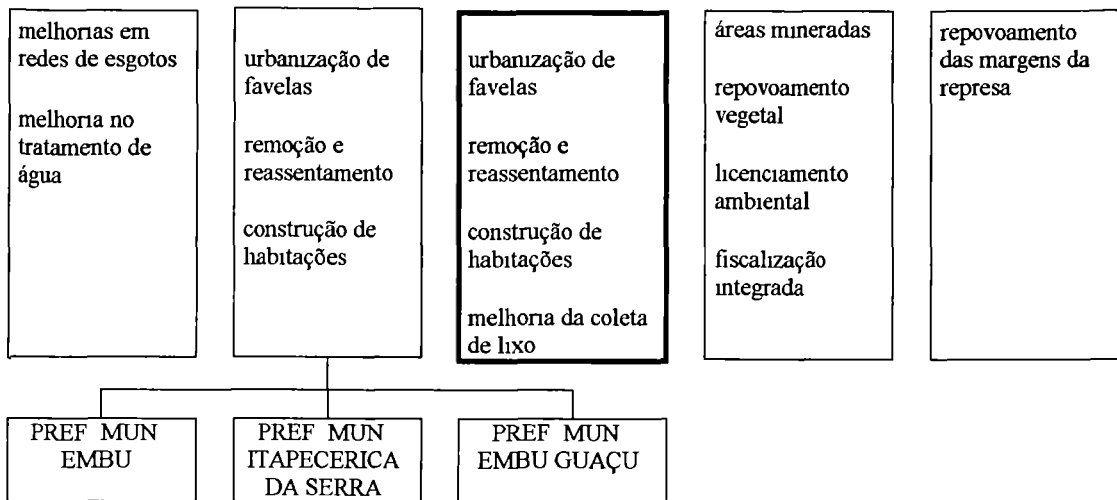
Vazão para abastecimento: 11 m<sup>3</sup>/s (incluindo 1 m<sup>3</sup>/s da bacia do Capivari-Monos)

População atendida: 3 000 000 de hab (20 % da PMSP)

**QUADRO II**  
**Organização Institucional para a Implementação do Programa**

---





# ESGOTAMENTO SANITÁRIO - A PROPOSTA DO JABOATÃO DOS GUARARAPES-PERNAMBUCO UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

*SILVA, Edinéa A B (\*)*

## 1. Situação do Esgotamento Sanitário no Município

O município do Jaboatão dos Guararapes, localizado no Estado de Pernambuco - Brasil e situado na Região Metropolitana do Recife, teve seu crescimento populacional bastante acelerado como pode ser constatado pelos dados do IBGE: 104 000 habitantes em 1960 e 482 000 em 1991 e a estimativa do cadastro municipal é uma população atual de cerca de 700 000 habitantes. Este quadro reflete um crescimento demográfico superior a qualquer perspectiva de planejamento municipal. É estimado em 200, o número de assentamentos de baixa renda, dos quais 35 estão localizados na sede - Jaboatão dos Guararapes e o restante nos distritos de Cavaleiro e Jaboatão.

Mesmo com um contrato de concessão dos serviços de esgoto para a Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA desde 1978, as ações neste setor empreendidas até o momento se restringem à execução de sistemas isolados em edificações e conjuntos habitacionais, sendo estimado em 15% essa população atendida por serviço de esgoto. É desconhecido o nível de eficiência do tratamento desses sistemas.

## 2. O Programa de Esgotamento Sanitário

Após a Constituição Federal de 1988, que reforça as atribuições dos municípios na gestão de serviços de esgotamento sanitário, a Prefeitura Municipal resolveu tomar a iniciativa de empreender um programa em larga escala para implantação de obras de esgotamento sanitário para cerca de 5 000 famílias em 11 áreas de baixa renda com recursos da FNS - Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde e do PROSEGE - Programa Social em Saneamento, do Ministério do Planejamento. O Programa desenvolvido priorizou a implantação de esgotamento sanitário nas ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social localizadas no distrito sede, Jaboatão dos Guararapes. Estas ações fazem parte do Plano de Revitalização da Lagoa Olho D'Água<sup>1</sup> que prevê

---

(\*) Eng. Civil, Pós-Graduação em Engenharia Municipal e Turismo (Barcelona)

Diretora Geral de Projetos Especiais - Secretaria de Articulação

Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes

<sup>1</sup> Lagoa de restinga com 375 ha situada em área estuarina, para a qual está sendo elaborado um Plano Diretor e legislação específica para o uso do solo do entorno e que também faz parte do Plano de

a implantação de esgotamento sanitário nas áreas de baixa renda compreendidas na bacia da Lagoa.

## 2.1 Sistema de Coleta

Com forma de ocupação espontânea, topografia plana e conformação ao longo do canal de Setúbal, essas comunidades estão localizadas em terrenos que apresentam lençol freático praticamente à superfície, ocasionando problemas frequentes de alagamentos por ocorrência de chuvas. A solução encontrada para se adequar a esta situação e evitar grandes profundidades de redes, problemas construtivos e minimizar custos foi a utilização de sistemas simplificados de esgoto - tipo condominial. Adequando-se à morfologia das áreas, procurou-se construir ramais nas calçadas, jardins e fundos de lotes, que são conduzidos às redes públicas, estações elevatórias e unidades de tratamento.

## 2.2 Sistema de Tratamento

A solução inicialmente adotada de fossa séptica/filtro anaeróbico foi substituída pelo reator anaeróbico de fluxo ascendente - RAFA, sistema que elimina 80% de DBO - demanda bioquímica de oxigênio, reduz a ocupação de área em cerca de 85% comparado com a fossa séptica/filtro anaeróbico, por ser um sistema compacto e sem necessidade de equipamentos sofisticados para operação e manutenção.

A transferência tecnológica e o monitoramento para obtenção de parâmetros locais está sendo desenvolvida com um convênio com a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, através do Grupo de Saneamento Ambiental do Depto. de Engenharia Civil pelo Ser. Será feito monitoramento em um RAFA, onde serão medidos TDH - tempo de detenção hidráulica, velocidades ascensionais, eficiência do tratamento na remoção de DBO, produção de lodo e biogás, contribuição *per capita* de esgoto. Há previsão para início de operação no final de 1995, dependendo da finalização das obras.

## 2.3 Custos Estimados

**TAB. 1 Estimativa de Custos**

LOCALIDADES	REDE				RAMAL			EE.		ETE		TOTAL
	fam	ext/fam	RS/fam	%	ext/fam	RS/fam	%	RS/fam	%	RS/fam	%	RS/fam
<b>FNS</b>												
Asa Branca e Bom Pastor	241	2,22	260,00	0,29	9,63	264,00	0,29	250,00	0,27	138,00	0,15	912,00
Nossa Sra do Carmo	700	2,01	300,00	0,32	13,22	384,00	0,41	118,00	0,13	138,00	0,15	941,00
<b>PROSEGE</b>												
Carolinas	441	2,77	318,00	0,36	8,03	157,00	0,18	273,00	0,31	142,00	0,16	890,00
Jardim Copacabana e Tancredo Neves	551	2,67	313,00	0,34	10,40	253,00	0,27	218,00	0,24	140,00	0,15	924,00
Sta Fé, Vera Lúcia, Tiêta e Vaquejada	1615	3,00	352,00	0,41	7,78	213,00	0,25	150,00	0,18	138,00	0,16	853,00
Vietnan	880	2,94	261,00	0,31	9,99	225,00	0,27	218,00	0,26	140,00	0,17	845,00

## **2.4 Situação Atual**

Todas as obras estão paralisadas e no caso do PROSEGE, desde 04/95 Em Asa Branca, Bom Pastor, N. Sra do Carmo, financiadas pela FNS, falta concluir a estação de tratamento, um RAFA com volume útil de 205 m<sup>3</sup> para beneficiar 5.440 pessoas, e iniciar a rede coletora de Tiêta. Para estas localidades, as metas proposta superaram a previsão dos recursos Nas localidades do PROSEGE Carolinas, Santa Fé, Vera Lúcia e Tancredo Neves falta concluir as redes, executar as estações elevatórias e de tratamento e iniciar a execução dos sistemas em Vaquejada, Vietnan e Jardim Copacabana.

Para tratar a questão na totalidade do município, está sendo elaborado o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário, onde será definida a política de saneamento, suas linhas de ação e diretrizes de trabalho para ampliação da experiência iniciada, reformulação do contrato de concessão com a COMPESA e um modelo de gestão para operação e manutenção.

## **2.5 Arranjo Institucional**

O Programa de Esgotamento Sanitário está sendo desenvolvido por três instituições. Secretaria Especial de Articulação Municipal - SEMA, responsável pela articulação das ações, captação de recursos e elaboração dos projetos executivos; Empresa Municipal de Desenvolvimento do Jaboatão dos Guararapes - EMDEJA, responsável pela execução das obras e SEPOS - Secretaria de Políticas Sociais, responsável pela mobilização comunitária e educação sanitária

Quanto à gestão desses sistemas, a operação e manutenção das redes públicas, estações elevatórias e de tratamento são responsabilidade da COMPESA, os ramais condominiais assentados nos espaços privados terão sua manutenção e operação sob responsabilidade da Prefeitura<sup>2</sup> Será criado um departamento na EMDEJA com equipe treinada para fazer a operação e manutenção dos ramais A forma de repasse dos sistemas à COMPESA e de recuperação de custos ainda não foi definida

## **3. Uma Avaliação Inicial**

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação crítica do processo de execução de obras de esgotamento sanitário no Jaboatão dos Guararapes, procurando-se através da análise dos erros cometidos, procurar o redirecionamento dos trabalhos e sua correção A metodologia de avaliação empregada foram visitas às localidades beneficiadas, entrevistas com lideranças

---

<sup>2</sup> Diante das dificuldades encontradas em outras localidades, avalia-se que esta atribuição não pode ser do usuário

comunitárias, técnicos, dirigentes e empreiteiros envolvidos na implementação das ações, além de consultas a documentos com experiências semelhantes e discussões com técnicos que trabalham com o tema. Mesmo ainda em fase de execução algumas reflexões podem ser feitas, em função das dificuldades encontradas

### 3.1 Planejamento das Ações

A elaboração dos planos de trabalho é um elemento definidor do ritmo, desembolso e cronologia de execução<sup>3</sup>. A inexistência de indicadores de custo, projetos executivos e experiência na execução de obras de esgoto para subsidiar a elaboração desses planos dificultou o seu cumprimento, tornando difícil o planejamento executivo das ações de forma realista. Isto posteriormente foi constatado por ajustes nos quantitativos previstos, ausência de discriminação de serviços básicos nas planilhas licitadas e previsão insuficiente de prazos

A escolha das localidades e seus respectivos limites não obedeceu a critérios técnicos (área esgotável) nem de racionalização de recursos. Com isso, as definições não contemplaram o esgotamento por micro-bacias e sim pelos limites das ZEIS, gerando dificuldades técnicas e elevação de custos por aprofundamento de redes. O tratamento inicialmente proposto, baterias de fossas sépticas/filtros anaeróbicos, além de sensivelmente mais caro, era descentralizado em cada localidade, onerando também os custos de operação e manutenção.

Quando a Prefeitura assumiu a execução dos projetos executivos<sup>4</sup>, antes terceirizada, para viabilizar a sua aprovação nos órgãos competentes e liberação de recursos, tomou-se por base uma cartografia desatualizada<sup>5</sup>. Após a assinatura dos convênios foram contratados os levantamentos topográficos, definido o sistema viário e elaborado os projetos executivos *simultaneamente* à execução das obras gerando um cronograma exíguo para ser compatível com o andamento das obras. Este fato fragilizou sobremaneira o planejamento da execução. Não foi possível portanto promover maiores discussões entre as equipes envolvidas nem potencializar uma participação comunitária mais efetiva

---

<sup>3</sup> Diversos depoimentos sugerem o início dos serviços pelo tratamento, seguido de redes, ramais e por fim a ligação domiciliar, eliminando-se assim boa parte dos problemas ocorridos, principalmente os referentes ao uso do sistema antes de sua conclusão

<sup>4</sup> Foi montada uma equipe com três engenheiras civis, um estagiário, um desenhista e instalados dois computadores para elaboração dos projetos de engenharia e uma arquiteta e um estagiário para o lançamento do sistema viário

<sup>5</sup> Toma-se difícil para os municípios arcarem com os custos de elaboração de levantamentos topográficos cadastrais plano-altimétricos sem a real garantia de liberação de recursos. Os custos estimados para estes levantamentos são de R\$ 1 000,00/ha, totalizando cerca de R\$ 95 000,00 para os levantamentos de todas as localidades em execução



Além disso, o lançamento das redes básicas e dos ramais condominiais sofreram alterações durante a execução, provocando mudança nos projetos já elaborados<sup>6</sup>. A mudança no sistema de tratamento proposto também foi outro fator que interferiu no andamento das ações e cumprimento dos prazos. O atraso na formalização do convênio, dependência do suporte técnico da UFPE para a elaboração dos projetos executivos, o processo de licenciamento da alteração do projeto, as negociações com o órgão estadual de meio-ambiente e COMPESA atrasaram a execução da estação de tratamento, encontrando-se ainda sem aprovação e licenciamento.

### 3.2 Participação Popular e Mudança de Comportamento

A mobilização da população para discussão do projeto só aconteceu quando as obras estavam prestes a iniciar. Havia o cuidado de não criar expectativa na população sem garantias reais de recursos<sup>7</sup>. A participação popular se restringiu ao acesso a informações sobre os sistemas adotados, concepção, funcionamento e uso. Não foi possível participação ao nível de decisão e deliberação devido aos condicionantes anteriormente expostos. A inexistência de COMUL's<sup>8</sup> instaladas dificultou o processo de participação popular.

A existência de um trabalho de educação sanitária com a população apenas durante a execução das obras não garantiu a efetiva participação e mudança de consciência da população com relação ao esgotamento sanitário, mesmo porque não são algumas reuniões para esclarecimentos sobre o projeto que, de fato, podem promover mudanças significativas nos hábitos dessa população, adquiridos por diversas gerações, levando-as a um comportamento higiênico<sup>9</sup>. Trabalhos em educação, de uma maneira geral, requerem continuidade para se alcançar efetividade.

---

<sup>6</sup> Nas primeiras localidades a mobilização e educação sanitária aconteceram antes da finalização dos projetos executivos.

<sup>7</sup> As localidades contempladas pelo PROSEGE tinham licitação realizada em 10/92 e a população já tinha sido informada e assinado plano de adesão cerca de um ano antes. São mais de três anos na expectativa de liberação de recursos e início de obras.

<sup>8</sup> As Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra são os espaços apropriados para discussão sobre os problemas de cada área e são formadas por representações governamentais, não-governamentais e do movimento popular; no entanto, as COMULs ou estão desativadas ou ainda não foram constituídas. O Fórum das ZEIS trata das questões gerais de todas as áreas.

<sup>9</sup> CAIRNCROSS, S & BOOT, M T. Actions Speak. The study of hygiene behavior in water and sanitation projects.

### 3.3 Integração das Ações

Por definições anteriores e limitação de rubrica, as ações em execução contemplam apenas o esgotamento sanitário, existindo no entanto problemas sérios de drenagem<sup>10</sup>, levando a população a resolver seus problemas de forma imediata. A execução das ações de macro e micro-drenagem nas localidades é urgente para minimizar os frequentes problemas de alagamentos. Neste sentido a SEMA está contratando consultoria para treinamento dos técnicos por um período de 4 meses na elaboração dos projetos de drenagem das referidas localidades para posterior captação de recursos e execução das obras<sup>11</sup>.

Outro fator que contribui na depreciação dos sistemas implantados é a precária limpeza urbana nas localidades em análise. Para se obter mudança de comportamento e efetividade das ações, faz-se necessário a implantação de coleta de lixo de forma mais regular, assim como de um trabalho de educação ambiental mais amplo e em articulação com a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Saúde através do PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

### 3.4 Capacidade Institucional

Constata-se fragilidade institucional - estrutura física e experiência técnica - para o desenvolvimento das ações, debilidades na integração e articulação entre as três instituições envolvidas, levando inclusive ao mau desempenho das suas funções, por ausência de informações, falta de comunicação ou superposição de atribuições.

A inexistência de um termo com atribuições e papéis discutidos e claramente definidos entre os órgãos municipais, assim como de uma coordenação para acompanhar as ações e equipe de trabalho devidamente formalizada foi outra fragilidade institucional. A resolução de boa parte dos problemas poderia ser alcançada com coordenação definida, grupo de trabalho constituído, cronograma físico-financeiro e reuniões sistemáticas para avaliação e acompanhamento do andamento dos trabalhos das três secretarias. Sendo assim é feita uma leitura preliminar sobre cada instituição identificando as principais dificuldades.

---

<sup>10</sup> O resultado tem se refletido através da ligação de águas de chuva nas caixas de passagem do esgoto, mesmo com a orientação da Prefeitura para não se proceder desta forma. Algumas caixas encontram-se quebradas e parte dos moradores já executaram sua ligação domiciliar, mesmo ainda não tendo sido executado o sistema de tratamento.

<sup>11</sup> Os custos deste trabalho de consultoria é equivalente aos custos de elaboração do projeto de drenagem de duas localidades. Com a racionalização proposta, a Prefeitura terá projetos de 11 localidades, além do investimento institucional em capacitação técnica.

EMDEJA - Estrutura física deficitária (transporte), inexperiência técnica e ausência de suporte institucional (treinamento) para a execução das obras, fiscalização com outras atribuições, equipe sub-dimensionada, planejamento da execução da obra deficiente.

SEMA - Estrutura física deficitária para elaboração de projetos executivos (transporte, e recursos e agilidade para pequenas compras), atividade de captação de recursos interferindo no desenvolvimento das ações, articulação e integração fragilizada entre as secretarias, equipe sub-dimensionada, centralização de informações, resistência a trabalhos com participação popular

SEPOS - Estrutura física deficitária para o trabalho de mobilização e educação sanitária (transporte, recursos áudio-visuais), equipe sub-dimensionada, resistência a auto-crítica, ritmo diferenciado de trabalho, pela peculiaridade do trabalho com a população.

### 3.5 Paralisação das Obras

As consequências da paralisação das obras com serviços inconclusos se refletem no desconforto e dificuldade de tráfego; depredação dos sistemas<sup>12</sup>, ligação das águas de chuva no esgoto e conseqüente assoreamento de parte da rede; ligações domiciliares antes da finalização dos serviços, ocupação dos espaços reservados para estações elevatórias e de tratamento, crescimento do assentamento, surgindo novas casas após o início das obras Cabe aqui salientar a necessidade de estabelecer critérios previamente definidos com a população, inclusive procedimentos legais para coibir novas ocupações, cadastramento e fiscalização.

Pela situação atual das localidades e teor das entrevistas, este parece ser um dos mais graves problemas enfrentados, por dilatação de prazo<sup>13</sup> ou suspensão de recursos da fonte financiadora.<sup>14</sup> Principalmente para a população beneficiada, que apesar dos diversos transtornos provocados pela execução das obras de esgotamento sanitário, percebe esses problemas como temporários e circunstanciais e que com a conclusão da obra a melhoria de vida e da situação da área será finalmente alcançada<sup>15</sup> Ainda não foi possível estimar os prejuízos e custos decorrentes da paralisação Quando da retomada das obras estes indicadores irão apontar os impactos provocados por essa paralisação e os prejuízos na redução das metas propostas como consequência

---

<sup>12</sup> Vedação e entupimento de caixas de passagem.

<sup>13</sup> A obra de N Sra do Carmo tinha prazo inicial de 4 meses para sua execução, estando atualmente com 13 meses e sem previsão para sua conclusão, por falta de recursos

<sup>14</sup> As localidades financiadas pelo PROSEGE, recursos do BID, não têm repasse de recursos desde 12/94, a Construtora continuou os trabalhos até 04/95, quando foram então paralisadas as obras

<sup>15</sup> Diversos depoimentos das lideranças explicitam a finalização das obras como resolução para os problemas enfrentados

#### **4. Referências Bibliográficas**

- BRASIL, Redes de Esgotos Simplificadas, MDU/PNUD, Brasília, 1987
- CAIRNCROSS, S. e BOOT, M T Actions Speak The study of hygiene behaviour in water and sanitation projects International Water and Sanitation Centre e London School of Hygiene and Tropical Medicine, 1993.
- HABITAT, The Design of Shallow Sewer Systems, Nairobi, 1986
- MELO, J C Sistemas Condominiais de Esgoto, IN. Seminário Latino-Americano Alternativas Tecnológicas para Habitação e Saneamento, MHU/PNUD, Olinda, 1987.

#### **5. Agradecimentos**

Aos técnicos e dirigentes da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes pelo acesso às informações, apoio e infra-estrutura e ao ARRUAR - organização não-governamental, sem os quais teria sido difícil realizar este trabalho. Às pessoas entrevistadas, pela simplicidade e transparência, extremamente elucidadores na compreensão dos fatos A Mário Kato e Paulo Tadeu Gusmão pelas sugestões e críticas

## A PERSPECTIVA SOCIO-ECOLÓGICA DE INTERVENÇÃO URBANA NUM BAIRRO DEGRADADO DE LISBOA

*Marluçí Menezes<sup>(\*)</sup>*

A presente comunicação pretende explicar sobre alguns eixos de interpretação sócio-ecológica, bem como algumas considerações, relativas à proposta de intervenção urbana - com vista à respectiva integração - desenvolvida pela Câmara Municipal de Lisboa para o Bairro Casal Ventoso - bairro degradado desta cidade

O Bairro do Casal Ventoso está associado ao desenvolvimento urbano de Lisboa, quando da industrialização da zona ocidental da cidade. Bairro este que surgiu como um dos suportes habitacionais para os operários, sendo constituído por uma labiríntica rede de pátios, vilas e escadarias. Desde a sua génese o Bairro identifica-se por uma componente popular e tradicional, reflectida numa solidificada rede social cuja tradução dá-se em termos de um "habitus" cultural construído através dos tempos. Entretanto, o Bairro caracteriza-se do ponto de vista social e urbanístico pela sua precariedade habitacional, sanitária, viária e pela insuficiente oferta de serviços e equipamentos, constituindo-se como uma área desequilibrada social e economicamente, propiciando, em alguns casos, comportamentos desviantes - facto este que, na actualidade, é bastante agravado com o tráfico e consumo de drogas

Consoante um estudo de caracterização sócio-ecológica do bairro, por nós desenvolvido para a Câmara Municipal de Lisboa e cuja operacionalização dos resultados constituiu um dos elementos prévios ao planeamento da intervenção sócio-urbanística, foi possível (re)estruturar estes mesmos resultados em duas grandes linhas de enquadramento analítico-operacional características sócio-espaciais e os cenários de uso/apropriação do bairro. É de se verificar que estas duas grandes linhas tiveram como suporte os seguintes objectivos de estudo: (1) caracterização sócio demográfica e ambiental do bairro, com respectiva análise de algumas das características da vida local (designadamente a actividade associativa e as redes de apoio formal e informal), e pelo desenvolvimento de um (2) estudo pormenorizado de algumas das características estruturantes do processo de socialização da população jovem no bairro (com destaque para as crianças), centrando-se nos aspectos formadores da sua identidade pessoal/social, nos trajectos escolares e nos cenários comportamentais locais do seu desenvolvimento

---

(\*) Geógrafa/Antropóloga - Bolseira de Investigação do Grupo de Ecologia Social (GES) do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)

Em linhas gerais, a intervenção urbana pretendida<sup>16</sup> prescreve uma série de ações explicitadas através de medidas que são designadas por integração social e emprego, promoção da actividade económica, criação de equipamentos urbanos e de apoio social; infra-estruturas gerais, requalificação da função residencial; qualificação do ambiente urbano, dinamização local, gestão, acompanhamento e avaliação

A perspectiva sócio-ecológica por nós enunciada refere-se, então, a uma proposta de reflexão/ação que sublinhe as características sócio-urbanísticas, económicas e históricas do Bairro em conjunto com a proposta de intervenção Salientando-se aqui que a reflexão por nós proposta visa contribuir para o desenvolvimento sócio-urbanístico e atenuar os processos de degradação, tendo-se em consideração que para tal é fundamental pensar a respectiva interação entre a intervenção física (criação de equipamentos e serviços, reabilitação da função residencial, melhoria do sistema viário e pedonal, etc ) e a intervenção social (criação de empregos, apoio aos jovens e aos idosos, criação de escolas, etc)

## 1. Introdução

Na sequência da proposta de intervenção sócio-urbanística programada pela Câmara Municipal de Lisboa para o Vale de Alcântara (onde se insere o bairro Casal Ventoso) em Lisboa, entendeu-se como fundamental uma análise de cariz sócio-ecológico. Análise esta que se fundamentou no facto de que esta intervenção entraria em confronto com uma realidade social demasiado complexa. Pois, associado a um acentuado grau de degradação sócio-habitacional, este bairro é seriamente susceptível à situações de risco social, sobretudo, aquelas relacionadas com o tráfico e consumo de drogas

Neste contexto foi desenvolvido um estudo sobre o bairro para Câmara Municipal de Lisboa (designado *Bairro Casal Ventoso - elementos para uma caracterização sócio-ecológica*)<sup>17</sup> Estudo este que procurou atender os objectivos preconizados pelo Gabinete de Prevenção da Toxicodependência (GPT) e Departamento de Planeamento Estratégico (DPPE), ambos departamentos da Câmara Municipal de Lisboa. Os objectivos foram, então

- Caracterização sócio-demográfica e ambiental do bairro e análise de algumas características da vida local, designadamente a actividade associativa e as redes de apoio formal e informal;
- Estudo pormenorizado de algumas características estruturantes do processo de socialização da população jovem (com destaque para as crianças) no bairro, centrando-se nos aspectos formadores da sua identidade

---

<sup>16</sup> Proposta de intervenção submetida ao Programa Comunitário URBAN em 1994 pela Câmara Municipal de Lisboa

<sup>17</sup> MENEZES, M, et al (1992), ITECS 17, LNEC, Lisboa, 1992

pessoal/social, nos trajetos escolares e nos cenários comportamentais locais do seu desenvolvimento, considerando-se ainda que a operacionalização dos resultados do estudo fosse uma preocupação sempre presente durante a execução do trabalho, procurando-se que o documento final constituísse um dos elementos informativos prévios ao planeamento da intervenção sócio-urbanística

Entretanto, em 1994 a Câmara Municipal de Lisboa concorreu ao Programa comunitário URBAN com o projeto de reconversão do bairro Casal Ventoso (**OIRCV - Operação Integrada de Reconversão do Casal Ventoso**), projeto este aprovado e cujo estudo por nós efetuado foi um dos documentos constituintes da candidatura. Em linhas gerais, a **OIRCV** prescreve uma série de ações explicitadas através das seguintes medidas: integração social e emprego; promoção da actividade económica, criação de equipamentos urbanos e de apoio social, infra-estruturas gerais, requalificação da função residencial, qualificação do ambiente urbano, dinamização local; gestão, acompanhamento e avaliação

Se aqui entendermos a perspectiva da intervenção sócio-urbanística como uma proposta de ação na interrelação **sociedade x meio habitat**, estabelece-se, por conseguinte, uma primeira aproximação daquilo que aqui designamos como perspectiva sócio-ecológica

## 2. Caracterização sócio-ecológica do Bairro Casal Ventoso

O estudo desenvolvido no bairro permitiu-nos otimizar os seus resultados em duas grandes linhas de enquadramento analítico-operacional

- Características sócio-espaciais condições sócio-históricas, sócio-demográficas, geo-urbanísticas, habitacionais, infra-estruturas e equipamentos,
- Cenários de uso e apropriação do bairro cenários comportamentais e do desenvolvimento infantil

Entretanto, aqui, apenas será dado algumas indicações acerca das características do bairro

### *Situação geográfica do bairro*

Administrativamente o bairro insere-se na freguesia de Santo Condestável em Lisboa, que se situa entre as freguesias de Campolide (a Norte), dos Prazeres e da Lapa (a Sul), de Santa Isabel (a Leste) e a de Alcântara (a Oeste)

Na forma de um retângulo (800x200m) que acompanha um acentuado declive (cujo ponto mais alto ronda os 60m), situa-se entre importantes vias de circulação da cidade. O bairro tem, assim, o seu tecido edificado multiplicado no sentido Oeste, verificando-se, entretanto, que tal crescimento é reflexo de

um declínio na qualidade habitacional, que subtilmente acompanha a topografia do terreno.

### ***Posição sócio-espacial do bairro***

A postura que o bairro emite é reflexo da sua complexidade sociológica, sendo a sua situação geográfica, encerrada no vale e isolada, condição favorável à construção dos seus limites territoriais (aqui entendidos do ponto de vista físico e social) - resultado das ações aí ocorridas (sobretudo o tráfico e consumo de drogas) -, conferindo ao bairro, uma posição sócio-espacial em forma de uma concha fechada, enquadrando-se, facilmente nos fenômenos de segregação urbana

Apesar da centralidade do bairro na globalidade da cidade de Lisboa, as características sociais e territoriais (em forma de concha, encontrando-se fechado à cidade) refletem uma situação sócio-espacial liminar.

### ***Da geo-história do bairro à construção do seu "habitus" cultural***

O bairro tem a sua origem ligada à atividade industrial que se instalou na zona ribeirinha do Tejo (mais precisamente no Vale de Alcântara), servindo, assim, de abrigo à população migrante, que essencialmente veio do Norte do país em busca de melhores condições de vida. Devido à proximidade da zona industrial, o bairro constituiu um importante fator de atração à mão-de-obra operária, permitindo a consolidação do tecido urbano (fins do séc. XIX e primeiras décadas do séc. XX) através de um processo de formação de pátios e vilas operárias

Entretanto, as actividades produtivas do vale foram desarticuladas e transferidas para outras áreas, sobretudo para a margem sul do rio Tejo, provocando um colapso económico na população operária que, somado as dificuldades económicas que sempre os caracterizou, agravou ainda mais o processo de degradação sócio-ambiental

O processo de integração e estruturação urbana, viu-se assim comprometido e a população viu-se pressionada a mudar a sua estratégia de sobrevivência. Uma economia alternativa, de características marginais foi, pouco a pouco, se constituindo como o possível recurso de sobrevivência para as pessoas residentes no bairro. Se até meados dos anos 70 deste século, o bairro foi identificado como um local de prostituição e abrigo de ladrões, a partir da década de 80 o Casal Ventoso seria conhecido pela população de Lisboa como o "*shopping center da droga*"

Largada ao seu próprio destino, a população desenvolveu, então, estratégias de sobrevivência económica, social e arquitetónica. Nas encostas em declive configuraram uma cidade provisória - feita com folhas de amianto, vergas, restos de madeiras, etc. Sócio-economicamente tentam sobressair através da compra e uso de bens de consumo com os recursos oriundos da venda da droga. Sem contudo, investirem na educação familiar e escolar. As



crianças, *filhas de todo o bairro*, crescem com uma identidade territorial fortemente vinculada e encontram sérias dificuldades de inserção social fora do bairro, mesmo na escola estão sujeitos aos riscos de insucesso e abandono escolar

A população do Casal Ventoso desenvolveu, assim, um "habitus" cultural, no sentido adoptado por Bourdieu, construindo uma identidade genuinamente local e visível através das suas relações de pertença.

### 3. A perspectiva sócio-ecológica e a Intervenção Urbana <sup>18</sup>

#### *Do âmbito da investigação sócio-ecológica.*

Aquilo que aqui viemos ressaltar como perspectiva sócio-ecológica, está relacionado com o desenvolvimento de uma investigação para a ação e, que é definida por três objectivos de carácter interdisciplinar <sup>19</sup>

**Objectivos de Investigação** relativos à produção de conhecimentos sobre o meio social da pesquisa,

**Objectivos de Inovação** decorrentes do posicionamento do Grupo de Ecologia Social (GES) no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e do processo de investigação em curso, consistindo no enunciado de sugestões que visam, sobretudo, a alteração dos modos de agir e a minimização dos problemas (inovação de carácter técnico-metodológico),

**Objectivos de Formação de Competências** decorrentes da interação dos dois outros objectivos, produzindo assim a formação de técnicos especialistas em determinadas temáticas, bem como a promoção/divulgação dos nossos conhecimentos teóricos e metodológicos

#### *Da nossa perspectiva de intervenção no Casal Ventoso*

Através desta perspectiva da investigação para a ação e das considerações respeitantes ao bairro, entendemos que para o Casal Ventoso é, imprescindível, que primeiramente se encare a intervenção física como um dos veículos mediadores das condições de vida local e não como o principal agente de transformação. Isto é, verifica-se uma intervenção social directa quando da concretização de ações de ordem física e, respectivamente para as intervenções de âmbito social verifica-se que estas são mediadas pela intervenção física através das intenções subjacentes a estas - intervenção do betão, criação de espaços públicos e equipamentos, etc. Pressuposto, este, que para nós significa que não há um efeito social simétrico (de causa/efeito) aos propósitos da intervenção física, implicando na necessidade de se estabelecer uma relação

---

<sup>18</sup> Conforme MACHADO, P, MENEZES, M (1995) - Bairro Casal Ventoso. A Abordagem Sócio-ecológica e a OIRCV, Nota técnica, LNEC, Lisboa (no prelo)

<sup>19</sup> MACHADO, P, LUTAS CRAVEIRO, J e MENEZES, M (1992) - A Ecologia Urbana em Perspectiva - textos apresentados pelo GES às Jornadas de Ecologia Social, ITECS 13, LNEC, Lisboa

interativa entre as condições físicas e sociais com as respectivas intervenções. Isto porque as transformações pretendidas com a OIRCV dizem respeito à vários domínios da ação

Procuramos, então, traçar uma reflexão sócio-ecológica sobre o bairro Casal Ventoso em conjunto com a OIRCV, de modo a se ter em consideração as seguintes condições

- Condições potenciais (na medida que é a existência destas que se possibilita o cumprimento dos objectivos enunciados nas medidas de intervenção), de modo a identificar quais seriam as situações ou características que encerram a possibilidade imediata ou a prazo de facilitar a concretização de um objetivo definido no âmbito da referida intervenção,
- Condições obstruentes ou seja, o Bairro também encerra condições que podem obstar a que esses objectivos sejam cumpridos e, é justamente na circunstância de existirem essas condições que nós também identificamos uma terceira condição;
- Riscos para a ação ou seja, as ações previstas comportam riscos e, estes podem ser identificados de imediato ou serem latentes (aqueles que não são de fácil visualização e reconhecimento, manifestando-se quando determinadas condições são proporcionadoras do aparecimento destes)

É imprescindível se ter em consideração os riscos existentes para a ação. As transformações de domínio físico não garantem que haja um impacto social previsível (ou pelo menos desejável). Daí a importância de se integrar saberes e esforços (institucionais, organizacionais e sectoriais) para, pelo menos, se minimizar os problemas e aumentar as condições de qualidade de vida

# SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS DAS ZEIS - RECIFE: INSTRUMENTO PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS URBANÍSTICOS

*ROCHA, Danielle de Melo<sup>(\*)</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O geoprocessamento, entendido aqui como uma tecnologia que envolve a Cartografia e a Informática a partir da informatização das bases cartográficas georeferenciadas associadas a um banco de dados, é o instrumento utilizado na confecção dos GISs - *Geographic Information System*<sup>20</sup>. O emprego deste instrumento na concepção de um projeto de implantação de um GIS das áreas de baixa renda do Recife constitui-se uma célula de um sistema maior e tem como característica inerente a alimentação do mesmo e sua permanente atualização

A Regularização Urbanística e Fundiária de Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, na gestão do Plano de Regularização de ZEIS-PREZEIS assumido diretamente pela Empresa de Urbanização do Recife-URB, é o contexto onde tal tema tem-se desenvolvido. O uso de um GIS na construção de propostas de intervenção nas ZEIS não se dá de modo aleatório. Ele coloca-se como valioso meio para agilizar esse processo, uma vez que os modelos de intervenção urbanística exigem cada vez mais um trabalho exaustivo de caracterização das áreas-alvo, gerando produtos mais próximos das necessidades, desejos e peculiaridades daqueles que constroem o espaço urbano informal.

Parece-nos interessante analisar os procedimentos necessários à elaboração de planos urbanísticos em áreas de baixa renda a partir das necessidades colocadas por uma forma recente de encarar os desafios da cidade informal, da qual o PREZEIS-Recife é precursor. As ZEIS não são um conjunto homogêneo onde se pode definir um perfil único que as caracterize. Muito pelo contrário, elas possuem características bastante diferenciadas e um dos princípios fundamentais do PREZEIS é o respeito à tipicidade local na elaboração de planos urbanísticos específicos para cada uma delas, definindo parâmetros de uso e ocupação do solo e alternativas de intervenções físico-ambientais apropriadas às realidades locais. Outra face do PREZEIS é sua característica de política pública de gestão participativa, onde os maiores

---

(\*) Arquiteta, Especialista em Cartografia Aplicada ao Geoprocessamento, chefe departamento- URB- Recife

interessados, os comunitários das ZEIS, têm assento em comissões de trabalho por área que deliberam acerca da condução do plano. Isso gera pressão permanente por respostas ágeis e precisas sobre os desenvolvimentos dos planos de intervenção, forçando inclusive uma hierarquização de prioridades.

Além disso, qualquer sistema que se idealize para apoiar a intervenção em ZEIS deve considerar a natureza extremamente mutável dessas áreas, o que exige, a cada momento que se propõe novas ações, uma atualização das informações sobre a realidade trabalhada. Para tanto, a implantação de um *GIS* como uma ferramenta poderosa para auxiliar o desenvolvimento de projetos de regularização urbanístico-fundiária e de controle do uso do solo, torna-se imprescindível na otimização do uso das informações, sejam elas cartográficas ou descritivas.

Este trabalho demonstra como a URB-Recife vem estruturando um *GIS* voltado a apoiar ações de intervenção em ZEIS. Para tanto, apresentamos o Diagnóstico Básico de uma ZEIS como estudo de caso onde o *GIS-ZEIS* foi testado. Como etapa inicial para proposição de intervenções em ZEIS, esse Diagnóstico permite, em seu desenvolvimento, vislumbrar a amplitude de dificuldades e potenciais que a implantação dessa tecnologia pressupõe.

## **2. O PLANO URBANÍSTICO**

### **2.1 Conceito**

O plano urbanístico pode ser definido como um conjunto de proposições de intervenção de cunho fundiário e físico-ambiental, respaldados por uma normatização específica e cujo objetivo principal é promover a consolidação e integração das ZEIS à estrutura da cidade, pela regularização da situação fundiária (legalização da posse da terra urbana) e urbanística (condições materiais do espaço urbano) dessas áreas, respeitando suas tipicidades e otimizando a qualidade de vida de seus moradores.

### **2.2. Etapas metodológicas**

#### **2.2.1. Levantamentos Preliminares**

- Bases cartográficas existentes (planta municipal de cadastro de logradouros, escala 1/5000; planta do loteamento registrado no cartório; planta aerofotogramétrica do convênio UNIBASE, escala 1/1000 e etc e superposição das mesmas)
- Levantamento topográfico planialtimétrico cadastral georeferenciado da(s) área(s) em questão

- Pesquisa cadastral de dados urbanísticos e sócio-econômicos da área em questão
- Levantamento e lançamento na base cartográfica das informações existentes acerca do entorno e de projetos federais, estaduais, metropolitanos e municipais que atinjam a área envolvida.
- Levantamento dos indicativos legais à que se remeterá a área em questão Constituição Federal, Lei de Parcelamento Estadual, Plano Diretor Municipal, Lei Orgânica Municipal, Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, PREZEIS etc.

### **2.2.2. Caracterização da área e seu entorno**

Nesta etapa são coletadas as informações referentes aos aspectos sócio-políticos (densidade populacional, renda média, densidade habitacional, etc.) geomorfológicos (macro drenagem natural, tipo de solo e vegetação, etc ), de infra-estrutura (hierarquização do sistema viário, drenagem, redes de água e esgoto, etc ), de serviços públicos (corredores de transporte, limpeza urbana e iluminação, etc.), bem como os principais usos e equipamentos urbanos Estas informações são analisadas num raio de abrangência de aproximadamente 1,5 km, podendo ser representadas numa escala 1/10000. A partir desta análise mais macro começa a se delinear o perfil urbanístico e sócio-político da área a ser estudada e as possibilidades de integração desta ao resto da cidade

### **2.2.3. Confecção de mapas temáticos locais e análise da distribuição percentual dos dados**

Nesta etapa são gerados uma série de mapas temáticos a partir das informações colhidas em campo que alimentam uma ficha com os atributos associados às edificações (aspectos físicos e sócio-econômicos da família) e outra ficha com os atributos associados aos espaços de circulação (ruas, becos, e passagens) Além dos dados cartográficos e descritivos colhidos em campo (topografia e pesquisa) outros podem ser agregados obtidos em arquivos dos órgãos públicos (prefeitura, concessionárias, cartórios, entidades ambientais e de pesquisa, etc) tais como, planta do loteamento regularmente aprovado, relação dos proprietários, limites de áreas de restrição à ocupação, etc) Assim, as possibilidades de obtenção de mapas temáticos são inúmeras à medida que pode-se se criar temas derivados a partir da combinação das informações originárias Estes mapas permitem uma avaliação mais detalhada do perfil da área em estudo podendo inclusive demonstrar especificidades divergentes da primeira visão obtida a partir do entorno, a análise da distribuição percentual (e espacial) dos dados ampliam a uma avaliação qualitativa a avaliação quantitativa

#### **2.4.4. Construção dos Histogramas**

Os índices urbanísticos específicos para cada área, definidos nos respectivos planos, são obtidos considerando a tipicidade da área, ou seja, através de histogramas representativos da frequência das ocorrências como área dos lotes ( lote mínimo, lote padrão, lote máximo ), área das edificações, taxa de ocupação, número de pavimentos, número de pessoas por residência, tempo de ocupação, áreas verdes, etc , pode-se definir parâmetros apropriados à cada realidade

#### **2.4.5. Confeção dos mapas sínteses**

Os mapas sínteses são construídos a partir do cruzamento (combinação) de determinados atributos selecionados em diferentes mapas temáticos. O objetivo destes mapas é exatamente a identificação espacial precisa dos potenciais positivos e negativos de uma área estudada e permitem estabelecer prioridades de ações. Estes mapas representam a essência do diagnóstico, diferentemente dos mapas temáticos que depois de estruturado o modelo lógico de organização dos dados levantados pode ser gerado por um leigo, estes outros dependem das especificidades de cada área, das problemáticas a enfrentar e necessitam da experiência de profissionais em planejamento urbano.

#### **2.4.6. Confeção do mapa de diagnóstico final**

O mapa de diagnóstico final agrega os elementos mais significativos dos mapas sínteses compatibilizando a síntese da regularização urbanística e da regularização fundiária

#### **2.4.7. Propostas de Intervenção Física**

Estas propostas orientadas a partir do diagnóstico são constituídas por mapas do plano básico (partido urbanístico do sistema viário, re-parcelamento, drenagem, esgotamento sanitário, habitação e equipamentos comunitários) e projetos executivos desenvolvidos a partir dos mesmos

#### **2.4.8. Propostas de Uso e Ocupação do Solo**

Estas propostas, subsidiadas pelos histogramas e pelo plano geral, traçam os parâmetros urbanísticos que normatizarão a ocupação da área tais como. área dos lotes ( lote mínimo, lote padrão, lote máximo ) taxa de

ocupação, número de pavimentos, recuos, percentual de área verde, restrições à ocupação, etc.

#### **2.4.9. Proposta de Regularização Fundiária**

Nesta proposta são definidos os instrumentos jurídicos a serem utilizados para regularização das áreas particulares e públicas assim como os lotes e/ou edificações sujeitos à desapropriação, tudo compatibilizando com as propostas de intervenção física e de uso e ocupação do solo, para que sejam excluídos os casos de relocação

### **3. ESTUDO DE CASO**

#### **3.1 Área Escolhida**

Para apresentar a experiência da construção de um diagnóstico básico escolheu-se a comunidade denominada Malvinas, situada na zona oeste do Recife, na ZEIS Torrões, contendo 210 imóveis cadastrados e área de aproximadamente 3,5 ha. Contou-se com o levantamento topográfico contratado pela URB-Recife à uma empresa particular e com a pesquisa sócio-econômica realizada pela equipe de pesquisa da própria URB.

#### **3.2 Softwares Usados**

O *software* escolhido para aquisição da base cartográfica foi o AUTOCAD 12 for Windows, para modelamento e análise o ARCCAD e para tratamento gráfico e visualização o ARCVIEW. A escolha pelo ARCCAD deve-se não somente pela sua potencialidade enquanto *software* vetorial de geoprocessamento, mas também por ser este uma versão simplificada, e de formato mais amigável, do ARC/INFO que é o adotado pela Prefeitura do Recife nos projetos de geoprocessamento. Além disso, a sua ligação com o AUTOCAD torna-se interessante, à medida que este é de fácil utilização por sua popularização, sendo inclusive o utilizado pela empresa contratada para digitalizar o levantamento topográfico da área objeto deste estudo.

#### **3.3 Etapas Metodológicas**

##### **3.3.1. Tratamento da Base Cartográfica: CAD/GIS**

O primeiro ponto a se ressaltar é que nem o levantamento topográfico nem a pesquisa foram produzidos em formatos apropriados à confecção de um GIS. Fez-se necessário, portanto, adaptar estes produtos para que atendessem

às exigências necessárias a este fim. Tratou-se não somente da conversão de um CAD em GIS, mas de toda a preparação de um desenho em CAD que não foi pensado para compor um GIS.

### **3.3.2. Georeferenciamento da Base Cartográfica e Superposição com as Plantas da UNIBASE**

Partiu-se, então, para uma etapa fundamental na análise da área estudada em relação ao seu entorno, o que caracteriza a primeira parte da etapa de diagnóstico, do plano urbanístico: o **georeferenciamento**, ou seja, a **transformação de um sistema de coordenadas qualquer** (coordenadas do AUTOCAD) **para um sistema de coordenadas conhecido** (o U T M )

Com esta transformação pode-se superpor a planta do levantamento topográfico da área objeto do trabalho com as plantas do convênio UNIBASE, referentes à mesma área. Além de ampliar o limite de análise englobando a caracterização do entorno, este procedimento permite avaliar a evolução da ocupação ao longo do tempo, no intervalo entre a elaboração das duas plantas (de 1988 para 1994).

O primeiro passo foi escolher seis pontos, mais ou menos equidistantes, envolvendo toda a área e coincidentes nas duas plantas (do levantamento e da UNIBASE). Destes pontos foram copiadas as coordenadas obtidas no arquivo digital das duas plantas, com uma precisão de duas casas decimais. A transformação efetuada foi uma **transformação AFIM**, em 2D, diretamente no ARCCAD obtendo-se um erro quadrático médio de 0,53m.

### **3.3.3. Tratamento da Base Descritiva e Coleta de Dados em Campo**

Paralelamente à preparação da base cartográfica, as informações colhidas em campo foram repassadas para uma ficha elaborada especialmente para dirigi-las à construção de um plano urbanístico, onde a ênfase maior foi dada aos aspectos urbanísticos (físico-espaciais, tipológicos, morfológicos). A volta ao campo foi imprescindível para levantar alguns aspectos não levantados anteriormente, segundo os moldes da pesquisa antiga, sobretudo na ficha referente ao sistema viário.

### **3.3.4. Integração da Base Cartográfica com as Informações Descritivas e Estruturação de Banco de Dados Alfanumérico Automatizado**

Foram definidos os atributos da pesquisa associados à cada *layer* criado e identificado o tipo de classe (ponto, linha ou polígono) que os caracterizavam. De posse dessas informações, relacionadas com um cadastro de cada imóvel e com um código por trecho de rua, procedeu-se a digitação em



programa específico desenvolvido pela EMPREL em linguagem FOX-PRO, gerando-se assim duas tabelas, uma contendo as informações dos imóveis e outra das vias

### **3.3.5. Geocodificação da Base Cartográfica e Associação dos Dados Cartográficos aos Alfanuméricos**

Foi feita, então, a **geocodificação** das informações em cada nível, isto é, a identificação de cada polígono ou linha (dependendo da característica do nível, por exemplo, nível lote ou nível via) representado no desenho, através de um código (número), escolhido pelo sistema (denominado user id), e sua associação ao número adotado na realidade (por exemplo, o número do cadastro estipulado na pesquisa). Este procedimento foi feito para cada nível trabalhado através do programa DBASE Feito isto, juntou-se as duas tabelas, referentes a polígonos, a criada pelo sistema com informações de perímetro, área e a codificação (user.id) com a tabela contendo as informações colhidas na pesquisa.

### **3.3.6. Confeção dos Mapas de Caracterização do Entorno e dos Mapas Temáticos**

Em relação ao entorno as informações cartográficas e atributivas foram coletadas nas Secretarias afins e lançadas sobre um recorte abrangendo doze plantas da UNIBASE (2,6 km x 2,0 km), com apenas o nível quadra Já os mapas temáticos foram criados a partir da associação do levantamento topográfico com os atributos pesquisados Foram criadas legendas no ARCVIEW, procurando-se padronizar as cores amarelo para os atributos sem informação e vermelho para os inexistentes

### **3.3.7. Confeção dos Mapas-Síntese**

Os mapas sínteses foram criados a partir da seleção de elementos contidos em vários mapas temáticos utilizando-se operações matemáticas para definir combinações, como por exemplo. edificações que não possuem sanitário (mapa temático sanitário) e cujo material de parede é madeira (mapa temático material de parede). Esta seleção representa uma interseção de duas seleções referentes ao nível edificação Pode-se também optar por somatórios não excludentes, como por exemplo edificações que não possuem instalação de água (mapa temático abastecimento d'água) ou não possuem esgotamento sanitário (mapa temático esgotamento sanitário). Esta seleção propicia uma quantitativo mais ampliado

Além das inúmeras alternativas de combinações no nível edificações pode-se superpor informações selecionadas dos outros níveis, como por exemplo, lotes alagados permanentemente ou temporariamente (nível lote, mapa temático condições de alagamento), vias que não possuem rede de esgotamento sanitário (nível via, mapa temático esgotamento sanitário)

O que é importante ressaltar, no entanto, é que as infindáveis possibilidades de mapas sínteses a serem construídos, em função da quantidade de níveis gerados e dos atributos associados aos mesmos, não são um processo aleatório de análises sem objetivos. Muito pelo contrário, deve seguir um modelo lógico traçado a partir da experiência e criatividade dos profissionais envolvidos no processo e sobretudo, da clareza dos objetivos a que se pretende responder.

#### 4. Considerações Finais

A **multidisciplinidade** na construção deste processo torna mais rico os resultados obtidos. A tecnologia favorece a qualidade dos produtos e amplia as possibilidades de análise, mas não substitui o saber técnico das diversas áreas de conhecimento envolvidas numa intervenção urbana, sejam elas o urbanismo, o direito, a sociologia, a engenharia e tantas outras. **É imprescindível que o conhecimento empírico daqueles que serão beneficiados, trazendo os anseios e práticas vivenciadas no cotidiano, seja incorporado na construção de um modelo, não rígido nem linear, mas necessariamente, consistente.**

Apesar das considerações aqui traçadas, vale salientar que se trata da construção de um processo novo, que está sendo vivenciado, testando-se modelos tradicionalmente adotados, propondo-se novos modelos, mas aproveitando-se ao máximo dos frutos de investimentos já realizados. Ademais, há que se considerar que os produtos passíveis de serem alcançados com o emprego de um **Sistema de Informações Geográficas** como o que está-se construindo tendem a ter uma amplitude bastante grande.

Entre tantos, pode-se listar alguns elementos e atividades de planejamento e execução de intervenções urbanas em áreas de baixa renda que advirão com a análise e aproveitamento de dados brutos ou trabalhados a partir das informações disponíveis num tal sistema. O diagnóstico da área é apenas um destes elementos e atividades, seguir-se-iam a ele todo um rol de análises e propostas de intervenção a ser detalhadamente trabalhado.

Baseando-se na compreensão de que o **planejamento é processo** e que qualquer plano analisado ou executado nunca vai estar completo, sobretudo os direcionados às ocupações de baixa renda, acredita-se que o objetivo fundamental à que se propôs este trabalho foi plenamente alcançado, uma vez que se fez provar a eficácia de um GIS, enquanto ferramenta fundamental na

sistematização e análise das informações voltadas à elaboração de planos urbanísticos para áreas de baixa renda, garantindo maior agilidade e qualidade dos resultados obtidos.

Os desdobramentos futuros, os produtos a serem ainda perseguidos, deverão ter o mesmo nível de atenção na sua preparação e efetivação. O material aqui apresentado é básico para que se construa um processo de planejamento ágil e eficiente, com a necessária atualização e permanente uso. A tendência de familiaridade cada vez maior com os Sistemas de Informações Geográficas, a amplitude e importância de seu emprego, bem como o crescente volume de resultados práticos a serem alcançados a partir deles é uma realidade universalmente aceita. Esta é uma tendência que não deve ser pensada como algo “futurista”, ela precisa ser construída hoje, empregada o mais rapidamente possível.

## 5. Referências Bibliográficas

DAVIS, Clodoveu; FONSECA, Frederico Erros na Conversão de Dados CAD/SIG, In: **Revista Fator GIS n° 06**: 22-24, 1994

Lei Orgânica do Recife, 1990.

Manual de Instruções do ARCCAD

Manual de Instruções do ARCVIEW

MOURA, Ana Clara Cartografia Temática como Meio de Comunicação, **Revista Fator GIS n° 06**: 25-27, 1994

Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, Lei n° 14947/87,

Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, Lei n° 15 547/91, 1992.

TEIXEIRA, Amandio, MORETTI, Edmar, CHRISTOFOLETTI, Antonio **Introdução aos Sistemas de Informação Geográfica**, Edição do Autor, Rio Claro, 1992

# ESCADARIAS E RAMPAS DRENANTES COMO ALTERNATIVA TECNOLÓGICA DE BAIXO CUSTO, EM ÁREAS PERIURBANAS

SANTANA, Marcos J. A.<sup>(\*)</sup>  
Moraes, Luiz R. S.<sup>(\*\*)</sup> / Freire, Maria T. M.<sup>(\*\*\*)</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

De um modo geral a tecnologia de redes convencionais de drenagem e esgotamento é custosa e de difícil implantação em áreas periurbanas com topografia irregular.

Alguns esforços têm sido feitos no sentido de se criar alternativas tecnológicas de baixo custo, apropriadas à essas áreas. A Prefeitura Municipal de Salvador, a partir de 1979, implantou uma solução pioneira de rampas e escadarias drenantes, em diversos bairros da cidade.

São escadas que funcionam como verdadeiras caixas coletoras e canais que conduzem as águas da encosta para os vales. Ao mesmo tempo elas servem como caminho mais seguro para circulação de pedestres (Figura 1). Além disso, ao impedir a infiltração de águas pluviais e servidas no solo, contribui para a diminuição da incidência de deslizamentos de terra. Tanto as rampas como as escadarias drenantes são constituídas, basicamente, de uma calha em forma de "U" (módulo) que serve para escoamento das águas e uma tampa com forma plana com dimensões 0,50m de largura e 1,50m de comprimento quando em rampa e com 0,178m ou 0,194m de espelho no formato de degrau na escadaria (PMS, 1981).

A situação, atual, dessas escadarias e rampas é dramática uma vez que a maior parte apresenta problemas de instabilidade do conjunto, dificuldades para circulação de pedestres e obstrução da drenagem. Tudo isto comprometendo a integridade física dos usuários e prejudicando a qualidade de vida.

## 2. OBJETIVO

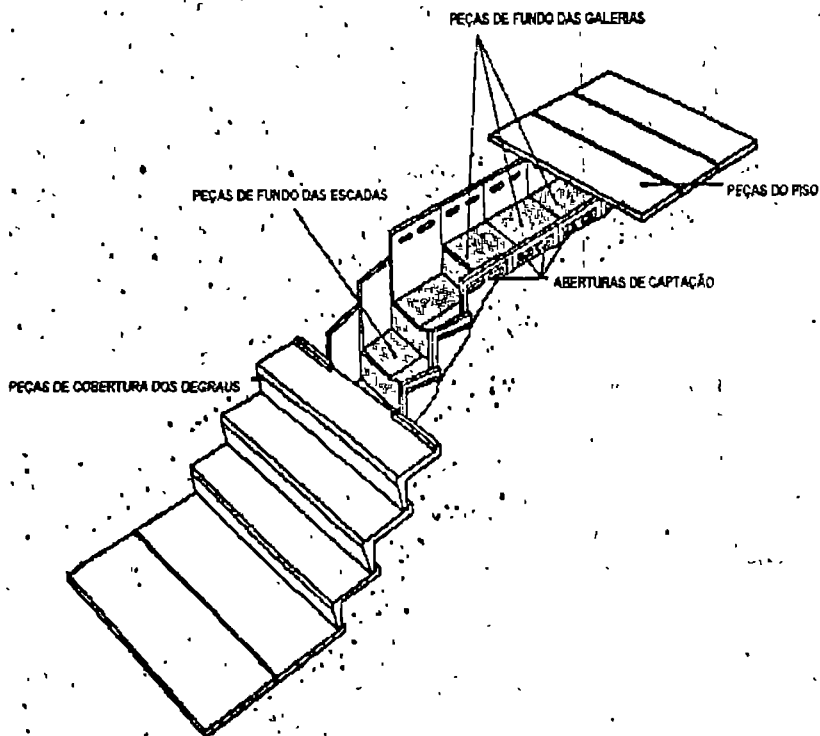
Apresentar um diagnóstico da situação atual das escadarias e rampas drenantes implantadas em Salvador, frente as exigências para atendimento das funções de projeto.

---

(\*) Eng. Civil, DOUTOR Engenharia, Professor Adjunto da EPUFBA

(\*\*) Doutorando em Saúde Ambiental Professor Adjunto da EPUFBA

(\*\*\*) Engenheira Sanitarista Pesquisadora da UFBA - DHS - EPUFBA



**Fig 1 - Rampas e Escadarias Drenantes - Via de Pedestres**

### **3. METODOLOGIA**

Foram feitas inspeções de campo em seis bairros, que dispõem destas estruturas drenantes, escolhidos aleatoriamente

Mediu-se aproximadamente um total de 15 km de escadarias e rampas drenantes nesses bairros, levantando-se a situação das estruturas no que diz respeito à função drenagem e circulação de pedestres

A medida que os trechos eram vistoriados classificavam-se como normais, ou seja, sem prejuízo à drenagem e à circulação-(OK), drenagem prejudicada-(DP) e circulação prejudicada-(CP) Os dois últimos incluíram trechos das estruturas completamente obstruídos, semi-obstruídos, destruídos, desalinhados e semi-desalinhados

Além das medições, foram realizadas entrevistas com os moradores, com os autores do projeto, e com os executores e fiscais das obras, bem como consulta a documentos técnicos existentes

Todos esses elementos possibilitaram uma avaliação acerca dos diversos aspectos do sistema de rampas e escadarias drenantes, propiciando um diagnóstico da situação atual dos dispositivos implantados na sua condição real de uso

#### **4. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS PROBLEMAS**

A solução adotada pela Prefeitura Municipal de Salvador para coleta de águas pluviais e servidas, além de circulação de pedestres, apresenta-se como uma alternativa tecnológica interessante, embora tenham sido identificados alguns problemas com relação à concepção, execução e, principalmente, manutenção do sistema.

No que diz respeito à concepção, verifica-se que os orifícios laterais dos dispositivos para captação das águas ficaram prejudicados pela falta de tratamento dessas aberturas laterais, o que possibilitou soterramento das mesmas com acúmulo de lixo, o peso próprio das tampas não foi compatível para proporcionar um encaixe perfeito, além disso, quando movimentadas, dificilmente voltam ao local inicial, prejudicando a continuidade da escada e provocando muitas vezes acidentes nos usuários

O fato da iniciativa privada se responsabilizar pela execução da maioria dos dispositivos contribuiu para o surgimento de outros problemas, uma vez que as preocupações sociais, que deveriam servir de base para todo o trabalho, não foram as mesmas durante o processo. Os moradores não participaram dessa fase e não ficaram satisfeitos com os serviços

Com relação à manutenção, pode-se constatar claramente a ausência do poder público, além da falta de orientação à população no sentido dela mesma, também, se responsabilizar por parte do serviço

Dos dados coletados nas medições em campo, constantes na Tabela 1, pode-se notar que existem longos trechos, tanto de escadarias quanto de rampas, prejudicados. As funções principais de Drenagem e Circulação de Pedestres encontram-se em ambos os casos seriamente atingidas. Principalmente nos bairros onde foram implantadas há mais tempo, como em Antônio Balbino e em Santa Mônica, com 72% e 57% de circulação prejudicada, respectivamente

O abandono a que foram levadas, implica em se dizer que a situação tende a piorar, criando em alguns trechos um estado mais deplorável do que antes, quando o esgoto corria a céu aberto sem os elementos estruturais. Dessa forma, o alcance social do projeto não foi atingido, já que não proporciona melhores condições de circulação e higiene à população

**Tabela 1 - ESCADARIAS E RAMPAS**

**Legenda** Ok= Sem Prejuizo a Drenagem e Circulação, Dp=Drenagem Prejudicada, CP = Circulação Prejudicada

Comunidade	TOTAL (metros)	OK	DP	CP
A. Balbino	1.012,50	19,30 (21,7%)	213,60 (21,1%)	735,90 (72,7%)
Bom Juá	3.599,00	1 701,40 (47,3%)	929,30 (25,8%)	1 601,60 (44,5%)
Santa Mônica	3 279,60	1 305,10 (39,8%)	857,30 (26,1%)	1 868,20 (57,0%)
Sub-Total	7 891,10	3 225,80 (40,0%)	2 000,20 (25,3%)	4 205,30 (53,3%)
B V S Caetano	1 439,40	703,20 (58,8%)	235,40 (16,4%)	662,90 (46,1%)
J Caiçara	292,70	231,10 (79,0%)		61,60 (21,0%)
Sertanejo	496,80	286,90 (57,7%)	22,00 (4,40%)	209,90 (12,3%)
Sub-Total	2 228,90	1 221,20	257,40 (11,5%)	934,40 (41,9%)
TOTAL (Metros)	10 120,00	4 447,00 (43,9%)	2 257,60 (22,3%)	5 140,10 (50,8%)
<b>Rampas</b>				
COMUNIDADE	TOTAL (metros)	OK	DP	CP
A. BALBINO	550,80	108,60 (19,7%)	204,40 (37,1%)	384,90 (69,9%)
BOM JUÁ	1 468,00	645,50 (44,0%)	485,00 (33,0%)	661,90 (45,1%)
SANTA MÔNICA	2 343,80	1 009,50 (43,1%)	678,50 (28,9%)	1 228,00 (52,4%)
SUB- TOTAL	4 362,60	1 763,60 (40,4%)	1 367,90 (31,4%)	2 274,80 (52,1%)
B V S CAETANO	418,30	204,60 (48,9%)	68,50 (16,4%)	182,20 (43,6%)
J CAIÇARA	155,30	121,80 (78,4%)		33,50 (21,6%)
SERTANEJO	206,20	114,80 (55,7%)	8,00 (3,9%)	91,40 (44,3%)
SUB -TOTAL	779,80	441,20 (56,6%)	76,50 (9,8%)	307,10 (39,4%)
TOTAL (metros)	5 142,40	2 204,80 (42,9%)	1 444,40 (28,1%)	2 581,90 (50,2%)

Os dispositivos não foram projetados para receber os esgotos primários e o lixo produzido pelos moradores, porém a falta de atendimento pelos órgãos responsáveis por estes serviços faz com que a população se utilize do sistema para “resolver” tais problemas, contribuindo de forma considerável para o mau funcionamento do mesmo. Da mesma forma, a falta de manutenção do sistema o torna, a nível do impacto sobre a saúde, tão vulnerável quanto os esgotos à céu aberto, expondo a população residente a doenças como parasitoses intestinais e diarreias.

Segundo os usuários do sistema o principal ponto positivo, após a implantação das estruturas foi a melhoria do acesso às residências, ao mesmo tempo eles identificaram o aumento da população murina (proliferação de ratos) e o mau cheiro como os principais pontos negativos.

## 5. CONCLUSÃO

Para áreas periurbanas geralmente com problemas de esgotamento sanitário, erosão e de acesso para pedestres, estes instrumentos apresentam-se como um partido urbanístico interessante, uma vez que outras soluções, até então, vêm se mostrando difíceis de aplicação devido as dificuldades de adaptação às características topográficas de maior parte dessas regiões desprovidas, inclusive, de espaços para abertura de ruas.

No que pese a necessidade de se prever custos para conservação, com estratégias de manutenção permanente, inclusive retroalimentando o processo continuado de produção e de novas aplicações (iteração), não se pode prescindir da participação da população. Para que uma determinada tecnologia seja apropriada deve-se priorizar os recursos mais abundantes da localidade onde se atua.

A argamassa armada constitui deveras uma alternativa tecnológica simplificadora, principalmente para construção de peças tais quais as dos dispositivos implantados. Porém, em se tratando de atendimento a comunidades de baixos recursos, necessário se torna apuração efetiva dos custos, comparativamente com os de outras soluções, para que se determine a tecnologia apropriada. Embora sendo uma operação simples na usina, ela poderia ter sido produzida nas comunidades até mesmo de forma mais artesanal, porém proporcionando a participação da mão de obra local não só como medida para baratear o custo, mas também como oportunidade de interferência dela num processo que lhe diz respeito, facilitando assim a conservação.

De modo geral, as escadarias e rampas drenantes apresentam problemas estéticos e funcionais provocados por erros de projeto acrescido de defeitos construtivos e de montagem que levam à instabilidade do conjunto, comprometendo a integridade física dos usuários e diminuindo a qualidade de



vida dos mesmos A ausência de manutenção permanente compromete ainda mais a eficácia da alternativa tecnológica

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BEZERRA, Robério R - Argamassa Armada . Aplicação em Urbanização de Favelas e Saneamento Básico - Salvador - RENURB - 1983
- MORAES, L R S Evaluation of Environmental Sanitation (Brazil) Relatório Técnico apresentado ao International Development Research Centre/Canadá Salvador, Universidade Federal da Bahia/ Departamento de Hidráulica e Saneamento - 1991.
- Prefeitura Municipal do Salvador - Projeto Vale do Camarujipe - Uma Análise Crítica - 08 anos Após Início de sua implementação
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR Saneamento Básico Salvador - 1981
- SANTANA, M J A (1990) Avaliação pós-uso de escadarias e rampas drenantes em Salvador. Trabalho apresentado no Seminário Regional de Engenharia Civil, Recife, Pernambuco, Dezembro 1990

# SERVICIOS PUBLICOS CON BASE EN EL TRABAJO EN EQUIPO COMUNIDAD-INSTITUCIONES-ONGs

*RESTREPO, Inés<sup>(\*)</sup> / DUQUE, Ramón<sup>(\*)</sup>  
GARCIA, Mariela<sup>(\*\*)</sup> / GALVIS, Gerardo<sup>(\*\*\*)</sup>*

## 1. INTRODUCCION

Uno de los grandes problemas que enfrenta la década de los 90s se refiere al modelo de desarrollo en las áreas urbanas para garantizar asentamientos humanos sostenibles, según lo planteado por la Agenda 21, pues se calcula que para finales de siglo la mitad de la población mundial vivirá en áreas urbanas (Nuestro Futuro Común 1993) En estas áreas, la ciudad informal representa uno de los grandes desafíos, principalmente en lo concerniente a la prestación de servicios públicos, para cuya implementación deben tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes elementos estratégicos la tenencia de la tierra y sus aspectos legales, la participación de la comunidad, la selección y uso de la tecnología y la movilización de recursos (WSSCC, 1995) Como se observará en la presente ponencia, el primer elemento es un fuerte limitante para el trabajo institucional en estas zonas, mientras que la participación comunitaria contrarresta las limitaciones de carácter institucional, facilita el uso de la tecnología y fomenta la movilización de recursos

Se presentan los casos de La Sirena El Hormiguero y Altos de Menga, asentamientos informales de Santiago de Cali (Colombia), con 1 7 millones de habitantes, 25% de ellos ubicados en núcleos informales Las acciones realizadas en estos asentamientos han estado orientadas a mejorar las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento y a potenciar la capacidad organizativa y de gestión de las comunidades y las instituciones Conforme fue expresado en la mesa redonda de Sophia Antipolis, Francia, sobre los barrios urbanos desfavorecidos (GRET, 1994), las experiencias colombianas muestran la complejidad de estos asentamientos, altamente heterogéneos y con enormes necesidades, también señalan la voluntad de participación de sus pobladores en procesos que implican un reconocimiento, por parte de las instancias de planificación urbana, de su existencia y la capacidad de superación y organización de la comunidad, especialmente de los grupos de mujeres

---

<sup>(\*)</sup> Ingeniera Sanitaria, MSc Ingeniería de Sistemas, CINARA, A.A. 25157, Cali, Colombia

<sup>(\*\*)</sup> Socióloga, Especialista en Administración Pública, CINARA, A.A. 25157, Cali, Colombia

<sup>(\*\*\*)</sup> Ingeniero Sanitario, MSc Public Health Engineering, CINARA, A.A. 25157, Cali, Colombia

## 2. EN LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES SOSTENIBLES

La sostenibilidad -criterio introducido a partir de las evaluaciones de la Década del Agua y el Saneamiento- expresa el deseo que las obras y proyectos, en los cuales las entidades financiadoras, los Estados y las comunidades invierten sus recursos y sus esperanzas, sigan funcionando a través del tiempo, brindando a los usuarios los beneficios que de ellos se esperan (WASH, 1993).

En la búsqueda de soluciones que cumplan este criterio, CINARA ha logrado conceptualizar la identificación de tres dimensiones inmersas en un contexto político, institucional, cultural, social y económico (Ver Figura 1) la primera es la COMUNIDAD, un conjunto heterogéneo de personas que se reconocen a sí mismas como grupo Posee elementos socio-económicos y culturales que perfilan su identidad y su relación con la segunda dimensión el AMBIENTE o sea el medio que la rodea y que posibilita su existencia, en la interrelación COMUNIDAD-AMBIENTE están los riesgos que pueden poner en peligro la salud, la vida o los medios de subsistencia de las personas

*"También hubo cólera, eso fue como en el 92 o algo así que fue el cólera, inclusive hubo un niño que se murió, entonces a raíz de eso pues hablamos de que no era tan necesario mantener un médico permanente, sino que se diera la solución concreta que era tener agua, si, agua potable "*

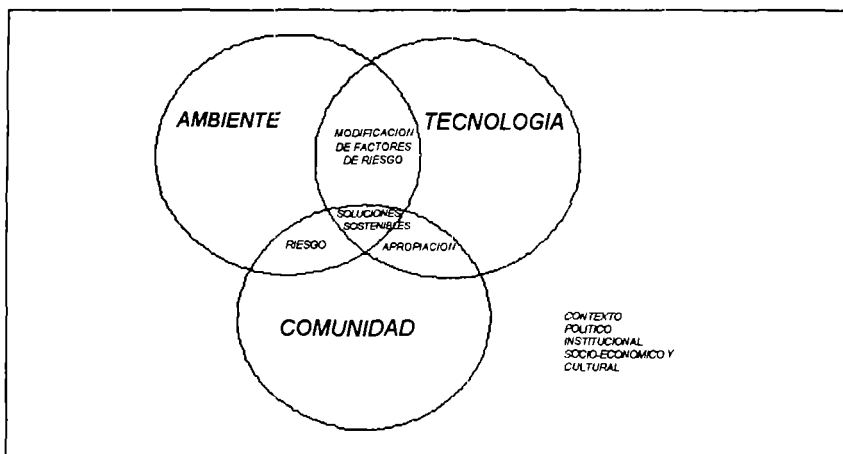
Así, frente a estos riesgos, se introduce la tercera dimensión. la TECNOLOGIA, en su acepción mas amplia, la tecnología le permute al hombre, entre otras cosas, **modificar los factores de riesgo ambientales** y será sostenible en la medida en que la comunidad se apropie de ella

## 3. AGUA Y SANEAMIENTO EN TRES ASENTAMIENTOS INFORMALES DE CALI

### 3.1 Contexto

CINARA, Centro Interregional de Abastecimiento y Remoción de Agua de la Universidad del Valle, realiza proyectos de investigación y transferencia de metodologías y tecnología en ambientes de aprendizaje en equipo, con instituciones locales, regionales y nacionales, ONGs que actúan en las áreas de los proyectos y las propias comunidades Este trabajo tiene como base la participación comunitaria, la coordinación interinstitucional e intersectorial, el trabajo mancomunado comunidad instituciones estatales-ONGs y es de carácter interdisciplinario.

Figura 1 En la búsqueda de soluciones sostenibles. CINARA



La Sirena se ha desarrollado a lo largo de 10 años, por iniciativa de la comunidad, y fue la base, junto con los proyectos del programa de Transferencia Organizada de Tecnología en Agua Potable y Saneamiento, TRANSCOL, ejecutado con la colaboración del International Water and Sanitation Centre, IRC, de Países Bajos, para la construcción de la metodología promovida por CINARA. Los otros dos casos se desarrollan desde 1993, mediante un convenio entre EMCALI -la empresa de servicios del municipio- y la Universidad del Valle/CINARA. El proyecto con EMCALI cuenta con la participación de instituciones como Secretarías Municipales de Salud, Desarrollo Comunitario, Gobierno y Educación, CVC -entidad encargada del manejo de los recursos naturales-, Departamento Administrativo de Planeación, Personería y Contraloría Municipales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras instituciones. Además participan ONGs como Plan Internacional y Fundaciones que laboran con las comunidades en diferentes localidades.

### 3.2 La Sirena

La Sirena es un asentamiento ubicado en la zona de ladera del municipio. En 1984, cuando se inició la gestión comunitaria para mejorar el sistema de abastecimiento, La Sirena contaba con 1300 habitantes en 320 viviendas. El acueducto existente había sido construido por la comunidad con el apoyo de la Secretaría de Salud Municipal. Constaba de bocanoma, conducción, tanque de almacenamiento y red de distribución en manguera y cubría el 60% de las viviendas. La calidad, cantidad, cobertura y continuidad

del servicio no garantizaban a la población agua confiable para el consumo, con gran riesgo para la salud. Esta situación motivó a la comunidad para la gestión ante las instituciones, buscando mejorar el sistema, solicitando inicialmente a la Rectoría de la Universidad del Valle su intervención la cual se realizó a través de CINARA, con la participación de la población y de las Secretarías de Salud Municipal y Departamental, la Alcaldía Municipal, el Instituto de Vivienda de Cali, la Beneficencia del Valle y la Embajada Real de los Países Bajos.

Con la participación de la comunidad desde la fase inicial de diagnóstico, se identificaron los alcances del proyecto que al comienzo contemplaron la construcción de la planta de tratamiento y en la segunda fase, la optimización de los demás componentes del sistema. Durante todo el proceso fue notable el liderazgo ejercido por las mujeres, el cual se mantiene hasta el momento.

*" o sea que aquí hemos trabajado las mujeres hombro a hombro con los hombres " Fabiola Gómez de Manzano, líder comunitaria*

La administración es llevada a cabo por la Junta de Acción Comunal, elegida por la comunidad y con representación femenina. La Junta tiene a su cargo un operador y un fontanero, encargados de los aspectos operativos del sistema. Los ingresos por tarifa le permiten realizar la operación, mantenimiento y reparaciones menores, gestionando la comunidad ante diversas ONGs e instituciones estatales, las obras mayores. Los costos de inversión del sistema de tratamiento fueron \$9'362 700 (US\$83 032). En 1984 esto representaba US\$64/persona. La tarifa actual está establecida en US\$1 5 por vivienda y por mes, lo cual representa aproximadamente el 1% del ingreso familiar.

Al inicio, uno de los principales problemas fue la dificultad en la interacción y comunicación con la comunidad debido a la carencia, en la planta de CINARA, de personal de las ciencias sociales lo que motivó la incorporación de equipos interdisciplinarios en los siguientes proyectos y en este mismo. Otro, han sido los continuos conflictos de origen político en la comunidad, en estos casos el papel de CINARA ha sido el de facilitador de procesos de concertación entre las partes en conflicto. Este proyecto dio inicio a la estrategia de transferencia con proyectos de aprendizaje en equipo que implementan metodologías centradas en la comunidad.

La Sirena en 1995 cuenta con 3000 habitantes, y su sistema de abastecimiento tiene tratamiento por filtración lenta en arena, redes en tubería PVC y conexiones intradomiciliares, con una cobertura del 95% suministrando agua de buena calidad, en la cantidad suficiente y de manera continua. El proceso de organización y gestión ha permitido a la comunidad realizar nuevos proyectos orientados a mejorar su nivel de vida y a mantener la administración de su sistema. Entre los proyectos que se gestionan se tiene la

ampliación y optimización de la planta de tratamiento, mediante la tecnología de Filtración en Múltiples Etapas (FME) desarrollada por CINARA, el mejoramiento de los sistemas de saneamiento y la protección de las microcuencas abastecedoras.

### 3.3 El Hormiguero

El Hormiguero, con 2 000 habitantes, es una comunidad de etnia negra localizada en la zona plana del municipio, a orillas del río Cauca, el segundo en importancia en Colombia y también uno de los más contaminados. Las deficientes condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento influyeron en la aparición del cólera en 1992 -con 70 casos y un deceso- y en los continuos brotes de hepatitis que se sumaron a las enfermedades gastrointestinales y parasitarias que padecía la población.

La localidad contaba con un acueducto alimentado por agua subterránea de pésima calidad, que abastecía también dos localidades vecinas Pízamos y Cauca Seco. Se presentaban también continuos taponamientos de las tuberías y daños en las bombas. A raíz de la epidemia del cólera, EMCALI estableció el suministro de agua en carrotanques dos veces por semana, el cual no era suficiente para cubrir las necesidades de la población, recurriendo ésta al acarreo de agua del río Cauca. La Secretaría de Salud Municipal realizó también una intervención en saneamiento con un programa de instalación de tazas sanitarias. La instalación, uso y mantenimiento de estas unidades es en general deficiente, siendo una de las causas el irregular abastecimiento de agua.

Como parte de la respuesta a esta problemática, EMCALI y la Universidad del Valle/CINARA iniciaron los Proyectos de Aprendizaje en Equipo, con la participación de instituciones locales y regionales, las comunidades de El Hormiguero, Pízamos y Cauca Seco y la ONG Plan Internacional. En el Proyecto se llevan a cabo actividades de capacitación y producción de material didáctico para las comunidades y las instituciones, además de las actividades corrientes de un proyecto de desarrollo, las cuales se ejecutan participativamente. La selección de la fuente y de las tecnologías fue un proceso difícil, de carácter participativo, en donde, instituciones y comunidades con igual capacidad de decisión, analizaron conjuntamente las alternativas, adoptándose un pozo profundo, un alcantarillado no convencional y soluciones individuales de saneamiento para Cauca Seco. El proceso de construcción también fue concertado, distribuyendo las responsabilidades entre las instituciones, la comunidad y la ONG.

*"En primera instancia se pensó fue en un acueducto regional tomado del río Pance, pero luego vimos que no era viable, entonces ya fue como vino esto del pozo profundo y vimos que para la comunidad era viable "*

*Nelly Guapacha, líder comunitaria*

Los costos de inversión son: abastecimiento de agua US\$170 00, soluciones de saneamiento por vivienda US\$63 000, alcantarillado no convencional US\$540 000. La unidad sanitaria de la vivienda incluye tanque de almacenamiento domiciliar, inodoro, ducha, lavadero y sistema de tratamiento de efluentes. Los costos incluyen los materiales y mano de obra aportados por la comunidad, que ascienden a 40% del total. La operación y mantenimiento será realizada por la comunidad, la cual decidió instalar micromedición y aumentar la tarifa de US\$0 23 a US\$2 3 por vivienda y por mes.

El liderazgo en la etapa de planificación que incluye el diseño de las soluciones fue principalmente de los grupos de mujeres, mientras que la construcción ha sido realizada por los hombres con alguna participación femenina, la cual se ha dado a través de los comités de veeduría y compras, encargados del control de las obras. El proyecto se encuentra en la etapa de construcción y capacitación para la administración, operación y mantenimiento. Paralelamente, la comunidad ha iniciado otros proyectos como la instalación de la caseta de comunicaciones y la creación de una microempresa de mujeres. Los principales problemas han sido los relacionados con la tenencia de la tierra y el cumplimiento del código de usos del suelo, que limitan la acción de las instituciones estatales.

### **3.4 Altos de Menga**

Altos de Menga, con 2 650 habitantes, está ubicado en zona de ladera, en un área principalmente rocosa, con alta densidad poblacional y condiciones de urbanización que dificultan la implementación de soluciones de saneamiento. A raíz de la construcción del acueducto -una extensión de la red urbana que por bombeo llega a la zona- se incrementaron notablemente los problemas de disposición de excretas y aguas grises. EMCALI decidió construir un alcantarillado convencional sobre las vías de acceso al cual era imposible conectar algunas áreas pobladas. A través de los Proyectos de Aprendizaje en Equipo se está dando una respuesta a la problemática de saneamiento, con la participación de instituciones locales, ONGs y la comunidad.

El proyecto se encuentra en plena ejecución y uno de sus logros más interesantes se refiere al diseño participativo de las redes de alcantarillado no convencional y de las unidades sanitarias, en el cual la comunidad, con base en el conocimiento que tiene de su territorio ha indicado a los ingenieros los trazados tentativos considerando problemas de servidumbres y sectores con problemas topográficos y de suelos. A nivel comunitario, el sector de la población que tenía mayores conflictos consiguió conformar su propia organización para participar en el proyecto y en cada sector existe un comité encargado de coordinar las acciones con la población de su área de influencia y que actúa como enlace con las instituciones estatales y la ONG.

El principal problema comunitario es el manejo de conflictos de tipo político y el principal problema técnico es el manejo del agua lluvia, ya que la forma en que se dio la urbanización llevó a que se rellenaran los drenajes naturales. A nivel de vivienda se dificulta la financiación de la unidad sanitaria por limitaciones de tipo legal en las instituciones para la inversión en predios privados y los préstamos y subsidios son limitados por los requisitos que deben llenar los usuarios, imposibles de cumplir en los asentamientos informales entre los que se encuentran la tenencia legal de la propiedad, el reconocimiento legal del asentamiento por parte de las instancias de planificación urbana, la declaratoria de riesgo expedida por las entidades encargadas de manejar desastres y el cumplimiento de los códigos de usos del suelo.

La participación de la comunidad ha llevado a la movilización de recursos tanto propios como gestionados con ONGs, y la urgencia por resolver la situación sanitaria ha marcado un ritmo comunitario difícil de seguir por las instituciones; así, la comunidad inició la construcción con recursos propios debido a las limitaciones legales que tiene EMCALI para invertir. Dado que el proyecto implica soluciones no convencionales manejadas por la comunidad, entregando sus descargas al alcantarillado manejado por la empresa de servicios, se analizan actualmente los esquemas administrativos y de relaciones entre la comunidad y EMCALI.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los proyectos han mostrado el inmenso potencial de superación y participación de las comunidades en los asentamientos urbanos informales cuando son reconocidas como un igual y con el respeto que merecen como gestoras de su propio desarrollo. En ellos se han probado exitosamente los espacios de participación ciudadana, promovidos por la Constitución Nacional y se han abierto opciones para la solución de conflictos y para la concertación, tanto al interior de la comunidad como de las instituciones, mejorando la relación comunidad-instituciones estatales-ONGs.

Es importante revisar los esquemas jurídico-administrativos en los que se mueven las instituciones para su intervención en estos asentamientos y la voluntad política para dar solución a los problemas de servicios a poblaciones que han sido tradicionalmente marginadas de las inversiones estatales.

El problema de servicios es intersectorial y comprende acciones en la vivienda, educación, obras públicas, planificación, y en la gestión y organización comunitaria, que tienen por objeto asegurar la sostenibilidad de los asentamientos urbanos y de las soluciones que se implementen.

Para una prestación eficaz de los servicios públicos, es importante considerar cuidadosamente el proceso de selección y diseño de tecnología, que debe partir de las soluciones adoptadas por la comunidad y ser completamente



participativo y abierto a todo tipo de alternativas, a la vez que ajustarse a las condiciones sociales, culturales y económicas de los usuarios

## **REFERENCIAS**

- GRET,(1994), El agua y la salud en los barrios urbanos desfavorecidos Sophia Antípolis Francia
- Nuestro Futuro Común, (1993), Cumbre para la Tierra Programa para el Cambio
- WASH,(1993),Lecciones aprendidas en materia de agua, saneamiento y salud USAID-WASH USA
- WSSCC-Water Supply and Sanitation Collaborative Council, (1995), Draft Research Report. Habitat Kenya

## **RECONOCIMIENTOS**

Este trabajo ha sido posible gracias a la cooperación de las comunidades de La Sirena, El Hormiguero y Altos de Menga, EMCALI, y demás instituciones locales, y del Acuerdo de Cooperación entre los Gobiernos de Colombia y Países Bajos

# OS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS URBANOS

*ABIKO, Alex Kenya<sup>(\*)</sup>, ALMEIDA, Marco Antonio Placid<sup>(\*\*)</sup>*

## 1. Apresentação

Este trabalho sintetiza uma série de reflexões feitas pelos autores a respeito dos processos de urbanização de favelas e da qualidade dos serviços públicos urbanos a elas ofertadas

A abordagem do tema parte de um breve relato histórico das intervenções em favelas na RMSP, Região Metropolitana de São Paulo, região de referência para este trabalho

A partir da síntese dos principais conceitos de qualidade, de serviços públicos urbanos e de infra-estrutura urbana envolvidos diretamente com os processos de urbanização de favelas, são levantados possíveis mecanismos para a implantação, distribuição e garantia de qualidade dos serviços prestados

## 2. Aspectos da evolução dos trabalhos de urbanização de favelas na RMSP

Os estudos relativos ao fenômeno do favelamento têm demonstrado que modificações vêm ocorrendo nos processos de intervenção adotados pelo Poder Público com o objetivo de elevar a níveis aceitáveis de habitabilidade as moradias existentes nas áreas peri-urbanas

No começo da década de 40 observa-se o surgimento das primeiras favelas na RMSP. Inicialmente, elas irão se concentrar na cidade de São Paulo. Depois, seguindo a trilha da industrialização, a partir da década de 60, o fenômeno do favelamento irá se desenvolver em outros municípios, principalmente os limítrofes, interligados e atendidos por meios de transportes de massa

As primeiras intervenções de órgãos públicos na cidade de São Paulo, a partir da década de 50, são marcadas pela prática política predominante nesse período: remoção de favelas

Essa postura do Poder Público persiste até o final da década de 70, quando ganha fôlego as propostas de intervenção com vistas à urbanização de favelas, trazidas tanto enquanto reivindicação dos movimentos de moradia como em propostas elaboradas pelo Poder Público. Além disso, a problemática das favelas e das condições de vida de seus moradores, enfrentando frequentes

---

(\*) Eng<sup>o</sup> Civil, Professor Doutor da E Politécnica USP

(\*\*) Eng<sup>o</sup> Civil, Doutorando E Politécnica USP e Professor da Universidade Mogi das Cruzes/SP

desmoraamentos, alargamentos e situações de risco, despertam o interesse e a sensibilização da opinião pública e da sociedade em geral, que também pressionam o Poder Público a tomar medidas mais efetivas

Neste período, a possibilidade de remoção se inviabiliza devido ao elevado número da população favelada existente, desta forma, a política de remoção se torna superada pela realidade e a favela se insitui, de fato, como local de moradia de parcelas significativas da população

Com o contínuo agravamento da situação sócio-econômica da classe trabalhadora, aumenta cada vez mais o número de pessoas que vão morar na favela e com isso sua representatividade dentro do quadro político da região peri-urbana

Ocorre um incremento nas intervenções, tanto em número de favelas atendidas como também em relação aos serviços públicos urbanos disponíveis a essa parcela da população, que reivindicavam melhorias básicas drenagem, água, esgoto, eletrificação, iluminação pública e coleta de lixo

O Poder Público, pressionado pelas organizações populares, começa a implementar melhorias, com a criação de programas destinados a melhorar as condições de vida dessa população

O ano de 1982 marca um momento importante na conjuntura política, com a realização de eleições diretas, em nível municipal e estadual num contexto de pluripartidarismo, que possibilita a ascensão das forças opositoras ao regime militar, que governara o país desde 1964

A necessidade de se enfrentar a questão da habitação popular, especialmente a problemática das favelas, torna-se "ordem do dia" de várias destas novas administrações. O fio condutor para as novas discussões passa a ser então, além da urbanização física, com a implantação de obras de infraestrutura, o acesso aos serviços públicos urbanos e a regularização fundiária

Desde o final da década de 80 até o presente, novas modalidades de intervenção em habitação popular<sup>21</sup> são incorporados ao nosso dia a dia. Em relação específica aos assentamentos peri-urbanos, destaca-se desde a tradicional melhoria nas áreas ocupadas, os loteamentos sem remoção, os mutirões acompanhados por assessoria técnica, até a atual proposta de verticalização das favelas, em desenvolvimento pela Prefeitura de São Paulo

### **3. O crescimento das cidades e a qualidade dos serviços públicos urbanos**

O incremento do número de favelas e de seus moradores, está diretamente relacionado com a evolução dos processos de urbanização ocorrida durante as últimas décadas. Como consequência observa-se um aumento

---

<sup>21</sup> Segundo ABIKO (1995) as principais modalidades de intervenção em habitação popular são unidades acabadas venda e/ou aluguel, lotes urbanizados, melhoria em unidades habitacionais e em loteamentos, urbanização de favelas, melhoria em cortiços e o mutirão

significativo da demanda por serviços públicos urbanos e por novas redes de infra-estruturas, além da ocorrência de uma mudança em relação as exigências dos usuários quanto a qualidade desses serviços prestados.

Sabe-se que o aumento da demanda por serviços públicos urbanos é uma consequência natural de qualquer processo de urbanização, seja ele a nível estadual, municipal ou mesmo numa escala pontual, como é o caso, por exemplo de uma favela em urbanização. Entretanto, esse crescimento urbano, principalmente como vêm ocorrendo nos grandes centros urbanos do país, não tem sido acompanhado pelo aumento, na mesma proporção, dos serviços públicos urbanos, tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

Nessa direção, além do aumento da oferta de serviços públicos urbanos, de novas redes de infra-estrutura, coloca-se em pauta a melhoria de sua qualidade. Tal fato, entretanto, representa um desafio, uma vez que, cada vez mais se torna importante a busca de soluções para a superação das dificuldades observadas de déficit, deterioração, desperdícios, baixa produtividade, etc , na prestação de serviços públicos urbanos.

Constitui-se um fato notório à todos que se inclinam sobre os estudos dos problemas oriundos do rápido processo de crescimento urbano das principais cidades dos países em desenvolvimento, que grande parte dos moradores desses centros urbanos vivem abaixo do nível de pobreza, em assentamentos degradados, clandestinos e sem infra-estrutura. Para IMPARATO e ABIKO (1993), nos últimos anos tem ganho aceitação, a idéia de que o crescimento urbano é irreversível, mas que seus efeitos podem ser de algum modo administrados

Em relação as áreas peri-urbanas, num primeiro momento, os serviços públicos urbanos e as redes de infra-estrutura, alvo das reivindicações populares, no tangente a implantação, ocorreu de forma a privilegiar o atendimento imediato do maior contingente possível de moradores. No entanto, no atual momento, a implantação desses serviços deve ter como suporte critérios de qualidade e sustentabilidade condizente ao atual estágio de desenvolvimento da sociedade em geral, para poderem ser administrados de forma auto-sustentável

### **3.1 Os serviços públicos urbanos - conceitos**

A prestação dos serviços públicos urbanos tem por objetivo principal atender as exigências dos usuários, de acordo com uma política de gestão da qualidade, que entre outros fatores garanta também a auto-sustentabilidade do processo

Os serviços públicos urbanos devem ser prestados de forma adequada e eficaz ao usuário, conforme cinco princípios. permanência, generalidade (todas as pessoas devem ter acesso a eles), eficiência, modicidade (o serviço deve ter

um custo reduzido) e cortesia (quando o prestador do serviço é um funcionário público).

Buscando esclarecer melhor o conceito de serviços públicos urbanos, destaca-se a importância de diferenciá-lo de redes de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Por redes de infra-estrutura urbana considera-se as redes físicas de distribuição de água e coleta de esgotos, as redes de drenagem, as redes de distribuição de energia elétrica, comunicações, sistema viário etc. Por exemplo, o serviço público urbano de abastecimento de água refere-se à atividade de gestão do abastecimento de água, isto é, a operação, a tarifação, a manutenção da rede, etc. Por serviços públicos urbanos são consideradas as atividades desenvolvidas no âmbito urbano que satisfazem às necessidades coletivas: abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo etc.

Nessa direção, pode-se fazer a mesma distinção em relação aos equipamentos urbanos. Tomando como exemplo a educação, os edifícios e as instalações seriam os equipamentos urbanos e o serviço público urbano de educação refere-se a gestão do sistema educacional e o gerenciamento das atividades escolares.

Destaca-se que, apesar da noção de serviços públicos urbanos poder variar conforme as características da sociedade, da sua organização política e do seu grau de desenvolvimento, será sempre função dos serviços públicos urbanos atender às necessidades coletivas das comunidades-alvo.

Assim como a noção de serviço público urbano, as necessidades coletivas variam consideravelmente entre os diversos países, entre as diversas realidades sociais, entre os vários períodos históricos. Nesse sentido, se faz necessário que essas carências sejam avaliadas de forma objetiva, racional e quantitativa, ou também de forma subjetiva, envolvendo nesta avaliação a percepção do usuário em relação ao seu cotidiano urbano e de problemas que tem a enfrentar.

A título de exemplo, pesquisa desenvolvida em 1994, pelo CEDEC/SP (JACOBI, 1994), constatou que os principais problemas existentes na cidade de São Paulo, apontados pela população paulistana são: poluição do ar (13,3%), violência (12,8%), falta de serviços médicos (10,4%), falta de áreas verdes (8,3%), esgoto (6,6%), qualidade da água (6,5%), falta de transporte coletivo (6,1%), enchentes (6,1%), entre outros.

Em relação às necessidades da população, no tocante aos serviços públicos urbanos e às redes de infra-estrutura, e à qualidade como estes são oferecidos, a questão que se coloca é a da conveniência de se incrementar a acessibilidade da população aos novos instrumentos que lhe permitem exigir o fornecimento destes, dentro de padrões aceitáveis de fornecimento.

Nessa direção, dois poderosos instrumentos que estão colocados ao alcance da comunidade e que contribuem para a melhora da qualidade dos

serviços são o Código de Defesa do Consumidor (Lei federal nº 8.078, de 11/09/90) e a Lei dos Serviços Públicos (Lei federal nº 8.987, de 13/2/95).

Acredita-se que estes dois componentes podem e devem ser operacionalizados para a utilização em programas de melhoria da qualidade em serviços públicos urbanos.

Torna-se necessário, entretanto, ampliar a divulgação à sociedade brasileira desses dois preciosos instrumentos, em especial aos moradores do setor peri-urbano; uma vez de domínio público, o Código de Defesa do Consumidor e a lei dos Serviços Públicos deverão dar suporte as reclamações, garantindo assim, a satisfação dos usuários, reduzindo os preços e, ao mesmo tempo, propiciando um serviço com qualidade

Um fato que merece destaque é a possibilidade, em determinados momentos, sob pressão popular por exemplo, de empresas prestadoras de serviço, públicas ou privadas, estarem mais preocupadas com o número de usuários atendidos do que com a qualidade do serviço em si, como que fossem coisas distintas, e sabemos que não o são. É perfeitamente possível melhorar a quantidade de atendimento, conjuntamente com a qualidade do serviço, uma vez que não são coisas excludentes

Um exemplo é a melhoria do atendimento ao consumidor, o que inclui orientação e prestação de informações, evitando por exemplo, o tempo de permanência em filas e guichês. Como metas necessárias mas que já exigiriam algum investimento, incluem-se a informatização e aumento da automação e do auto atendimento, a exemplo do que já ocorre com os serviços bancários (CARDOSO, 1995)

### **3.2 A qualidade nos serviços públicos urbanos**

A definição genérica de qualidade refere-se a propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza ou, numa escala de valores, qualidade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar, aceitar ou recusar qualquer coisa.

De acordo com a NBR ISO 9004-2 (1993) por qualidade entende-se a “totalidade de características de uma entidade que lhe confere a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas e implícitas”

No caso específico dos serviços públicos urbanos a questão da qualidade “se coloca de forma particularmente importante em um quadro de dificuldades financeiras e político-institucionais. Além de propiciar uma diminuição de custos, é um instrumento capaz de garantir a satisfação dos usuários, reduzir riscos e beneficiar os funcionários” (ABIKO, 1995)

Assim, deve-se sempre ter em conta que a interrelação entre qualidade e satisfação do cliente são questões indissociáveis

De acordo com o texto da NBR ISO 9004-2, o procedimento adequado para a obtenção e a manutenção da qualidade em uma organização voltada à

prestação de serviços dependem de uma abordagem sistemática para a gestão da qualidade visando assegurar que as necessidades do cliente sejam atendidas e atingidas

#### **4. A melhoria da qualidade dos serviços público urbanos como condicionante para o atendimento das funções da habitação em áreas de favelas urbanizadas**

A maioria das intervenções já realizadas em áreas ocupadas por favelas, tiveram como objetivo, entre outros, dotar essas áreas com redes de infra-estrutura e garantir acesso da população aos serviços públicos urbanos, além de buscar melhorar as condições de habitabilidade, de forma a garantir que estas cumpram suas funções.

Sabe-se que, para a habitação cumprir as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrado de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca. Isto significa que o conceito de habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, mas necessariamente deve ser considerado de forma mais abrangente envolvendo também o seu entorno.

No caso das habitações urbanas, que abrigam no Brasil 76% de sua população, este conceito abrangente envolve o acesso aos serviços públicos, redes de infra-estrutura urbana e aos equipamentos sociais.

Pode-se verificar, através da situação apresentada, que habitação e contexto urbano são sistemas integrados e que devem ser considerados necessariamente como interdependentes. Esta conceituação parece ser lógica e óbvia, porém é extremamente difícil transpor esta visão para uma implementação operacional. Uma das razões para esta dificuldade é que a responsabilidade técnica e administrativa dos vários subsistemas urbanos estão ligados a diferentes esferas de governo: municipal, estadual, federal e também algumas vezes metropolitano. Os recursos financeiros que condicionam a implementação dos programas também tem origem nestas diferentes esferas de decisão.

Por outro lado, dada sua especificidade, merece destaque a forma como se dá a prestação de serviços públicos urbanos às áreas de favelas. Apesar de não existirem diferenciações substantivas na concepção do fornecimento dos serviços, cabe ressaltar que, efetivamente, em determinadas situações os serviços públicos são prestados de forma diferenciada nas áreas ocupadas por favelas.

São conhecidas as dificuldades técnicas da utilização de determinados materiais usualmente empregados, como por exemplo, o caso da execução das redes de abastecimento de água. A Sabesp, concessionária dos serviços de água e esgoto na cidade de São Paulo, utiliza máquinas, tipo retro-escavadeira, para o assentamento de redes de PVC rígido  $\phi$  50 mm na maior parte do seu

trabalho Entretanto, muitas vezes, dada as dimensões diminutas das vielas internas às favelas, são utilizadas redes de PEAD  $\phi$  32 mm, que por ser um material de grande maleabilidade, permite o assentamento da rede manualmente

Uma outra dificuldade técnica é a relacionada com a distribuição de energia elétrica no interior das favelas urbanizadas A Eletropaulo, concessionária na cidade de São Paulo, utiliza kits constituídos por postes metálicos de dimensões reduzidas com quadros de distribuição e medição contemplando até quatro unidades habitacionais

Por sua vez, o serviço de varredura das ruas da cidade, ocasionalmente, se não for totalmente, não é executado nas vielas internas aos núcleos de favelas urbanizados<sup>22</sup>

Nessa direção, entende-se que cabe ao Poder Público, quando o serviço for prestado de forma centralizada, isto é, ele próprio for o agente prestador do serviço, incorporar e difundir junto ao seu corpo técnico, os direitos adquiridos por diferentes segmentos do setor peri-urbano, como é o caso das favelas urbanizadas Tal fato irá sem a menor dúvida, contribuir para o rompimento dos estigmas relacionados com as favelas, que perduram até os dias atuais e contribuir para a valorização dessa população

Em relação aos serviços prestados de forma descentralizada, cabe ao Poder Público o papel de regulação sobre todas as atividades desenvolvidas, uma vez que um contrato de prestação de serviços pode ser modificado unilateralmente pelo Poder Público, em defesa do interesse coletivo

## **5. Auto-sustentabilidade financeira**

Sabe-se que no setor peri-urbano, em especial nas favelas, a grande maioria das intervenções sempre foram realizadas sob a ótica de políticas dotadas de mentalidade paternalista, coronelícia na maior parte das vezes, que aniquilava qualquer proposta de desenvolvimento sustentado que se pretendia implantar

Entende-se por desenvolvimento sustentado quando a utilização dos recursos disponíveis procede de maneira a satisfazer às demandas do presente sem comprometer o potencial para atender àquelas das gerações futuras (HESPANHOL, 1992)

No decorrer da década de 80 houve um movimento de relativa descentralização das receitas tributárias em favor dos Estados e municípios A reforma tributária de 1988 consolidou essa tendência ampliando-a para esferas de governo, paralelamente à previsão de responsabilidades na execução de várias políticas públicas, fundamentalmente nos setores sociais

---

<sup>22</sup> É correto afirmar que a favela uma vez urbanizada e com a situação fundiária regularizada passa a ter seu sistema viário oficializado as vias com nomenclatura e as habitações com numeral



A maior tendência de crescimento dos gastos sociais municipais foi percebida pelos municípios com mais de 100 000 habitantes. Uma possibilidade, que poderia explicar essa constante tendência de crescimento dos gastos sociais nos municípios grandes, refere-se ao aumento das demandas sociais diante da crise econômica e do forte processo migratório, que já vinham se arrastando ao longo da década. Deve-se lembrar, também, do papel desempenhado pelos municípios maiores na provisão de serviços públicos urbanos, atendendo, muitas vezes, à população dos municípios vizinhos sem nenhuma contrapartida financeira.

Aponta-se a necessidade de um rompimento com essa prática. Novos mecanismos devem ser introduzidos de forma a dar sustentação às reformas necessários. Pode-se afirmar também que, propostas de recuperação de custos de obras, programas, etc., que reverterão, direta ou indiretamente em prol da mesma comunidade, deverão ter receptividade positiva por parte da mesma. Essa capacidade de “enxergar” das comunidades permite também, que percebam mais rapidamente o que estão pagando e a quantidade e a qualidade dos serviços locais que recebem. (WORLD BANK, 1988)

Segundo a WSSCC (1993), o crescente interesse de governantes e de agências internacionais de desenvolvimento em recuperação de custos é parte de uma profunda mudança nas políticas públicas nos países industrializados e em desenvolvimento. Tal mudança é dirigida pela necessidade de reduzir ou, pelo menos, conter os gastos públicos em franco crescimento em muitos países.

Acreditamos que propostas que envolvam as questões abaixo relacionadas deverão ser aprofundadas, tendo como horizonte um serviço público mais eficiente, mais eficaz, mais competitivo.

- reforma tributária e a descentralização dos governos federal e estadual, definindo-se mais claramente as responsabilidades e as tarefas de cada esfera de governo,
- privatização de serviços públicos com a sua regulação como forma de aumentar o ingresso de recursos financeiros, assim como, garantir a competitividade entre as empresas prestadoras de serviço,
- introdução de novos mecanismos com o objetivo de aumentar a arrecadação municipal. Pode-se citar como exemplo a Operação Interligada, o projeto de Lei municipal (SP) nº 335/1990 que dispõe, dando um novo enfoque, sobre a já antiga questão do tributo da contribuição de melhorias, etc.,
- maior incentivo à participação comunitária, de preferência organizada em associações, em ONGs, etc., de forma a poderem contar com assessoria técnica, mais especificamente jurídica, de forma a poderem fazer valer os direitos constitucionais já adquiridos, além da contínua utilização dos instrumentos de defesa do consumidor, anteriormente mencionados.

## **6. Comentários finais e propostas**

Ao longo deste texto foram apresentadas algumas idéias, e alguns fatos que hoje têm sido discutidos no âmbito da participação do Estado na gestão e operação dos serviços públicos urbanos. Sem dúvida é uma questão atual que remete à discussão substantiva do papel do Estado na modernização do país.

Como sabemos, a mobilização da sociedade brasileira, e, principalmente dos moradores dos setores peri-urbanos em direção à melhoria dos serviços e em especial dos públicos urbanos tem sido muito tímida.

Por um outro lado, percebemos também, embora de forma ainda bastante embrionária, o despertar de uma consciência crítica em relação à prática de políticas paternalistas, baseadas na subvenção quase que total dos empreendimentos, que impregnam a maioria dos processos de intervenção em áreas do setor peri-urbano, com especial destaque aos assentamentos subnormais.

Acredita-se que está no momento do Estado, em seus diversos níveis, entender a necessidade de se introduzir uma gestão da qualidade nos serviços públicos urbanos aumentando a eficiência dos recursos investidos e se engajar num movimento que tenha por objetivo a busca da qualidade e auto sustentabilidade em serviços públicos urbanos.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos urbanos se coloca de forma particularmente importante em um quadro de dificuldades financeiras e político-institucionais hoje existentes. Além de propiciar uma diminuição de custos, é um instrumento capaz de garantir a satisfação dos usuários e reduzir riscos.

Uma correta prestação de serviços públicos urbanos pode ser vista como parte de uma política compensatória e de redistribuição de renda. Assim considera-se os serviços públicos urbanos como um instrumento para o desenvolvimento econômico, para a melhoria da qualidade de vida e para a proteção e a melhoria das condições de saúde e de higiene da população.

## **7. Referência Bibliográfica**

ABIKO, Alex Kenya **Introdução à Gestão Habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995 (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12)

\_\_\_\_\_. **Serviços públicos urbanos**. São Paulo, EPUSP, 1995 (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/10)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS **Gestão da qualidade e elementos do sistema da qualidade**. NBR ISO 9004-2 Rio de Janeiro, 1993

- CARDOSO, L.R A. **Qualidade em serviços de infra-estrutura urbana** São Paulo, EPUSP, 1995 Apresentado à disciplina Qualidade na Indústria da Construção Civil Xerocopiado.
- HESPANHOL, I **Desenvolvimento sustentado e saúde ambiental** In Revista Politécnica, nº 204/205. São Paulo, 1992, p 66-72
- IMPARATO, I G P.; ABIKO, A K **Urbanização, abastecimento de água e saneamento** In Revista Politécnica, nº211 São Paulo, 1993, p 58-65
- JACOBI, P R. **Households and environment in the city of São Paulo: problems, perceptions and solutions** Environment and Urbanization, Vol 6, No.2, Oct 1994
- WORLD BANK. **Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social - problemas e opções** Brasília/Washington, 1988. vol 1.
- WSSCC Water Supply and Sanitation Collaborative Council **Working Documents 3** Cost recovery and resource mobilization Siena, Itália MAE/DGCS/CERFE 1993

## **“O REASSENTAMENTO DE MORADORES DE ÁREAS DE RISCO COMO AÇÃO DE REESTRUTURAÇÃO URBANA”**

*TOSTES, Maria Isabel de Vasconcelos Porto<sup>(\*)</sup>*

A ausência de uma política de provisão de habitação nas últimas duas décadas, associada ao empobrecimento generalizado da população levou uma significativa parcela da sociedade de nível econômico baixíssimo a ocupar as chamadas “áreas de risco”

Se de um lado as características topográficas da Cidade do Rio de Janeiro, aliadas a um quadro litorâneo com baías, praias, baixadas tornam-na Maravilhosa, por outro, problemas críticos são encontrados nas áreas ocupadas pela população mais pobre.

Assim estimam-se 7 000 famílias nestas condições sobrevivendo em 324 áreas em situação de risco, incluídos aqui 16 viadutos

A criação da Secretaria Municipal de Habitação, e mais especificamente da Gerência do Programa “Morar Sem Risco”, visa atender a esta população. A SMH definiu como base de política habitacional que “a moradia é um direito do cidadão, a habitação não é só casa, mas integração à estrutura urbana (infra-estrutura sanitária, de transporte, de educação, de saúde e de lazer), e que compete à coletividade prover estrutura urbana”<sup>1</sup>

Programa Morar Sem Risco, integrante da política habitacional do Município do RJ tem como objetivos

- Eliminar o risco de desabamentos e/ou inundações em áreas habitadas,
- Reassentar as populações que moram em áreas de risco quando não for possível (ou vantajoso) eliminar o risco,
- Recuperação de espaços públicos comprometidos com ocupações irregulares

Localizadas em encostas (sujeitas a desmoronamentos ou deslizamentos), pedreiras desativadas, margens de rios ou canais inundáveis, na sua maioria coincidentes com as faixas marginais de proteção, viadutos circundados por pistas de alta velocidade, estas áreas apresentam uma baixa qualidade de moradia e constituem um risco de vida iminente e permanente para os seus ocupantes

No caso de encostas e pedreira, a Fundação Instituto de Geotécnica do Município, (GEORIO) detém a competência de identificação das mesmas, caracterizando-as segundo o maior ou menor grau de risco (o grau 3 é o maior)

Já as áreas ribeirinhas são identificadas pela Divisão de Drenagem, órgão da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos

---

<sup>(\*)</sup> Arquiteta, Secretaria Municipal de Habitação Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

## **1 César Maia, A Política Habitacional do Rio, Secretaria Municipal de Habitação Municipal, 1995, P.1**

Quanto a viadutos, aparentemente uma situação de menor gravidade, se assim se pode dizer, o risco está na localização das habitações junto das pistas de alta velocidade. O abalroamento por veículos desgovernados pode ser incontrolável. Além disso, as estruturas dos viadutos são colocados em risco pelas construções dos ocupantes: são escavações junto aos pilares de sustentação (situação que pode ser constatada visualmente no viaduto metroviário na Av Suburbana, no Jacaré) que impede a manutenção periódica do viaduto, infiltrações de água servida; a presença de canalizações de gás no subsolo destas áreas (como se tratam de espaços públicos, não destinados a habitação, as concessionárias de serviços públicos utilizam-nas para colocação das suas redes de abastecimento)

A população que se encontra em qualquer uma destas situações tem características semelhantes um alto grau de miserabilidade. A carência quase absoluta de infra-estrutura básica induz ao alto grau de vulnerabilidade ambiental que, como consequência deste quadro, faz proliferar doenças de pele graves e das vias respiratórias, e uma população infantil com a saúde comprometida.

Para se garantir as metas e objetivos de um programa habitacional é necessário um planejamento adequado para que o processo não se torne uma mera transferência de população, mas seja uma ação de Reestruturação Urbana. Assim, desde Julho de 1994 iniciou-se uma parceria municipal entre as secretarias de Governo (SMG) e de Habitação. A SMG através da Região 1ª Administrativa da Área de Planejamento I, a cidade do Rio de Janeiro está dividida em 5 áreas de Planejamento apresentava demandas habitacionais, quer fossem áreas de risco, quer áreas faveladas insalubres; por outro lado a Companhia de Limpeza Urbana - COMLURB, ocupando uma extensa área no Caju (bairro contíguo ao porto do RJ) onde se localiza grande parte do seu patrimônio, área de antigo aterro sanitário da Prefeitura do extinto Distrito Federal - onde se construiu uma Usina de Lixo e o restante é ocupado com garagens, oficinas mecânicas, etc

Neste seu patrimônio incluí-se uma área usada como vazadouro de entulho de obra, mas que não atendia mais aos seus objetivos. Espremida entre este entulho, os muro da viação 1001, um canal e containers (o bairro do Caju é conhecido pelos cemitérios, carretas e containers) está Parque Conquista, uma comunidade que em 1985 era composta por 70 barracos ocupando cerca de 4 000,00 m<sup>2</sup>. Em 1993 o número já tinha dobrado e os barracos começavam a subir pelo monte de entulho, já se esparramando para 9 000,00 m<sup>2</sup> incluída aqui a via onde circulavam os caminhões que derramavam entulho.

As variáveis que o município tinha para Parque Conquista eram então comunidade insalubre precisando de urbanização, terreno para

reassentamento e áreas de risco a serem reassentadas. A primeira variável era prioridade da Região Administrativa, e a última - área de risco - era do Programa Morar Sem Risco. Quanto ao terreno, era básico para os dois lados.

Apresentou-se uma proposta à COMLURB, detentora dos terrenos, que contemplava não só os viadutos da API - Francisco Bicalho, Praça da Bandeira - e Parque Conquista como também uma demanda comum a todos: moradores da Linha Férrea ramal de Arará no Caju - famílias morando a menos de 50 cm dos trilhos por onde passavam, quatro a cinco vezes ao dia, trens de carga da RFSSA - ocupando o talude de um viaduto de sustentação entre a linha e a COMLURB.

Obtida a aprovação da COMLURB, o projeto começa a ser executado. Os objetivos eram vários, bem como os “parceiros”. Assim pretendia-se:

- Resgatar a ambiência e caracterização do Bairro do Caju,
- Eliminação de áreas de risco,
- Recuperação de espaços públicos comprometidos por ocupações irregulares que afetam a infra-estrutura,
- Urbanização de área habitacional pela promoção de padrões adequados de infra-estrutura,
- Incentivo às parcerias da Sociedade Civil,
- Promoção de espaços adequados ao exercício de atividades e usos gerados pela comunidade local,
- Promoção de políticas públicas integradas

Buscávamos com esses objetivos ir ao encontro de uma das premissas básicas de Habitat, qual seja: A consciência de que a urbanização, por si só, é insuficiente para assegurar a qualidade de vida das populações, o que nos remete à aplicação de programas de geração de emprego e renda, e capacitação profissional, bases essenciais para inserção social das populações incluídas.

Menos de 1 mês depois de iniciado o projeto, um incêndio no viaduto Francisco Bicalho, arrasando com 30 moradias, precipitou a retirada antecipada das famílias que ficaram alojadas provisoriamente em “Magarça” - abrigo que a Prefeitura tem para situações emergenciais. Desta ocorrência surgiu a parceria com a Sociedade civil. Já atuava na comunidade o Comitê da Cidadania Contra a Fome e a Miséria dos Funcionários da CEG - Companhia Estadual de Gás. A partir daí, periodicamente, aconteceram reuniões com este comitê, a que se juntaram também os representantes do viaduto Praça da Bandeira, do Comitê da Cidadania Contra a Fome e a Miséria dos Funcionários do Banco do Brasil (atuantes em Praça da Bandeira já há alguns anos), com os moradores de Parque Conquista e com a Fronape - Frota Nacional dos Petroleiros - (sempre atuante na área do Caju com vários projetos comunitários).

O Projeto beneficiava Parque Conquista não só com a execução da infra-estrutura básica, como também abria espaço para um remanejamento de situações de insalubridade aguda, permutando cerca de 100 lotes para a comunidade, creche, horta comunitária e praça. Parque Conquista passou a ocupar uma área de 22 000,00 m<sup>2</sup>

Quanto aos ocupantes de viadutos seriam reassentados em embriões construídos em lotes 50,00 m<sup>2</sup>, permitindo expansão quer horizontal quer vertical. O projeto tem características de vilas, com 12 casas que permitem a manutenção das relações interpessoais.

No caso dos ocupantes da Linha Férrea, a Prefeitura comprometeu-se com a comunidade a fornecer um terreno no Caju dotado de infra-estrutura. A área, pertencente à COMLURB, fica a 500 metros da Linha, dentro da mesma comunidade, já feita em ambos os casos a transferência já se confirmou. Quanto a linha Férrea os moradores encontram-se no terreno, aguardando a construção de casas por uma ONG através de financiamento que está sendo encaminhado pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Aqui a parceria aconteceu também com a Rede FSSA, além do Centro Bento Rubião.

### **Conclusões:**

No momento temos os três situações de risco eliminadas, a construção de creche quase concluída a desocupação dos espaços públicos e sua recuperação foi alcançada também.

A Prefeitura pretendia que os comitês acompanhassem e monitorassem as famílias reassentadas. No entanto, não se conseguiu esse comprometimento, apesar da Secretaria dispor de verbas para serem repassadas às ONG's.

Com a FRONAPE (Frota Nacional de Petroleiros) que desenvolve uma série de projetos junto à comunidade carente do Caju, está sendo elaborada um convênio para projetos comunitários.

Quanto às casas (construção) para as famílias a serem remanejadas de Parque Conquista e as oriundas da Linha Férrea, só em Janeiro se iniciarão, em regime de mutirão, num sistema de cooperativas.

Paralelamente a regularização fundiária está sendo agilizada pela Prefeitura junto à DPU - Delegacia do Patrimônio da União. A implantação da Rua Projetada, criando ligações à malha urbana principal do bairro encontra-se na Secretaria de Obras e Serviços Públicos, bem como a limpeza e drenagem do Canal (Valão das Rãs).

Falta concluir a implantação de redes de infra-estrutura, pavimentação, drenagem e arborização pública.

É o início de uma ação integrada de políticas públicas em uma Secretaria com menos de 1 ano de existência.

## **Referências**

Santos, Carlos Nelson F dos, "O uso do Solo e o Município" - 3ª edição Rio de Janeiro, IBAM 1990(textos de Administração Municipal, 2)  
Iplan Rio - Empresa Municipal de Informática e Planejamento  
Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro  
Maia, César, A política Habitacional do Rio, apresentação



# METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO URBANA E RESTAURAÇÃO AMBIENTAL EM FAVELAS: MATA MACHADO, RIO DE JANEIRO

*DUARTE, Cristiane Rose<sup>(\*)</sup> / COSTA, Lucia M<sup>(\*\*)</sup>  
SILVA, Osvaldo Luiz<sup>(\*\*\*)</sup> / SOARES, Francirose<sup>(\*\*\*\*)</sup>*

## 1. Introdução

Este trabalho se baseia na experiência de intervenção urbana na favela Mata Machado, situada no Alto da Boa Vista, Rio de Janeiro, em área sob proteção ambiental, realizada no âmbito do Programa Favela-Bairro. A partir da análise das formas de apropriação e uso dos espaços criados pela população, assim como das relações que os moradores estabelecem com seu meio ambiente, nossa equipe, enquanto consultora técnica deste trabalho, propõe uma metodologia de intervenção em assentamentos informais, baseada nas especificidades físico-culturais de seus moradores.

## 2. Programa Favela-Bairro

Buscando criar subsídios para uma política de intervenção que tem como objetivo transformar favelas em bairros oficiais da cidade do Rio de Janeiro, este trabalho apresenta resultados da aplicação de uma proposta metodológica de intervenção da favela Mata Machado, situada no bairro do Alto da Boa Vista em plena Mata Atlântica.

A intervenção em Mata Machado se deu no âmbito do programa "Favela-Bairro", promovido pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro através de sua Secretaria Municipal de Habitação, que tem por objetivo procurar novas formas de integração destas favelas à cidade formal, de maneira a evitar a exclusão cultural e social de seus moradores.

O programa "Favela-Bairro" foi iniciado através de um concurso público de propostas metodológicas para intervenções em favelas cariocas aberto a equipes de arquitetos e urbanistas estabelecidos na cidade do Rio de Janeiro e organizado pelo IAB-RJ. Cada uma das 15 equipes vencedoras do concurso foi contratada pela Prefeitura através do IPLANRIO, para atuar em uma favela da cidade e pôr em prática a metodologia proposta. Coube à nossa equipe, por determinação da SMH, o projeto de intervenção urbana em Mata Machado.

---

(\*) Arquiteta, Doutora pela Université Paris-I Sorbonne, Prof da UFRJ

(\*\*) Arquiteta, Ph D pela University College London, Prof da UFRJ

(\*\*\*) Arquiteto, M Sc pela FAU/UFRJ, Prof da UFRJ

(\*\*\*\*) Arquiteta, mestranda PROURB/FAU/UFRJ, Prof da UFRJ

A iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, ao lançar um concurso de metodologias para intervenção em favelas aponta para o surgimento de uma nova mentalidade do poder público que, como ressalta Bonduki (1993), passa a reconhecer a inevitável existência das favelas e a trabalhar para proporcionar melhores condições de habitabilidade a seus moradores. Assim, o papel de articulador social antes exercido por lideranças com objetivos políticos mais específicos, passa a ser estimulada pelo próprio Estado, na medida em que incentiva ONGs e seus próprios programas técnicos a tecerem articulações de moradores potencialmente capazes de mobilização em torno de trabalhos benfeitorias e concretização de iniciativas legitimadoras das demandas sociais.

### **3. Favela Mata Machado**

Mata Machado, uma das favelas incluída numa primeira fase deste programa, apresenta não apenas problemas típicos dos assentamentos informais, mas também uma série de especificidades cuja compreensão foi fundamental para a elaboração de uma metodologia de intervenção no local. O assentamento é localizado no bairro do Alto da Boa Vista, num sítio paisagístico bastante peculiar, apresentando terrenos de topografia acidentada em meio a uma vasta conformação de pedras, riachos, cachoeiras e numerosas nascentes. Além disso, o Alto da Boa Vista está situado em área acimada cota 100 metros, sujeita a legislação específica e considerada de difícil acesso, onde a chegada da infra-estrutura urbana ocorreu de forma tardia em relação aos demais bairros da cidade.

Para seu estabelecimento a favela foi ocupando, desde a década de 40 parte da floresta existente. Inicialmente composta por migrantes vindos do interior do estado do Rio de Janeiro, cidade de São Fidélis, em busca de trabalho na agricultura, a favela hoje é composta de 600 famílias, totalizando aproximadamente 2000 habitantes.

Hoje em dia, a população de Mata Machado é, na sua maioria, nascida na própria comunidade. Muitos moradores são netos e bisnetos dos primeiros migrantes que vieram de São Fidélis.

No entanto, apesar da população de Mata Machado parecer homogênea à primeira vista, é possível encontrar uma nítida extratificação social no interior da comunidade. Os setores mais segregados da favela são constituídos de uma população bastante pobre, que se instalou recentemente em áreas invadidas de terrenos limítrofes, e que portanto não se encontra inserida efetivamente na comunidade relacional de Mata Machado. Ainda, estas famílias recentemente instaladas na favela não possuem nem a mesma origem (não são descendentes dos antigos migrantes de São Fidélis) nem as mesmas características físicas (pois são de raça negra) da população mais antiga, o que os faz sofrer muitas vezes de uma forte discriminação por parte da comunidade. Os habitantes mais antigos da favela reclamam dos hábitos rurais deste

segmento da população local, alegando que a criação de porcos e galinhas não corresponde aos padrões de "urbanidade" almejados pelos moradores de Mata Machado

No que diz respeito à organização interna, pode-se dizer que Mata Machado é bem articulada, possuindo uma associação de moradores atuante e que exerce um poder legitimado pela população, tendo desempenhado um importante papel tanto na história da consolidação do bairro, quanto no desenvolvimento das relações entre comunidade e a cidade formal. Na época em que a favela vivia sob ameaça de remoção (anos 60 e 70), a associação de moradores de Mata Machado dispunha de todos os mecanismos de controle social e de alto grau de legitimidade. Este fato também foi um fator importante que impediu a instalação de quadrilhas ligadas ao tráfico de drogas no bairro.

A geografia da região, confinada entre o rio e a montanha, impôs ao crescimento da favela uma configuração urbana que se desenvolveu ao longo do um eixo longitudinal ascendente, paralelo ao rio da Gávea Pequena. Este eixo define a rua principal da comunidade, passa pela praça central, pela associação de moradores, pela escola e define um corredor hierarquicamente mais "nobre" no interior da favela. A partir deste eixo nascem diversas ruas, vielas e becos que se espalham pelo sítio em direção às cotas mais elevadas.

As construções mais antigas da favela, localizadas na parte plana ou pouco íngreme deste eixo principal, apresentam aspecto bem mais elaborado do que aquelas casas situadas nos limites do bairro. Algumas destas primeiras apresentam até revestimento cerâmico ou mármore nas fachadas e possuem um "aspecto urbano", obtido através de elementos construtivos industrializados (como esquadrias de alumínio, toldos...). Torna-se também interessante a visão proporcionada pela considerável quantidade de antenas parabólicas existentes na favela, utilizadas devido à situação geográfica entre montanhas, que impede a boa captação de canais de televisão.

No entanto, tão logo se afasta do eixo "nobre" da favela, aparecem construções de aspecto menos acabado, casas construídas de alvenaria de tijolos e estrutura de concreto armado sem revestimento externo. Uma grande maioria das casas é coberta por lajes de concreto armado, muitas vezes recebendo cobertura de telhas de cimento amianto. Finalmente, as casas situadas mais no alto da favela, apresentam características de extrema precariedade, sendo construídas de pau-a-pique, ou ainda de tijolos sem estrutura, desprovidas de instalações sanitárias, onde as condições de habitabilidade são muito baixas.

As ruas de Mata Machado não possuem calçadas de pedestre, o que faz com que os habitantes andem no meio das vias. O espaço do pedestre se confunde com o espaço do veículo devido também à largura estreita da maioria das vias. Isto traz um uso múltiplo característico das vias de passagem: não são apenas espaços de circulação (pedestres e veículos), mas também são locais de encontro, locais de lazer, extensão do espaço privado das residências ou bares e lojas. São, enfim, espaço de intenso uso social.

Considerando que a tipologia destes espaços urbanos informais deve ser respeitada e mantida em todo o projeto de intervenção. o projeto procurará não impor as "tipologias da cidade formal" como calçada-meio fio-e-asfalto, procurando preservar um desenho urbano espontâneo, nascido das necessidades e aspirações de seus moradores.

#### 4. Metodologias de análise e intervenção

Para estabelecer os conceitos que norteariam a proposta de intervenção urbana, baseamo-nos principalmente em dois dados iniciais. Inicialmente, consideramos os objetivos básicos da proposta do Programa Favela-Bairro, ou seja, a integração física, social, cultural e ambiental da favela ao tecido urbano da cidade e suas comunidades adjacentes. Em seguida, consideramos também os resultados do diagnóstico preliminar realizado tanto no local quanto em fontes secundárias, entre elas referências bibliográficas. A partir daí foram então definidos os conceitos básicos que estão na base de todas as propostas de intervenção para a área de Mata Machado.

Em termos gerais, o projeto tem como princípios fundamentais possuir um caráter evolutivo, ser um projeto flexível, buscar soluções e tipologias locais, e incentivar a participação comunitária. Em termos específicos, o trabalho objetiva a melhoria da qualidade de vida dos moradores, assim como a definição de ações e diretrizes projetuais através de um diálogo permanente com a comunidade e os órgãos públicos. Em outras palavras, nossas premissas básicas de projeto contemplam, diretamente, a melhoria e ampliação dos acessos de todos os serviços públicos à toda comunidade residente em Mata Machado, a recuperação da qualidade ambiental da área, tanto nos conjuntos edificados quanto nas áreas livres de edificações, incentivo e otimização dos espaços livres de convergência social.

Para a realização deste trabalho, optamos por uma metodologia que privilegiasse prioritariamente os valores da comunidade local. Neste sentido, nossa compreensão da dinâmica espacial, cultural e social de Mata Machado deveria basear-se não apenas em dados numéricos, quantitativos, mas em dados qualitativos capazes de nos oferecer um melhor entendimento dos valores e das motivações da comunidade que estão na base de suas atitudes em relação ao seu ambiente. Sob esta perspectiva, uma abordagem metodológica que nos gerasse apenas dados técnicos à respeito da qualidade do meio ambiente ou dos espaços edificados não seria a mais adequada. Ela nos informaria o grau de poluição do rio, o grau de desmatamento em relação ao recobrimento vegetal original, ou ainda o estado de precariedade das edificações, porém não nos explicaria o porque desta situação e não nos daria indicações de como interferir neste processo. Desta forma, optamos por uma estratégia metodológica que, principalmente no caso de questões voltadas para análise da paisagem e do meio ambiente (ver Costa 1992, Burgess 1990), auxiliasse na compreensão da

experiência da comunidade e que pudesse assim melhor informar o projeto. O trabalho baseou-se em três procedimentos principais: observação participativa, observações de uso e entrevistas informais com os moradores, que serão descritos detalhadamente a seguir.

Uma das primeiras atuações da equipe foi a de montar um escritório-base na própria favela de Mata Machado. Isto nos permitiu não só uma maior agilidade em termos de projeto como também, e principalmente, a oportunidade de compartilhar o dia a dia dos moradores - ou seja, uma observação participativa. Esta proposta teve uma grande aceitação por parte da Associação de Moradores, que pronta e gentilmente nos ofereceu uma área na própria sede da Associação. A sua localização central, em frente à praça principal, nos proporcionou um intenso contato informal com os moradores de Mata Machado, que frequentemente iam até nós saber do andamento dos trabalhos e trocar idéias. Isto, aliado às constantes caminhadas e conversas com os demais moradores, proporcionou-nos um frutífero convívio com a comunidade, onde de certa forma, a partir do cotidiano do nosso próprio trabalho, passamos a fazer parte do cotidiano da favela em si.

Outro procedimento importante para o nosso trabalho foram as observações de uso (como em Costa 1992, Duarte 1993 e Millward e Mostyn 1989). Através de mapeamentos e fotografias passamos a registrar sistematicamente as principais atividades que aconteciam em Mata Machado. Buscávamos identificar os principais usos dos espaços livres - praça, ruas, matas e áreas ribeirinhas. Isto nos trouxe um valioso registro gráfico das principais atividades que aconteciam nos espaços livres de Mata Machado, sua localização, sua periodicidade e os principais grupos de usuários por faixa etária. Este procedimento foi fundamental para revelar não apenas as diferentes apropriações do espaço como também o dinamismo destas apropriações.

Finalmente, foram realizadas entrevistas informais com os moradores locais, incluindo os líderes comunitários. Estas entrevistas foram realizadas sob forma de contatos informais, que podiam ser realizadas no nosso escritório, na Associação, nas residências e até mesmo nos bares e padarias da comunidade. O objetivo principal era permitir que os moradores pudessem expressar livremente suas opiniões, anseios e expectativas a respeito do ambiente em que gostariam de viver.

Além disso, é importante frisar que, a cada etapa de desenvolvimento do projeto, etapas estas que foram definidas pela Secretaria Municipal de Habitação, os estudos eram apresentados à comunidade, em reuniões públicas convocadas pela Associação de Moradores, e contando com a presença da equipe de arquitetos e dos representantes da SMH. Estas reuniões, que tinham caráter oficial e deliberativo, atraíam um grande número de pessoas que não apenas se interessavam pelo que estava acontecendo mas também participavam ativamente dos debates, trazendo suas contribuições e vivências pessoais para o enriquecimento do trabalho.

Todos estes procedimentos descritos acima foram fundamentais para nos proporcionar uma maior compreensão da dinâmica espacial, cultural e social de Mata Machado, e da vivência e dos valores da comunidade em relação ao seu ambiente cotidiano. A partir daí foram desenvolvidas propostas tanto de âmbito geral quanto de caráter pontual, das quais apresentaremos em detalhe o projeto das áreas públicas de convivência situadas às margens dos rios

## 5. Largos Beira-Rio

Selecionamos como um dos exemplos de nossa intervenção a proposta de projeto ao longo de determinados trechos dos rios que margeiam Mata Machado. Esta proposta bem exemplifica a aplicação de um dos conceitos básicos das propostas, ou seja, enfrentar a questão ambiental sob uma perspectiva não apenas ecológica mas também cultural.

A frágil rede hidrográfica de Mata Machado, constituída principalmente pelo Rio Gávea Pequena, Rio Cachoeira e algumas nascentes, está no momento sujeita à várias ameaças que comprometem sua qualidade ambiental e integridade física. O destino natural do esgotamento sanitário é o Rio Gávea Pequena e, em outro trecho mais abaixo da área, pelo Rio Cachoeira. Há um contraste bastante visível no Rio Gávea Pequena, uma vez que, no trecho imediatamente anterior à Mata Machado, o cenário é limpo e a imagem se assemelha a de um rio serrano de qualquer cidade pequena, mas assim que o rio passa a beirar as construções da comunidade, ele se transforma em um canal extravasor de esgoto e lixo. Além disso, as residências têm suas melhores fachadas voltadas para as vias internas da comunidade, enquanto que as fachadas voltadas para o rio se encontram inacabadas ou em estado bastante precário. Este é um critério de valor que, somado ao uso do rio como receptor de lixo e esgoto *in natura*, indica o quanto este rio é desvalorizado e simbolicamente negado pela população local.

A recuperação imediata da saúde ecológica desta rede hidrográfica é fundamental para a qualidade ambiental da área, assim como para a qualidade dos espaços livres de vivência comunitária. O Rio da Gavea Pequena apresenta um forte potencial paisagístico e vocação para o lazer. As grandes pedras existentes ao longo do rio são locais de pesca e de brincadeiras de crianças, apesar do alto grau de poluição. O trecho em que o rio se alarga oferece uma paisagem com quedas d'água sobre pedras e seixos, proporcionando possíveis locais de lazer contemplativo.

O projeto propõe a criação de dois largos à beira rio, que teriam um papel fundamental para a recuperação ambiental da área, tanto nos conjuntos edificados quanto nas áreas livres de edificações. Partimos da premissa de que, para restaurar ambientalmente a área não basta apenas tomar medidas de caráter técnico tais como despoluir o rio ou instalar uma rede de esgotamento e uma coleta de lixo eficientes. É necessário também criar situações projetuais

que possibilitem a valorização da importância e do papel do rio para Mata Machado, através da transformação da imagem e do significado do rio para a comunidade

Desta forma foi proposta, em determinados trechos do Rio da Gávea Pequena e Rio Cachoeira, a criação de uma grande área linear pavimentada em placas de concreto, trazendo assim mais uma área de uso público que possibilitasse o incentivo e otimização dos espaços livres de convergência social. Estas áreas, que para efeito de projeto foram denominadas Largos Beira-Rio, acompanham o curso dos rios oferecendo uma situação de *belvedere*, permitindo a fruição da paisagem ribeirinha, que inclui em um dos largos uma enorme pedra de granito que ficará engastada na pavimentação. Para estimular a permanência, foram projetados bancos ao longo do guarda-corpo, iluminação pública que permita também o uso noturno, além do incentivo à criação de bares e locais de venda nas edificações adjacentes.

A criação destes largos irá facilitar principalmente o *acesso* ao rio, que no momento se encontra bastante dificultado devido à barreira formada pelas casas existentes. Para isto foi proposta também a criação de servidões, tornando públicos alguns acessos já existentes e que tem um caráter privado, sem que isto interfira nas edificações. O Largo projetado para o Rio da Gávea Pequena irá proporcionar também um acesso à comunidade vizinha de Marataí, através de uma ponte de pedestre que cruza o rio e oferece mais um canal de integração entre Mata Machado e o bairro adjacente.

A restauração ambiental dos cursos d'água inclui também, obviamente, a recuperação técnica e paisagística das áreas de assoreamento e de pontos de erosão nas áreas ribeirinhas e demais áreas de risco, aproveitando inclusive a experiência de alguns moradores na utilização das pedras da região nos trabalhos de contenção. Estão previstas também a recuperação da vegetação lindeira visando sua melhoria ambiental e paisagística, e oferecendo mais uma proteção às cabeceiras de rio, nascentes e encostas, contra o desbarrancamento. Finalmente, todo este trabalho inclui um novo projeto de esgotamento sanitário, um sistema de coleta de lixo e um programa de educação ambiental para a comunidade, interrompendo assim na medida do possível o processo de poluição dos rios.

## 6. Considerações finais

A dinâmica de apropriação construída pela população de assentamentos informais urbanos configura um quadro em que a maioria das práticas reivindicatórias não se baseia na transformação de componentes sociais nem em reivindicações políticas, mas têm representado uma pressão permanente sobre o poder público, no sentido de obter respostas concretas às suas demandas através de lógicas específicas de funcionamento. O reconhecimento por parte do Estado das reivindicações da favela, alimenta e

fortifica as noções de propriedade, cristaliza o sentimento do poder comunitário, fazendo emergir o significado de cidadania. Esta cidadania se configura não somente em termos de conquistas materiais mas também na constituição de uma identidade que gradualmente vai soldando a consciência fragmentária que lhes foi imposta ao longo dos anos pelas características das ações implantadas pelas políticas habitacionais vigentes.

Na chegada do terceiro milênio, a necessidade de questionar os modelos "globalizantes" de planejamento habitacional reflete uma tendência mundial que torna válida a possibilidade da criação de novas diretrizes para enfrentar a crise habitacional através da compreensão de soluções locais e/ou regionais. Assim, na busca de metodologias de intervenção em bairros populares, entendemos ser necessária a consciência, por parte de profissionais e pesquisadores da questão da moradia urbana, da necessidade de serem elaborados novos padrões de planejamento habitacional que procurem redirecionar o tratamento das questões urbanas no sentido de conjugar uma leitura dos processos de produção do espaço urbano com o seu reatamento no cotidiano dos moradores. Acreditamos que a atuação do pesquisador ou do profissional comprometido com o planejamento habitacional deva ser primeiramente o de averiguar expressões passíveis de promover um reconhecimento de uma identidade coletiva permitindo aos membros de um grupo social de se perceberem como pertencentes a uma mesma identidade, um mesmo meio de vida.

A experiência de intervenção em Mata Machado, apesar de ainda estar em vias de implantação, já deixa clara a importância destas expressões populares, dos sentimentos e das ligações que seus moradores estabelecem com seu meio ambiente, transformando-o e criando novas formas de vida social, e passando a se perceberem como atores que, reconstruindo suas condições de existência, assumem a consciência de uma identidade social específica localizada no assentamento em que moram. Entendemos que o reconhecimento deste potencial criador se faz fundamental para o estabelecimento de diretrizes de atuação em bairros informais.

Portanto, no nosso entender as propostas na busca de novas metodologias de trabalho em bairros populares pode transcender o convívio com os programas de autogestão, e passar por uma profunda análise destas forças culturais que são fonte de transformações em potencial, aprendendo com elas e procurando criar condições para o estabelecimento de verdadeiros canais de desenvolvimento participativo.

## **7. Referências Bibliográficas**

BONDUKI, N. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo**. USP São Carlos, 1993



- BURGESS, J.: "The production and consumption of environmental meanings in the mass media: a research agenda for the 1990s" In **Transactions of British Geographers**, N.S , 15, 139-161 ,1990
- COSTA, L M S A. **Popular values for Urban Parks: a Case Study of the Changing Meanings of Parque do Flamengo, in Rio de Janeiro**  
Ph D Thesis Londres University College London, 1992
- DUARTE, C.R.: **Intervention Publique et Dynamique Sociale dans la Production d'un Nouvel Espace de Pauvreté Urbaine: Vila Pinheiros, à Rio de Janeiro.** Tese de Doutoramento Paris Université de Paris-I Sorbonne, 1993
- DUARTE, C R.. "The Raising of a Community Urban Experience in a Low Income Settlement in Rio de Janeiro"- in Neary, S et alli: **The Urban Experience.** E&FN Spon, Londres, 1994
- MILLWARD, A and MOSTYN, B. **People and Nature in Cities: The Social Aspects of Planning and Managing Natural Parks in Urban Areas.** Peterborough Nature Conservancy Council 1989

# ADAPTABLE TECHNOLOGIES, TYPOLOGIES AND EVALUATIONS FOR LOW-COST HOUSING IN THE MEGALOPOLIS OF DEVELOPING COUNTRIES

*CERAGIOLI, Giorgio<sup>(\*)</sup> COMOGLIO MARITANO, Nuccia<sup>(\*\*)</sup>  
With the collaboration of G. Giordano<sup>(\*\*\*)</sup>*

Modern architecture has committed the heavy sin of not having provided a solution to most of the serious problems concerning housing (1) The informal city of megalopolis is the place where we see such desertion manifested. It is difficult to approach a dramatic issue such as that of over a billion people throughout the world who are today suffering because of shortage of adequate housing capable of guaranteeing a comfortable environment where families and personalities can be built. The statement, which nowadays many people agree on, whereby "the favelas is a solution, not a problem", or the full trust in spontaneous architecture can seem a realistic way out. There is, however, the risk of forgetting that in many countries the traditional element is insufficient and not accepted.

The favelas is a solution in as far as its inhabitants become its creators within common programmes supported by the public administration and by programmes involving people in promotional actions and in actions which are respectful of people's value. (2) However, there are no certain answers and there is no absolute truth. The only truth is that one doesn't know how to solve the problem, how to approach the metropolis in the developing countries and so one ends up studying the underdevelopment and not the development.

The rehabilitation of the favelas has been talked about for years (3) In the past few years, the experiences gained from life and people's trials, from the efforts of scholars, the studies carried out worldwide on the Shelter problem, the efforts of the NGO and public institutions have been discussed, compared and elaborated on several occasions, they have been expressed in the Caracas declaration in 1991 and that in Salvador de Bahia in November-December 1993 when the representatives of seventeen countries from four continents met to discuss which public policies to activate for the rehabilitation of the marginal areas in the North and the South of the World (4) These technological and political declarations are fundamental and will certainly be examined closely during this seminar.

---

<sup>(\*)</sup> Civil Engineer, Professor, Director of the School of Specialization in Technology, Architecture and Town in Developing Countries, Polytechnic of Turin

<sup>(\*\*)</sup> Architect, Professor, Faculty of Architecture, Researcher in the School of Specialization as above

<sup>(\*\*\*)</sup> Architect, Technique in the Technological Laboratory CISDA, Faculty of Architecture, Polytechnic of Turin, Italy

Turning principles into houses means also going through technology. We must stress that it is impossible to solve the problem of having decent housing and houses which are sufficiently spacious and durable by using only present technologies. If we want to solve the problem as well as rehabilitating the favelas, which is an immediate need, it is necessary that building, territorial, economic and technological studies examine other possibilities. This is imperative in order to avoid that cities are turned into shanty-towns as it is well documented in the Brazilian reality by the *meninos de rua* and by some streets in Bombay and Calcutta where houses are made of rags. (5) We believe that we must come out in the open, try new solutions and propose new experiments.

The suggestions which follow have matured in a project for the National Research Council which aimed at finding out components for low-cost typologies for rapidly changing contexts. (6)

### **The "sandwich" and the "artificial hill"**

The methodological hypothesis of the "sandwich" and the "artificial hill" tends to combine technology and typology together to provide a comprehensive and highly effective solution.

We feel it is important to present a line of intervention which could be effective if we managed to put together the determination of the users, of the public administration and that of private citizens who manage the service industry in particular.

We believe that removing the difference between centre and outskirts, between vertical city and horizontal city is an attempt to meet the needs of the users, particularly those who are economically weaker and who need the city to find job opportunities, education for their children, social contacts and cultural opportunities. The favelas and even more so the *corticós* are the physical expression of such need. The same chances of *Mutirão*, a working process based on mutual help, find a favourable factor in urban concentration. (7) The "sandwich" and the "artificial hill" do not indicate specific projects which it would be difficult to explain out of a specific context but they show two germinal projects. (8)

The idea of the "sandwich" goes back to Habraken's theory but it abandons the rigidity of the three zones in order to adapt itself to the complex reality of an already densely built city.

The city of Sao Paulo in Brazil, which has been studied by some of our Brazilian and Italian specialists-to-be, has inspired the research-project, which has also made use of the precious help of Professor Abiko of the Escola Politécnica of São Paulo. This city is characterized by an urban area which is illegally occupied by 65% of the population (just within this one municipality) and in most cases without infrastructures or services. Starting from the Plano

Habitacional de Município de São Paulo 1983-87, the planning policies towards informal housing aim at legalizing the informal sector and acknowledging the participation and the involvement of private interests and initiative in the rehabilitation process

The prefecture intends to encourage building programmes of a social interest through financial facilities and the development of the marketing of building materials by backing up the informal housing market. On the bases of the complex reality of the city of São Paulo, the artificial hill, as an urban project, devises an intervention strategy - in areas with features which are similar to those of São Paulo - directed at the creation of suitable housing, both economically and productively, in which the informal sector can interact with the formal sector there by producing mutual advantages and profits

The principle on which the "sandwich" and the "hill" are based is the structural collaboration between the system of services and of production activities (compatible with the residence) and the residential building system. Such collaboration essentially means that the building system of services and production and that of low-cost residential accommodation have to "work" hand in hand (10)

The project of the hill can provide for two stages or two levels of intervention: the first or "extensive" one consists of a very low artificial hill, the "sandwich", characterized by a four-storey building with two parallel structures (the residential accommodation) which enclose a partly-covered central area, to be destined, for the first two floors, to services or production activities which are compatible with the residential area and for the third level (that is on the covered area) to activities to be carried out in the open and which integrate with those of the residential areas, of the services and of the service industries

The second level, the "intensive" one has been called the "hill" and corresponds to the medium-to-long evolutionary transformation of the sandwich by keeping the heart beating with production activities and the residential skin, "Sandwich" and "hill" are two borderline concepts but they can also be expressed at intermediate levels

The "artificial hill" can be defined as a megastructure of artificial sites made of steel structures with extensive use of vegetation, where the external skin is mainly composed of residential accommodation and the internal heart is mainly occupied by compatible production activities and service industries. It is precisely these activities which could take on their responsibility of supporting the costs of the megastructure of the artificial sites on which the residential accommodation, in its various forms, would be built because of the potential benefit of having a strongly concentrated organizational and productive structure which is close to the users. The various typologies for the residential accommodation range from self-built units to multistorey units as well as villas

for the more economically advantaged users. In this way marginal areas would be reduced in favour of rehabilitation of existing favelas

### **The "ingredients" of the "artificial hill"**

- limiting the cost of the site
- limiting the costs of the infrastructures relative to the residential system and which are partly charged to the services and production system
- the savings which are made possible thanks to the high residential density (more than two thousand inhabitants/hectare), the concentrated infrastructures, the lack of façades for the spaces reserved to services with consequent reduction of energy consumption A first comparative analysis between various buildings taken one by one and the same buildings integrated in a single unit has led to a saving of 80% on the cost of the site, of 9% on the cost of the works and of about 12% on the construction charges plus planning
- participation of the production component and services in the creation of infrastructured artificial sites on which housing units are built
- closeness to the work place
- need of spaces to allow possible additions
- need of green open spaces for climatic and economic reasons (cultivation of small vegetable gardens)
- self-building
- integration of residential areas, services and compatible production structures
- easy control over services and public order
- variety of shapes and dimensions
- typological mixture from small basic units to villas and skyscrapers
- social mixture: houses for the less economically advantaged groups (informal sector) and medium to high standard houses
- people's involvement
- systematical use of vegetation as building elements to improve global quality: leaves which shade the walls, cleaner air, deadening of noises, productive function (11)
- technological mixture: main structures in steel, conventional and industrialized technologies for services and hybridized technologies for residential accommodation: laminated wood obtained from waste timber for structural elements, composite materials made up of gypsum-sisal for components used for horizontal and vertical partitions, gypsum-coir for insulating partitions, mats made up of rice straw and resin to create light coverings, plugging elements, partitions and furniture just to mention those studied and tested by our group. However, many others could be added on

the bases of the technological hybridization between very low-cost materials and limited quantities of highly technological products and of industrial production (12)

- the use of informatics and computer aided technologies made possible by the potential low cost of basic components (13)

**Adaptable technologies for self-built housing units of the "artificial hill"**  
*The progress made in the study of low-cost laminated wood'*

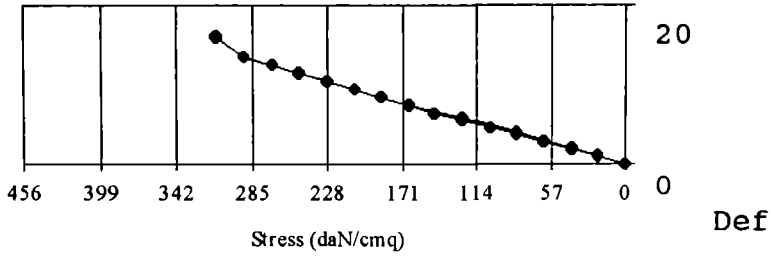
In October 1993, during the first Forum Brasileiro da construçao industrializada habitacao, we talked about structural elements in low-cost laminated wood produced with waste listels obtained from carpentries mixed with ureic or vinylic glue. We also mentioned that these structural elements can be self-built. On that occasion we presented the first results which had emerged from a test-study conducted by our group and supervised in particular by Architect Giuseppe Giordano. The study was part of a project for the National Research Council and with the collaboration of the CISDA Technological Laboratory for Self-Help Building, the Technological Laboratory of the Casa-Città Department and the Technological Laboratory of Structural Engineering of the Polytechnic of Turin (14)

The results of the experiments on beams made of low-cost laminated wood have been published in an English edition (15)

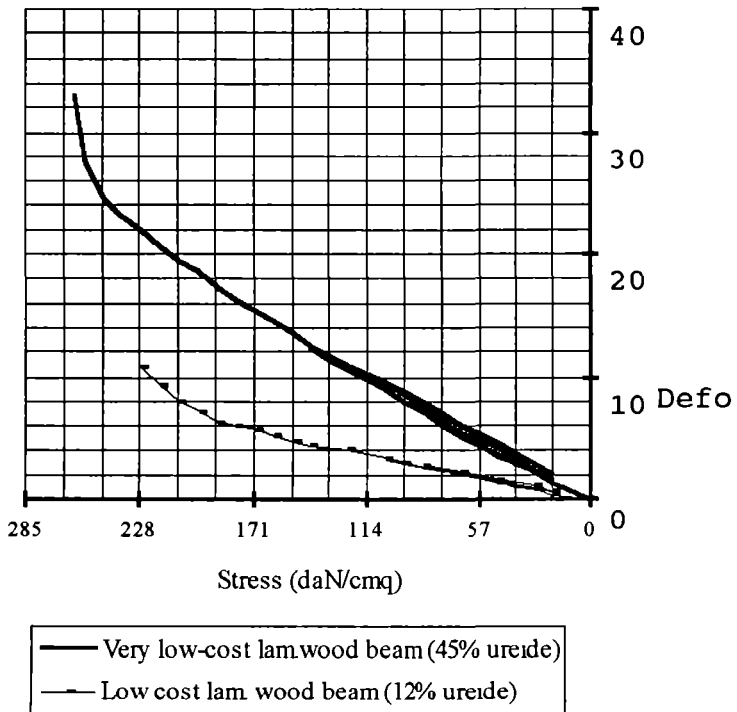
Wooden floor panels (like flat hollow tiles) measuring 40 x 80cm have been made using low-cost laminated wood and subjected to stress tests. They already have a finishing and can be used without further covering.

The results which have emerged from the tensile strength tests on the beams and the wooden panels were so encouraging as to lead us to search for an even more economical solution by using raw waste listels (not reduced to a constant thickness) and ureic glue because of its low cost, its work ability and its lower deformability compared to vinylic glue.

Graph 2 Load-bearing lath bricks for loft in Low Cost Laminated Wood Chart stress/deformation for lath bricks in 3 laminae. On center 80 cm Simple flexion test



Graph 3 Tensile strength tests - simple flexion -  
Comparative stress-deformation chart



The thesis of Engineer Trivero has made it possible to carry out extensive experiments on this new typology of low-cost laminated wood, called in this case very-low cost laminated wood its structural strength has proved to be more than acceptable when used with 400cm span with sections measuring 15-18 x 20cm (16)

Tests of resistance to atmospheric agents and to the action of insects and fungi, the performance of beams, pillars and wooden floor panels under stress for long periods of time are being carried out (17)

Tests of resistance to fire are also going to begin

The creation of a prototype floor with elements made of low-cost and very low-cost laminated wood in an open space has enabled us to monitor the performance of different types of protecting solutions placed under the rather severe action of the atmospheric agents of our climate which in the months of April and May is characterized by 270mm of rain and by sudden changes in average daily temperatures which vary between 12 and 18°C with humidity levels ranging from 22 to 83%

After 40 days of exposure we can point out significant results with the use of low-cost protections such as burnt linseed oil, the cost of which could be interesting if produced locally and with the addition of a pyrethrum solution which is more effective than pyrethrum or the more economical engine oil (on the Italian market) or atar solution in the case of foundation floors

At the same time, in the thesis of N Gallo, an other study has been carried out on a production hypothesis of building elements in very low-cost laminated wood made of waste listels mixed with ureic glue (18) For example, a small size company working for two eight-hour shifts a day and with an annual productivity of 52,560 ml of beams, plinths and wooden floor panels would employ 50 unskilled workers, 25 per shift

The basic equipment includes 1 belt saw and 1 single thicknessing planer, 1 mechanized power-lift, 1 compressor, 4 whip drills, 4 circular saws and 9 metal sheet caissons for the beams, 27 caissons for the plinths and 19 caissons for the wooden panels For this production hypothesis which provides for a fairly high level of mechanization we have calculated a cost of around 25,000 \$ and if we consider a 12-year depreciation period for the equipment we have an incidence of 0.040 \$/ml on 630,000 ml produced in the same period The potential production unit could also produce low-cost laminated wood (with planed listels reduced to a constant thickness) as the following will be needed anyway. the circular saw and the single thicknessing planer necessary for cutting joists and pillaring and for planing very economical wooden panels The economical interest of the proposition is shown by data you find in Graph 5 The comparison between costs showed in table 1 indicates the level of economic interest of the proposition in countries like Congo-Brazzaville and Ivory Coast, which are considered important for their production and treatment of timber for export The more rational use of the forest resources of these



countries goes well with the hypothesis of reusing waste listels which represent a considerable part of the waste. In the Ivory Coast out of 1,600,000 mc of tree-trunk wood the finished product is 660,000 mc.

Starting from 1969 the forest heritage has decreased from 12 million hectares to the present 2 million which means that with the present pace of felling of 2.3 million mc/year and according to the more alarming hypotheses, the forest of the Ivory Coast would survive for just 10 more years

The case of Brazil would take these estimations to even more shocking results. In the economic assessment of elements made of low-cost laminated wood we certainly cannot overlook the fact that we can consider a waste as a resource and the fact that we have at our disposal a production technology that can be adapted to self-building processes and to light industrialization processes with a high employment of workforce

Graph 6 Comparison between costs in Italy (Lit x1000/mc )

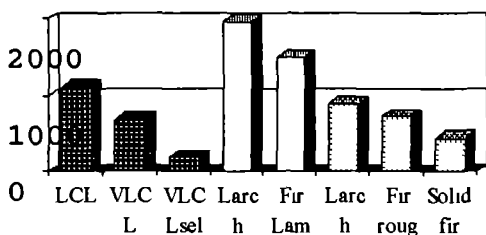


Table 1

Approx. costs Lit/mc	IVORY COAST (1995)	CONGO-BRAZZAVILLE (1991)
very low-cost lam wood in the factory	148 000	148 000
very low-cost lam. wood in self-help	126 000	125 000
semimanufactured products	for white essence beams 280-372 000	for beams (more econom. plank) 290-400 000
low cost lam. wood in the factory		285 000
low-cost lam. wood in self-help		125 000

We can note significant savings with the very low-cost laminated wood produced in the factory whereas in self-production the costs of the two typologies are practically the same. This is due to the higher use of glue which in the very-low cost laminated wood decreases competitiveness

Competitiveness is instead significant when it comes to light industrialization production processes because it is much faster to work with very low-cost laminated wood since it is no longer necessary to plane and to reduce waste listels to constant thickness

If we then compare the annual productivity per factory worker, we find 1440 m/year for very low-cost laminated wood and 1023 m/year for low-cost laminated wood for the production of beams

### **The resin-mat composite material**

Alternative technology to those traditionally used such as corrugated plates made of fibre cement and in galvanized metal sheet (19)

Also in this case we are dealing with a hybridized material because it is made of very low-cost material - mats made of rice straw - as a reinforcing element, and a matrix in polyester or epoxy resin obtained through a technologically advanced production process

The production system is very simple and within the reach even of a self-builder

It is certainly appropriate for a small production system, where the process could be organized in such a way as to increase productivity while maintaining conditions and a work pace which are suitable for unskilled workers. For this process it is necessary to have a mold in corrugated metal sheet covered with a sheet of silicone paper

The experiments carried out are the topic of the degree thesis of architects P. Gioiettina and G. Giacosa and of further investigation and have highlighted different element typologies

In particular we mention the corrugated sandwich plate with a two-layered mat and in between a layer of resin and corn-cob sawdust. The resin then covers the two sides of the plate. The results obtained with polyester resin which is less expensive than epoxy resin and with a performance considered sufficient for the uses foreseen - light covers, partitions - have only been briefly mentioned. The test on water absorption has given good results and plates which have been used in experiments for over a year do not reveal significant damage. Of course the performance is not good if the element is not prepared properly

The tensile strength test, which is considered of particular interest in order to evaluate whether plates can be used for covering, has been conducted on two types of corrugated sandwich plates with polyester resin loaded with

calcium carbonate, 2cm wave and 6cm wave The thickness of the plate was 4mm

The height of the wave has obviously increased the tensile strength

We have however noticed a negative influence of the calcium carbonate in the case of polyester resin in the tensile strength test concerning temperature, with specimen subjected to temperatures rising from 40 to 110 degrees centigrade It is interesting to note that the charge in sand instead increases the strength This factor is very important in order to reduce the quantity of resin per square metre. The comparison with tensile strength tests on conventional products such as polyester resin plus fibreglass, which is twice as expensive as elements in resinmat, has definitely been encouraging The use of epoxy resin could bring better results but the higher cost makes the proposal and its thorough investigation less interesting The study has also analysed the problem of environmental compatibility of the use of polyester resin As far as the problem of safety during production operations is concerned, it is necessary that they take place in a well-aired place and that protective rubber gloves are used According to EEC legislation polyester waste materials can be disposed of together with solid urban wastes and permanently stored in the ground in first-class landfill tips

Also this study is in progress in order to increase the number of tests, consolidate the results on tensile strength tests, examine the use of vegetable fibre mats as an alternative to rice straw and define production processes in the various hypothesis of self-production/self-building and production in small cooperatives and small industries as in the hypothesis of very low-cost laminated wood.

- 1 Cavaglià, G Ceragioli, N Comoglio Maritano "Architettura dopo il fallimento" in MODO n° 165 May 1994, Milano
- 2 Conigliano Michelini "Colloqui con esperti e leaders di favela" in AAVV, "Favelados -verso la piena cittadinanza", AVSI, Cesena, 1993
- 3 Ceragioli, L Milone "Shelter problem", in a FAST/EEC study on globalization conducted by CSS, year 1992, Torino, Italy
- 4 "Declaracion de Salvador.de Bahia" 29 11/3 12 1993
- 5 Ceragioli, N Comoglio Maritano, G Grisoni "Riabilitazione delle Favelas" paper presented at the II Seminario internacional Recuperacao de areas degradadas - Salvador Bahia 1993 in ESITI 3, Casa-Città Department, Polytechnic of Turin, Italy, 1994
- 6 CNR-PFEd research study with the title "Definizioni di metasistemi di componenti a basso costo ed ad alta flessibilit di impiego nel tempo" supervised by Prof.G Ceragioli, Casa-Città Department, Faculty of Architecture, Polytechnic of Turin
- 7 AAVV, "Favelados - verso la piena cittadinanza", AVSI, Cesena, Italy, 1993

- 8 Minervini, preface by G Ceragioli, N Comoglio Maritano "Un'idea per sconfiggere la miseria in edilizia" abstract of part of the CNR research study mentioned in note 6.
- 9 Albieri, A Longo "Scelta di uno spazio 'in negativo' a Sao Paulo ed ipotesi di intervento in relazione a politiche abitative per la popolazione a basso reddito", specialization thesis in technology, architecture and city in the pvs, Polytechnic of Turin, 1991
- 10 Grisoni "Il problema delle Favelas - un caso Diadema-Grande São Paulo", CLUT, Torino, 1991
- 11 Pollicino, preface by G Ceragioli, N Comoglio Maritano "Ipotesi tecnologiche per interventi di edilizia per tutti - il verde come elemento a basso costo" in ESITI 4 Casa-Città Department, Polytechnic of Turin, Italy, 1994
12. Ceragioli, N Comoglio Maritano, M Foti, A Gilibert, R Mattone, G Pasero "Materiaux composites avec fibres de sisal etude de faisabilité" in "Use of vegetable plants and their fibres as building materials" (act of Symposium), Baghdad, 1986.  
 - R Mattone, G Pasero, M D'Alfonso, G Ceragioli, N Comoglio Maritano "Gypsum-sisal conoid" element study and realization, CLUT, Torino, 1986  
 - M Foti "La progettazione dei componenti in gesso-sisal", CLUT, Torino, 1988.  
 - P Gioiettina, preface by G Ceragioli, N Comoglio Maritano "Resina e stuoia per elementi costruttivi a basso costo" paper in progress
13. Memeo "Tecnologie avanzate ed edilizia a basso costo" in ESITI 10, Specialization School in technology, architecture and city in the pvs, Casa-Città Department, Polytechnic of Turin, 1995
- 14 Ceragioli, N Comoglio Maritano "Experiências para construção civil integrada em metrópoles" Anais do I Fórum Brasileiro da Construção Industrializada de Habitação Outubro 1993 Instituto de Pesquisas tecnológicas IPT - São Paulo - Brasil, volume II
- 15 Giordano "Il legno lamellare economico - l'icerca e i risultati", CLUT, Torino, 1994 and English version
- 16 Thesis by A Trivero "Analisi di tecnologie a bassissimo costo" examiners P Bardelli, G. Ceragioli, G Giordano
- 17 Thesis by L Carbone e A Ferrero "Impermeabilizzazione per tecnologie appropriate", relatori N Comoglio, G Ceragioli, M Foti
- 18 Thesis by di N Gallo "Ipotesi di commercializzazione del legno lamellare economico per i Paesi in Via di Sviluppo", relatori G Ceragioli, N Comoglio, G Giordano
- 19 Degree thesis "Problemi di ibridazione tecnologica" by P Gioiettina and G Giacosa "Prodotti per l'edilizia in una tecnologia composita" and further investigation within the research study mentioned in note 7

# PROJETO ILHA DE SANTANA - OLINDA/PE

## Uma avaliação pós-implantação do esgotamento sanitário

SILVA, Edinéa A B (\*)

### 1. O Projeto Ilha de Santana

O Projeto Ilha de Santana<sup>23</sup>, teve seu início em 1985, sendo desenvolvido na Empresa de Urbanização de Olinda - URB, e pretendia desenvolver um modelo de intervenção planejada em assentamentos espontâneos a ser reproduzido em outros locais, envolvendo regularização fundiária, urbanização e participação da população em todas as fases do projeto. Os objetivos gerais eram garantir a permanência da população na área através da legalização da posse da terra e promover a melhoria da qualidade de vida da população através da ordenação do espaço urbano, implantação de redes de infra-estrutura e construção dos equipamentos comunitários.

O princípio metodológico proposto pressupunha a participação efetiva da comunidade no processo de legalização e urbanização da área. A ação voltada para as comunidades de baixa renda implica na integração entre a ação técnica específica (legalização e urbanização) e o estímulo à organização e participação comunitária, supondo-se uma orientação que permita o desenvolvimento da autonomia da população<sup>24</sup>.

O Trabalho Social foi desenvolvido por psicólogas da FAFIRE - Faculdade de Filosofia do Recife, através de um convênio com a Prefeitura. Na abordagem metodológica foram utilizados os conceitos básicos participação popular e mudança social, teoria psicossociológica e conceito de grupo. Além do trabalho com a comunidade, existia um acompanhamento da equipe técnica desempenho, integração e identificação de problemas que estavam comprometendo o resultado do trabalho.

---

(\*) Eng. Civil, Pós-Graduação Engenharia Municipal e Turismo (Espanha), Técnica do ARRUIR - Assessoria de Urbanização Popular

<sup>23</sup> Ilha de Santana é um assentamento espontâneo com 14 ha e 1200 famílias, que começou a se formar em 1969, através da ocupação de um terreno que pertencia ao BNH-Banco Nacional da Habitação, Jardim Atlântico - Olinda/PE. Encravada em zona residencial de classe média - Ilha de Santana também se configura como uma ilha do ponto de vista sócio-econômico. Sua população tem como principal fonte de renda a prestação de serviços à classe média que reside nas imediações. Essa atividade lhe reserva uma renda familiar mensal variando entre um (50,7 %) e dois (36,5 %) salários mínimos. A ocupação das quadras se deu da periferia para o interior das mesmas, formando uma malha de quadras e becos tortuosos, na maioria utilizados apenas para acesso de pedestres, com algumas ruas mais largas, que formam o sistema viário principal (Cavendish e Rego, 1987).

<sup>24</sup> Cavendish & Rego (1987), op. cit.

O instrumento legal de regularização da posse da terra proposto foi a CDRU<sup>25</sup>. Foi constituída uma Comissão composta por 10 lideranças comunitárias e 5 técnicos para acompanhar o processo. A Comissão se reunia semanalmente, transformando-se num fórum de discussões, propostas e decisões sobre o andamento do projeto. Posteriormente foram realizadas reuniões por quadra, com cerca de 80% de participação dos moradores, para esclarecer sobre funcionamento e operação dos sistemas.

Com relação à urbanização, na área ocupada tratou-se de intervir na morfologia urbana já existente conseguindo a máxima ordenação possível sem modificações estruturais. No tratamento dado ao sistema viário, predominou a preocupação de entender a rua como lugar de passagem e permanência, espaço de convivência comunitária por onde circula a vida da comunidade.<sup>26</sup>

Quanto à infra-estrutura, foram utilizadas soluções simplificadas: esgotamento sanitário tipo condominial<sup>27</sup> interligado em rede pública da COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento, micro-drenagem em canaletas pré-moldadas, implantação de unidade de produção de blocos de solo-cimento e pré-moldados de concreto, pavimentação em paralelepípedo nas vias principais e solo compactado nas demais vias, coleta de lixo porta a porta em carroças com tração animal e destinação final em composteira local, de modo a absorver mão de obra e gerar renda para a população local durante a execução do Projeto.

## 2. Situação Atual

Após quase sete anos de execução constata-se pelas fotos abaixo trechos de pavimentação abatidos, ocasionando depressões que comprometem o tráfego no local, por sub-dimensionamento da base e sub-base ou por acomodações do solo arenoso, grande parte do sistema de micro-drenagem danificado ou obstruído por lixo, esgoto e entulhos, composteira fechada por má-operação e odores indesejáveis<sup>28</sup>, esgotamento sanitário quase que completamente sem funcionamento, sendo a drenagem local, o seu destino e os títulos de CDRU ainda não foram entregues às famílias. Estes fatos motivaram a elaboração do presente trabalho, com o objetivo de avaliar e comparar as

---

<sup>25</sup> A Concessão do Direito Real de Uso está disposta no Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67. Ao se constituir a CDRU o solo continua pertencendo ao proprietário que detém a propriedade plena e é transferido ao concessionário, ou seja, ao ocupante do imóvel, o direito de fluir plenamente no terreno para os fins estabelecidos no contrato, e o mesmo tempo poderá ser dissolvido antes do seu termo se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida (Cavendish L., & Rego, R. G., 1987).

<sup>26</sup> Cavendish & Rego (1987), op. cit.

<sup>27</sup> Ramais privados localizados intra-lotes com ligações coletivas à rede pública, com redução de escavação e extensão de rede. No caso proposto a população faria a manutenção e operação dos ramais condominiais.

<sup>28</sup> Atualmente os moradores depositam o lixo a céu aberto, junto à composteira, porque a coleta, que deveria ser diária, é deficiente.

ações propostas e os resultados obtidos com aquele projeto, com ênfase para o esgotamento sanitário.

### **3. Uma Leitura do Projeto**

A metodologia utilizada para avaliação do Projeto foi entrevistas com técnicos e lideranças comunitárias envolvidos no planejamento e implantação do Projeto, visitas ao local e consultas a técnicos da COMPESA sobre a situação atual dos sistemas de esgotamento sanitário condominial implantados

O Projeto Ilha de Santana se implantou em uma conjuntura diferenciada das demais favelas do município recursos do BNDES da ordem de US\$ 2 038 927,00, a fundo perdido, dentro de um município que possuía cerca de 50 outras favelas na época sem dotação orçamentária definida para investimento Seu caráter piloto sofreu uma contradição inicial Em Olinda, este modelo dificilmente poderia ser reproduzido pelo montante de recursos envolvidos, em contraposição ao orçamento municipal A concepção inicial deste Projeto era ampliar de forma planejada a experiência anterior da favela Triângulo de Peixinhos, desenvolvendo uma metodologia de intervenção em assentamentos espontâneos de baixa renda com a participação ativa da população e em todas as fases do projeto Isto se materializou a nível de desenvolvimento de uma metodologia de trabalho participativa durante toda a fase de planejamento e elaboração do projeto, se fragilizando nas fases posteriores, ficando assim comprometida a qualidade do serviço prestado à população

#### **3.1 Aspectos Político-Institucionais**

A liberação inicial, cerca de 90% dos recursos, ocorreu em 15/10/87, praticamente a um ano das eleições municipais, provocando aceleração do cronograma, durante a execução das obras Por decisão política, em 09/88<sup>29</sup> o Projeto perdeu o lugar de destaque e de modelo até então lhe conferido pela administração Em 04/89 as obras são concluídas e logo em seguida o novo prefeito rompe politicamente com o anterior, inviabilizando as condições necessárias de operação, manutenção e acompanhamento pós-execução para o funcionamento dos sistemas A não-institucionalização facilitou o desmonte da equipe e estrutura. Mudança administrativa e descontinuidade de ações e políticas, tão comuns na administração pública, também ocorreu em Olinda

---

<sup>29</sup> Mesmo com a exoneração do presidente da URB- Olinda, estabeleceram-se alguns acordos, por pressões da comunidade participação de lideranças comunitárias na prestação de contas, discussões com a fonte financiadora, condicionante para liberação de outras parcelas e permanência da equipe do Projeto até sua conclusão

### 3.2 Aspectos Técnico-Executivos

Com solo extremamente arenoso e lençol freático alto, a execução das escavações foram realizadas sob grande dificuldade. As redes foram executadas sob escoramento contínuo na sua quase totalidade, esgotamento com bomba<sup>30</sup>, para permitir o rebaixamento do nível d'água e consequente assentamento das tubulações de esgoto. A profundidade de trechos da rede, cerca de 3,00 m, acarretou a execução de grandes extensões de rede *literalmente dentro d'água*<sup>31</sup> com agravantes no inverno. A topografia plana da área também condicionou a adoção de declividades mínimas nas tubulações, de difícil obtenção nas condições prevalentes.

Na concepção inicial do projeto, o sistema seria do tipo separador absoluto, as águas servidas (banho e cozinha) e da bacia sanitária seriam destinadas à rede de esgoto, sendo as ligações domiciliares executadas pelo próprio morador, com material cedido pela Prefeitura. Constatou-se, no entanto, ligações à rede de esgotos apenas da bacia sanitária, tendo as outras águas servidas destinação para o sistema de drenagem. Este procedimento pode conduzir a futuros problemas de obstrução nas redes, pela escassez de líquido para carreamento dos sólidos, agravado pela falta d'água.

Para o seu pleno funcionamento, este tipo de sistema requer bom controle na fase de execução<sup>32</sup>. Em se tratando de áreas planas, pequenos erros de declividade e abatimentos nos coletores podem provocar facilmente retorno do esgoto, comprometendo o funcionamento do sistema e provocando revolta na população, com conseqüências na participação comunitária. A inexperiência da fiscalização da Prefeitura, a pouca experiência executiva e insuficiente estrutura das construtoras nesse tipo de obra foram fatores de grande relevância e que determinaram a deterioração e mau funcionamento dos sistemas implantados.

A confiança e legitimidade adquiridas pelas equipes social e de planejamento com a população não se verificou com a equipe de execução<sup>33</sup>. A formação técnica e acadêmica dos cursos de engenharia não propicia o

---

<sup>30</sup> Através do diário de obra e dos depoimentos de lideranças constata-se que estas bombas quebravam com frequência e as existentes não atendiam a vazão da água. Em períodos chuvosos aconteceram desabamentos do escoramento aplicado no dia anterior.

<sup>31</sup> Vários trechos de tubulação foram executados utilizando-se do seguinte expediente: *entrar na vala, com água, às vezes, na cintura, e pulando sobre a tubulação atingir aproximadamente a cota desejada, pois não se conseguia rebaixar o nível d'água com as bombas empregadas* (Fonte: depoimento de lideranças e fiscais de obra).

<sup>32</sup> The principal disadvantages of the shallow sewer system are that it requires extensive promotion of community awareness, together with house-to-house and physical surveys, at the planning stage, and good quality control during construction (Sinnatamby, G. 1987).

<sup>33</sup> Frequentemente moradores com alguma experiência com construção discordavam dos procedimentos adotados na execução e encontravam resistência dos engenheiros na obtenção de informações e esclarecimentos com a segurança técnica necessária.



desenvolvimento de uma postura receptiva do técnico a trabalhos com participação comunitária no nível proposto no Projeto<sup>34</sup>. A pressão política para cumprimento do cronograma reforça as resistências a explicações, reuniões, enfim procedimentos naturais de qualquer processo com participação popular. A fase de execução explicita uma forte contradição com todo o processo participativo que vinha sendo implantado.

Três meses após a conclusão das obras começam a surgir obstruções nas tubulações de esgoto. A COMPESA faz manutenção emergencial na rede pública e moradores iniciam a operação dos ramais. Através de vistoria é detectado abatimento de trechos de dois coletores-tronco e ausência de tampas de poços de visita. A Prefeitura repõe as tampas dos poços, mas o principal problema, que inviabiliza o fluxo do esgoto e provoca retorno do esgoto não é resolvido por falta de recursos.

A execução de ramais localizadas nos lotes interfere no espaço privado da população, causando transtornos, que são atenuados se a melhoria da qualidade de vida for efetivamente alcançada. A necessária mudança de postura e de hábitos da população, dos técnicos e executores são condicionantes essenciais para seu pleno funcionamento.

### 3.3 Aspectos Gerenciais-Financeiros

Além dos serviços de infra-estrutura foram comprados alguns equipamentos: retro-escavadeira, caminhão, veículo leve, computador e implantação do Núcleo de Produção de Pré-Moldados, cuja real necessidade é questionada nos depoimentos. No processo licitatório, os serviços foram separados em lotes: drenagem, sistema viário e esgotamento sanitário, sendo ainda este último repartido em trechos, para facilitar o acesso de pequenas empreiteiras (quatro) à licitação. Custos como também garantia técnica foram reduzidos. As construtoras não tinham condições estruturais e experiência para executar este tipo de obra sob condições tão adversas.

A transparência administrativa pretendida, inicialmente, ficou comprometida durante o processo de execução<sup>35</sup>, reforçado pelo pensamento, sempre presente, de desconfiança em relação às ações do poder público de uma maneira geral.

---

<sup>34</sup> São frequentes os problemas, em se tratando de intervenções de urbanização de favelas, encontrados pelos técnicos sociais com as equipes de engenharia, principalmente na fase de execução.

<sup>35</sup> Essa desconfiança fica explicitada nas entrevistas, onde é especulada a possibilidade de enriquecimento ilícito, assumido como desvios de recursos.

### 3.4 Aspectos Sócio-Culturais

A população, por mais *trabalhada* que tenha sido para exercer a *cidadania*, defrontou-se com condições adversas: deterioração progressiva dos sistemas implantados e não-funcionamento de parte deles. Com o transbordo dos esgotos nas residências e em alguns poços de visita, há revolta e rejeição ao sistema, que pode ser percebido por vedação e obstrução de caixas de passagem, dificultando a operação de desobstrução da rede condominial, construção de fossas e extravasor para a drenagem mais próxima, aproveitamento da fossa existente anteriormente<sup>36</sup> com extravasor para o sistema de drenagem e ligação direta da bacia à rede de drenagem.

No caso específico do esgoto condominial, necessita-se de um grande investimento no desenvolvimento de um trabalho social de conscientização e fortalecimento da cidadania, com uma explicitação clara do nível de responsabilidade da população beneficiada. É necessário um trabalho de conscientização da importância do papel de *cada parte*, no funcionamento do *todo* para o envolvimento da comunidade beneficiada na manutenção da rede condominial, assim como *um grande investimento num processo educativo que vise à mudança de comportamento e hábitos dessa população*. Torna-se necessário estabelecer uma relação condominial, que muitas vezes não existia, intensificando o relacionamento com vizinhos de mesmo ramal para resolver destinação de dejetos da sua casa<sup>37</sup>. São mudanças de comportamento que deverão acontecer para o perfeito funcionamento do sistema. Diante deste quadro de adversidades, oficialmente, nem a comunidade, nem a COMPESA receberam o sistema de esgoto. Há informações divergentes quanto à entrega do sistema de esgotos. Técnicos da Prefeitura dizem que foi entregue, no entanto a COMPESA alega que não possui o cadastro.

Os canais de negociação com a Prefeitura se romperam não-cumprimento dos acordos estabelecidos, desestruturação da equipe e mudança de prefeito. A comunidade acomodou-se diante da resistência da nova administração e não realizou os procedimentos de operação dos sistemas. Constatou-se um recuo na organização, tornando-se difícil qualquer trabalho com essa população, que de forma desordenada faz reivindicações individuais, em detrimento do coletivo, refletindo diretamente na performance do sistema de esgoto.

---

<sup>36</sup> 45% da comunidade que possuía fossa foi orientada a inutilizá-las. Alguns moradores tiveram que reconstruir novas fossas.

<sup>37</sup> O simples comportamento de um morador em obstruir uma caixa de inspeção traz como consequência o retorno do esgoto a montante desta caixa.

#### 4. A participação de uma ONG

O envolvimento de uma ONG - organização não-governamental prestando assessoria técnica à comunidade poderia contribuir para a continuidade das ações, assim como fornecido instrumentos técnicos para um maior acompanhamento e controle, principalmente nas fases de execução e pós-execução. Não possuindo envolvimento políticos nem institucionais com as administrações executivas, as ONG's adquirem independência e legitimidade. Um percentual de recursos do próprio projeto para assessoria poderia ter viabilizado a participação de uma ONG nas diferentes fases do projeto

- **Fase de planejamento** - Análise técnica dos projetos, elaboração de pareceres, compatibilização de interesses e prioridades da comunidade. Fornecimento de subsídios técnicos para auxiliar a tomada de decisão, discussão com o poder público, elaboração e adaptação dos projetos<sup>38</sup> procurando respeitar sua identidade cultural

- **Fase de execução** - Treinamentos com a população para acompanhamento e controle da execução das obras<sup>39</sup>, visitas técnicas e articulações junto ao poder público. Para um acompanhamento da gestão dos recursos, devem ser fornecidos os termos das licitações e preços unitários dos serviços contratados. Um interlocutor técnico<sup>40</sup> e fiscalização diária da população garantem maior qualidade à obra.

- **Fase de pós-execução** - Acompanhamento e monitoramento da operação dos serviços e educação sanitária, desenvolvimento de um modelo de gestão descentralizada para operação e manutenção do esgotamento sanitário e acompanhamento de sua implementação pós-execução. As atividades acima listadas explicitam o papel de uma assessoria técnica e sua contribuição na elevação da qualidade do serviço realizado.

#### 5. Conclusões

Todos esses fatores exigem uma tomada de consciência e mudança de hábitos e práticas quotidianas da população e de postura de seriedade por parte do poder público, o que torna o funcionamento do esgoto condominial

---

<sup>38</sup> Ampliação do espaço político e institucional da comunidade. Discussão técnica da assessoria com o poder público, gerando confiança e legitimidade na comunidade e exigindo do poder público postura mais democrática e conseqüente em relação às ações.

<sup>39</sup> Neste momento se dá o exercício da cidadania de forma efetiva, na fiscalização da qualidade do serviço que lhe está sendo prestado. Por outro lado, minimiza a precária estrutura de fiscalização, problema constante nas administrações públicas.

<sup>40</sup> O ARRUAR participou de uma experiência onde houve substituição de uma sub-empiteira, porque não estava executando o serviço corretamente.

susceptível a interferências externas que podem interferir e comprometer o seu funcionamento

Percebe-se uma ênfase grande para o planejamento participativo, nas fases de elaboração dos projetos e planejamento da intervenção, debilidades no processo de participação durante a execução e um completo abandono na fase de pós-ocupação. Enfim, o que poderia ter sido um modelo, *de fato*, de intervenções com planejamento participativo, em assentamentos espontâneos, reduz-se a uma *experiência frustrada*, tanto para a comunidade, como para alguns técnicos que se envolveram no projeto

## 6. Referências Bibliográficas

- BRASIL, Redes de Esgotos Simplificadas, MDU/PNUD, Brasília, 1987
- CAIRNCROSS, S e BOOT, M T Actions Speak The study of hygiene behaviour in water and sanitation projects International Water and Sanitation Centre e London School of Hygiene and Tropical Medicine, 1993.
- CAVENDISH, L e REGO, R G Aplicações de Tecnologias Alternativas em Pernambuco, IN Seminário Latino-Americano Alternativas Tecnológicas para Habitação e Saneamento, MDU/PNUD, Olinda, 1987
- HABITAT, The Design of Shallow Sewer Systems, Nairobi, 1986
- MELO, J C Sistemas Condominiais de Esgoto, IN. Seminário Latino-Americano: Alternativas Tecnológicas para Habitação e Saneamento, MHU/PNUD, Olinda, 1987
- PACHECO, A P Uma Experiência de Ação Comunitária - Projeto Ilha de Santana, Olinda, 1988.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA, Empresa de Urbanização e Desenvolvimento Integrado de Olinda, Projeto de Urbanização de Ilha de Santana, Olinda, 1986

## 7. Agradecimentos

Aos técnicos do ARRUAR, pelo apoio e infra-estrutura fornecidos, sem o qual teria sido extremamente difícil realizar este trabalho. Aos técnicos da Prefeitura de Olinda, pela disponibilidade e facilidade de acesso às informações. Às pessoas entrevistadas, pela simplicidade e transparência, extremamente elucidadores na compreensão dos fatos, a Mário Kato pelas sugestões e finalmente a Paulo Tadeu Gusmão que nas horas de dúvida soube pacientemente esclarecer e orientar este trabalho

## CAJU: FORMATAÇÃO DE SUAS INFORMALIDADES

*RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias<sup>(\*)</sup>*

Chamou nossa atenção a definição do bairro fixada em sala de aula numa das escolas públicas locais “O Caju tem cemitérios, depósitos, indústrias, favelas e comércio de favelas” Descomprometida e infantil, a descrição revela uma imagem dura, mas real Em verdade, ela é evidente para a população da cidade que, ultrapassando o sempre presente limite dos cemitérios, pelo bairro

No percurso pela rua principal que o circunda, em forma de ferradura, podem ser percebidas uma sequência de muros e portões, frentes fechadas que compõem entradas para indústrias, pátios de containers, áreas militares, porto, estaleiros Na aparência, são estes os elementos predominantes da ocupação - formas industriais de grande porte, voltadas para estocagem e produção, envolvidas com movimentação e segurança de suas cargas pesadas

No entanto, por cada brecha, espaço vago, surgem assentamentos residenciais, desordenados, em constante crescimento, sobrecarregando uma já deficiente infra-estrutura urbana.

Como “território das indústrias” e “lugar da população”, está no confronto destas duas escalas, o caráter desestruturado que grava todo o bairro Em muito ampliado por projetos viários, que utilizando o espaço físico como meio, tiveram como principal objetivo viabilizar ligações de longo alcance, descuidadas com o impacto local que produziram, como a ponte Rio-Niterói, que eliminou acesso importante para a malha urbana do bairro ou a Linha Vermelha que descortinou áreas até então, inacessíveis e inadequadas à ocupação

Para encontrar uma possível interseção, ordenando demandas distintas e consolidadas, traduzindo-as pelo espaço físico, compatível com as necessidades por formulação diferentes, foi estruturado um plano de intervenção

Sua organização ocorreu pela Iª Região Administrativa, órgão da Secretaria Municipal de Governo, nesta gestão coordenada pela Subprefeitura do Centro

Elemento inovador da administração do Prefeito César Maia (1993/1996), cabe à Subprefeitura “papel de órgão efetivo da descentralização administrativa, aproximando mais o olhar do Governo sobre carências e potencialidades específicas de cada lugar da cidade” Para cada uma das cinco áreas de planejamento, delimitadas pelo Plano Diretor, foi criada uma Subprefeitura, ainda uma estrutura informal

---

(\*) Arquiteto, Administradora Regional - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Entre suas atribuições está a valorização das administrações regionais como órgãos de ponta da Prefeitura, no que diz respeito ao atendimento das demandas dos cidadãos, bem como agentes do conhecimento da realidade local, como tal fornecedoras de insumos para a ação do Governo em suas respectivas áreas

Por princípio, foi estabelecida dessa forma a cadeia de relações entre área geográfica (1ª Região Administrativa), necessidades locais (Caju), suporte político e técnico (Subprefeitura) para garantia da concretização das ações requeridas, através de recursos orçamentários alocados por função de governo (Secretarias).

## **DIRETRIZES DA AÇÃO**

Os pontos de partida foram a definição explícita do processo de ocupação, os investimentos em infra-estrutura, a resolução dos conflitos urbanos e os melhoramentos viários. Além disso, em que pese o caráter histórico do bairro, expresso pela existência da “Casa de Banhos de D. João VI”, os cemitérios do século XIX, a rua ainda chamada “Praia do Caju”, o espaço não revela qualquer significado histórico e nem mesmo a Baía da Guanabara é parte de sua ambiência, distanciada por aterros que dobraram a área do bairro, escondida por edificações com fundos para a orla

Por outro lado, a existência destes trechos aterrados, mais recentemente anexados ao bairro induz como alternativa de ocupação, projetos de alto impacto ambiental, como também indica potencialidades para invasões, em locais de alto risco. Sobretudo configuram “fronteiras abertas, trechos desconectados da forma urbana original característica atípica na API.

Preocupações com questões ambientais - despoluição da Baía da Guanabara, remanescente atividade pesqueira - são também de destaque, bem como a particular situação de acessibilidade que impõe ao Caju uma conotação simbólica de ilha na cidade

Nesta caracterização emerge sua população participativa e envolvente e não há como desconhecer quem mora no bairro, mesmo que possa ser o uso residencial considerado por muitos residual. Com longa lista de carências e demandas insatisfeitas, a população local sempre se faz presente, trazendo em memória e formas associativas um sentido de pertencer e aspirar às melhorias no local

Com linhas principais já delineadas, foram buscadas as possíveis parcerias de trabalho, programas de governo, seus critérios de aplicabilidade e adequação local e agentes interessados na melhoria e transformação do bairro

Como estratégia, as ações foram pulverizadas em abordagem, tanto por setor de competência para realização, quanto por espacialização, de modo a configurarem um conjunto coeso, apenas quando contabilizadas em totalidade, podendo acontecer independentes ou isoladas. Das Secretarias Municipais de

Obras e Habitação e da Empresa Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), surgiram efetivas parcerias. Posteriormente, a criação de uma Subprefeitura para a Av. Brasil originou outra, em possibilidade.

A existência de um complexo projeto de ampliação de galerias de drenagem de todo o bairro viabilizou, em sua sequência de obras, a realização de duas praças públicas. Uma atribui ao núcleo geográfico do bairro, a marca de “centro do bairro”, ponto de encontro e lazer da população. Em detalhes cuidadosos e bem elaborados, a formulação de uma praça principal incorporou coreto, área para brinquedos, repouso, jogos, palmeiras imperiais e iluminação. Da melhoria beneficiam-se moradores e o incipiente comércio local, além de realizar, pelo espaço uma imagem urbana qualificada.

No outro caso, é a cidade enquanto memória urbana que ganha o benefício. O abandono da Casa de Banhos de D. João VI acaba duplamente. Externamente, pelo trato criterioso de ambiência ao bem tombado a nível nacional. Internamente, pela manifestação de interesse da Comlurb em promover um centro de referência da história da limpeza pública da Cidade do Rio de Janeiro, que é também do bairro, já que há mais de um século, é nele que tais serviços estão sediados.

Para adequação de suas fronteiras limites e também operacionalmente compatíveis, a Comlurb foi, ainda, parceira nos programas habitacionais, cedendo espaços que tornaram possíveis reassentamentos e remanejamentos.

O controle da ocupação no trecho do bairro onde funciona a empresa é fundamental pela própria característica do solo, gerado por sucessivos aterros de material orgânico, indicado apenas para usos com alto grau de controle das condições em que se processam. Os investimentos na nova Estação de Tratamento de Esgotos Sanitários da Alegria deverão ser os últimos no local, com remanescente área livre destinada a preservação ambiental.

O interesse numa ação voltada a estruturação urbana, necessária ao bairro, não poderia deixar de reconhecer o expressivo uso residencial, informal.

Para as suas nove comunidades carentes estão em andamento três programas da Secretaria Municipal de Habitação: Regularização Fundiária, Favela Bairro, Morar Sem Risco. No total, sete áreas serão beneficiadas em níveis diferenciados de atendimento.

Em um caso, paradoxalmente, o programa que visa transformar “favela em bairro” servirá, pelas características especiais da área em que acontece, à requalificação do próprio bairro. No espaço público, ocioso, fronteiro à Ladeira dos Funcionários, anteriormente pleiteado pela Prefeitura ao Patrimônio da União, será implantado um centro de lazer e de atendimento, com amplo alcance social, mas pela sua localização, à margem da rua principal, trará significativo impacto positivo à imagem do bairro.

Para o Caju foi realizado um levantamento minucioso dos vazios urbanos existentes, sendo ainda possível que ocorram intervenções no sentido de fortalecer o uso residencial, através de demandas formais.

No combate à aridez e à insolação rigorosa atuou a Fundação Parques e Jardins Foram 250 mudas de árvores plantadas ao longo das ruas principais e nas 6 escolas públicas do bairro A Fronape - Frota Nacional de Petroleiros - apoiou a iniciativa através da doação de protetores e monitoramento da preservação das espécies plantadas pelas crianças do bairro, atendidas pelo seu programa de integração

Não foram poucas as espécies perdidas, menos pelo interesse demonstrado pela população infantil, mais pela incivilidade dos motoristas de caminhões, que depositam ali suas cargas Neste caso, a continuidade do plantio e a permanente fiscalização do trânsito é que deverão substanciar a meta de arborizar o bairro, que mesmo tendo sido todo sinalizado, não consegue livrar-se dos péssimos hábitos dos motoristas apressados

Na questão do trânsito e circulação de veículos pesados houve pouco resultado concreto, possivelmente pelo senso comum de que o local é território de cargas Neste caso, estão sendo ultimadas campanhas de esclarecimento e solicitação de apoio junto ao empresariado local

Projetos visando fortalecer as atividades econômicas de pequena escala também foram tratados Estão em andamento a ordenação do comércio ambulante, a infra-estrutura, de apoio à atividade da pesca artesanal, formação de núcleos e cooperativas de produção

Como a vitalidade e a expressão dos movimentos sociais é muito forte, resultam demandas por ajuda em projetos variados, voltados ao atendimento de interesses pulverizados, sendo difícil seu acompanhamento No geral, optamos por aqueles que demonstram parcerias concretas, apoiados por elementos plurais da comunidade local

## **Conclusões**

Para o bairro, ainda persistem muitas questões não resolvidas Mesmo com a densidade do investimento que a Prefeitura vem realizando, somos conhecedores do que ainda há por realizar

Na impossibilidade de garantir alterações do processo de formação, o objetivo maior foi o de introduzir formas e modelos espaciais, mais próximos das expectativas da população quanto ao atendimento de suas demandas, resgatadas da informalidade pelo desenvolvimento de projetos específicos e adequados

Em nenhum momento foram criados novos projetos ou novas alternativas Ao contrário, todo o novo foi garantido pela possibilidade de dar formato as antigas informalidades



# VIDA NOVA NO DIQUE AÇÃO MULTI-SETORIAL SOBRE UMA ÁREA URBANA DEGRADADA

*David Capistrano Filho - Prefeito<sup>(\*)</sup>*

## *Técnicos envolvidos*

*Regina A L Del Cista - Arquiteta - Coordenadora do Projeto*

*Geraldo de Barros Moreira - Coordenador de Infra-Estrutura*

*Cláudia Andréa Campanhão - Arquiteta*

*Antônio Carlos Caetano - Engenheiro Civil*

*Rejane Teixeira Coelho - Psicóloga*

*Paula Silveira Mallatesta - Psicóloga*

*Maria Cristina Marinho - Assistente Social*

## *Financiamento*

*Prefeitura Municipal de Santos através do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular - FINCOHAP*

*Governo Federal, através do Ministério do Planejamento*

## I INTRODUÇÃO

A segregação entre a cidade “moderna” - legal, ordenada - e a cidade “real” - clandestina, insalubre - é hoje o retrato ao “apartheid” social a que está submetida a população moradora das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos e dos assentamentos precários e irregulares, em todo o Brasil

Santos, como tantas outras cidades, tem na crise habitacional um de seus problemas mais sérios. Agravada pela situação econômica e social do país, a crise da moradia reflete-se no crescimento das favelas e na concentração de cortiços e assentamentos precários nos morros. Atualmente, calcula-se que 11 % da população santista vive em favelas e 12 % em cortiços.

Dentro de um novo enfoque de política habitacional, a urbanização de favelas tem destaque enquanto alternativa que busca incorporar à cidade suas porções degradadas, gerando novo ordenamento no espaço urbano e garantindo qualidade de vida.

A Favela do Dique da Vila Gilda, existente há mais de 30 anos, é um dos maiores bolsões de pobreza da região. Cerca de 4 000 famílias vivem na área, em condições absolutamente subumanas. Doenças, miséria, alto índice de mortalidade infantil e violência compõem a realidade local.

---

(\*) Prefeitura Municipal de Santos - Mauro Scazufca - Diretor Presidente - COHAB-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista

Com o objetivo de transformar esta realidade, a Administração Municipal de Santos, através da COHAB-ST, vem desenvolvendo, desde 1993, o Projeto Vida Nova no Dique, o maior do gênero em execução no país

## **II. LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO**

A Favela do Dique da Vila Gilda situa-se na divisa entre os municípios de Santos e São Vicente, no litoral paulista. O marco divisório entre as duas cidades, que ficam na Ilha de São Vicente, é o Rio do Bugre, que é um braço de mar.

A área de intervenção do projeto se estende ao longo das margens do rio, incluindo o Dique, os mangues preservados ou degradados e o lixão de Sambaiaatuba em São Vicente.

## **III. CARACTERÍSTICAS DA ÁREA**

Na Favela do Dique, 85% das edificações são em palafitas de madeira, mal vedadas e de estrutura precária. Não existe sistema de esgoto sanitário, os dejetos são lançados "in natura" nas águas do Rio do Bugre. O nível de potabilidade da água é baixo, pois a maioria das tubulações fica submersa no rio totalmente poluído.

A degradação ambiental e as condições de habitabilidade, associadas à grande pobreza são responsáveis pelo perfil epidemiológico específico dessa população marcada por doenças pulmonares, verminoses, doenças de pele e alto índice de mortalidade infantil.

O ecossistema local está comprometido pela ocupação desordenada.

O agravamento da questão ambiental se dá pela presença, na favela, de um lixão implantado em 1965 sobre a área de manguezais. Ocupa hoje 34.000 m<sup>2</sup> e recebe 4.300 toneladas de lixo por mês, número que dobra na temporada turística.

O lixão não possui sistema de drenagem e tratamento do chorume ou dos gases e é desprovido de cobertura ou sistema de compactação, poluindo totalmente as águas do Rio do Bugre.

Apesar disso, ocupam a área numerosas famílias que sobrevivem do lixão - são os chamados "catadores de lixo".

A Favela do Dique abriga trabalhadores do mercado informal e um grande número de subempregados e desempregados, com bolsões de pobreza absoluta nas áreas das palafitas, excluídos do acesso às condições mínimas de cidadania: lazer, saúde, consumo, educação, cultura.

## **IV - O PROJETO**

Financiado com recursos dos Governo Federal e municipal, o Projeto Vida Nova no Dique tem como objetivo geral promover a qualidade de vida da população residente na favela através da recuperação sócio-urbanística e ambiental da área. Para tanto, apresenta cinco linhas básicas de ação: acesso à habitação e à urbanização, recuperação ambiental, regularização fundiária, combate à miséria e a geração de emprego e renda e promoção da cidadania e participação popular

### **Acesso à habitação e à urbanização**

- Permitir o acesso de todas as famílias aos serviços urbanos essenciais de rede de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, transporte e equipamentos sociais
- Resolver a questão habitacional através do reparcelamento da área, preservando as casas de alvenaria de bom padrão construtivo e transferindo as habitações precárias de lugares insalubres para áreas urbanizadas do próprio Dique, respeitando os costumes e simbologias locais
- Solucionar a macrodrenagem da área, acometida por enchentes.

### **1. Recuperação ambiental**

- Desativar e recuperar na área do lixão, com suspensão da atividade de depósito de lixo. Gerar ações e tratamento urbanísticos na área, que possibilitem transformá-la num parque metropolitano
- Recuperar e preservar o Rio do Bugre e os mangues

### **2. Regularização fundiária**

- Garantir a permanência da população no sítio ocupado, através da utilização de instrumentos legais-administrativos que assegurem a legalização da terra para os moradores da favela

### **3. Combate à miséria e geração de emprego e renda**

- O Projeto Dique integra a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida - um programa nacional de geração de empregos organizado pela sociedade civil
- O desenvolvimento de ações de caráter temporário e permanente tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentado.

### **4. Promoção da cidadania e participação popular**

- A participação popular ocorre desde o momento inicial do projeto
- Canais permanentes de participação direta asseguram acompanhamento, controle e decisão da população sobre os rumos do projeto

- A construção de um novo padrão de gestão das políticas públicas concebe a participação popular como exercício da cidadania - controle do cidadão sobre a cidade

As obras começaram em 1994 sendo que, na primeira fase do projeto 140 residências foram entregues. A 2ª fase deve ser concluída até 1996 e destina-se a beneficiar mais 900 famílias.

O Projeto do Dique é desenvolvido por etapas. Na medida em que as obras avançam, as famílias residentes na área são removidas para alojamentos provisórios, onde aguardam a conclusão de suas novas casas. Até hoje, 150 famílias já foram retiradas do Dique para a continuidade das obras. Atualmente, a COHAB conta com 46 abrigos provisórios.

## **V. PÓS-OCUPAÇÃO**

O Projeto Vida Nova no Dique também envolve um trabalho de pós-ocupação junto às famílias residentes nas novas unidades.

O programa é executado pela equipe técnica, através de pesquisas, reuniões e diferentes atividades junto aos moradores. O objetivo é fazer uma avaliação dos resultados já obtidos para a cada nova etapa, aprimorando o Projeto para atender, de fato, às necessidades da população local.

O trabalho de pós-ocupação das unidades se dá tanto no campo físico como no social.

No campo físico, detecta as alterações a serem feitas no projeto arquitetônico das unidades a serem feitas visando melhor utilização pelos moradores. Até o momento, já foram feitas algumas mudanças, como a do local de instalação das caixas d'água e a ampliação da cozinha.

No campo social, visa conscientizar a população sobre a nova realidade a que pertence. Isso implica, por exemplo, em ensinar os moradores a conviverem com os vizinhos, dentro de um novo espaço.

# CIDADE INFORMAL COMO PARADIGMA DA URBANIDADE

*Frederico de Holanda<sup>(\*)</sup>*

## RESUMO:

Mais frequentemente do que seria de desejar em teoria da arquitetura e do urbanismo, a descrição do objeto estudado é feita de maneira impressionista e subjetiva. Mais do que isto, ignora-se a necessária coerência entre “teorias descritivas” e os objetivos explicativos a que servem as respectivas descrições. A arquitetura, como fenômeno multifacetado, exige cada vez mais o concurso de toda uma gama de pesquisadores, que se interessam por aspectos específicos do desempenho dos edifícios e das cidades, todos entretanto “morfólogos” que procuram aprofundar o conhecimento das implicações de determinados *atributos* da forma arquitetônica, quanto a determinadas *expectativas* daqueles que dela usufruem.

Esta comunicação apresenta resultados parciais de uma investigação em andamento, que procura descrever o espaço urbano de um ponto de vista específico, com finalidades precisas. Utilizo a *Teoria da Sintaxe Espacial*, iniciada na Bartlett School of Architecture and Planning, Londres, sob a direção de Bill Hillier, para descrever algumas áreas urbanas do Distrito Federal, que podem ser caracterizadas como o polo oposto ao paradigma típico da modernidade: uma cidade “vernácula” pré-existente a Brasília (Planaltina), e a antiga Favela do Paranoá, hoje já completamente destruída. Mostro as lições ricas que podemos tirar desses assentamentos “informais”, que na verdade resgatam uma tradição urbanística milenar. São exatamente essas lições que lançam um sério desafio ao urbanismo da modernidade, hoje, com razão, sob rigorosa revisão.

## INTRODUÇÃO

Entendo que a própria denominação de “cidade-informal” carrega consigo uma determinada idéia de “ordem”, ou, melhor dizendo, de “desordem”. No máximo, a ordem da cidade informal seria “espontânea”, que “não se atém a fórmulas estabelecidas”, como ensina o *Aurélio*<sup>41</sup>. O objetivo central desta comunicação é mostrar a ordem que está por detrás de uma organização aparentemente caótica. Examinarei aqui um aspecto específico da “cidade informal”, ou seja a organização do seu sistema de espaços abertos de

---

(\*) MSc em Advanced Architectural Studies pela Universidade de Londres  
Professor Adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UNB

<sup>41</sup> Voltarei a estes termos posteriormente.

uso coletivo Veremos que a “desorden” de tal sistema só é caracterizada tradicionalmente como tal, quando se utilizam métodos ou procedimentos que apreendem apenas alguns aspectos superficiais do fenômeno em questão Mostrarei, utilizando a Teoria da Sintaxe Espacial,<sup>42</sup> e por meio de técnicas específicas, que uma lógica rigorosa de organização espacial pode ser detectada numa cidade “vernácula” ou numa favela, ambas situadas no Distrito Federal, Brasil A primeira é a atual cidade-satélite de Planaltina, fundada em meados do século passado, e a segunda é a antiga Favela do Paranoá, hoje já completamente riscada do mapa, e substituída por um dos assentamentos realizados pelo Governo do Distrito Federal, para a população de baixa renda

## UMA DETERMINADA ABORDAGEM DA ARQUITETURA

No âmbito da Teoria da Sintaxe Espacial, o objetivo é muito específico estabelecer relações entre espaço e sociedade, a última entendida como um sistema de probabilidades de encontros. Para fazê-lo, a teoria sintática parte da premissa de que “a organização espacial humana, seja na forma de assentamentos, seja na forma de edifícios, é o estabelecimento de padrões de relações compostos essencialmente de barreiras e permeabilidades de diversos tipos”<sup>43</sup> Estas barreiras e permeabilidades constituem, de fato, sanções físicas a um sistema de encontros e restrições que constituem a sociedade, tanto no nível dos assentamentos como no nível dos edifícios Ao analisarmos a arquitetura desta maneira, dizemos que estamos estudando os *aspectos de co-presença* do desempenho do espaço arquitetônico Extensa pesquisa tem demonstrado que os padrões de co-presença nos espaços abertos das cidades estão intimamente correlacionados com atributos sintáticos destes lugares O sistema de espaços abertos é descrito menos em termos de sua ordem *geométrica*, do que em termos de sua ordem *topológica*, com os respectivos atributos de *proximidade*, *circunscrição*, *continuidade* ou *descontinuidade*, *contiguidade*, *separação*, *integração*, *segregação*, etc Nesta comunicação, por razões de espaço, limitarei ao mínimo a abordagem quantitativa das categorias analíticas

---

<sup>42</sup> Esta teoria foi iniciada por Bill Hillier, da Bartlett School of Architecture and Planning, e vem desde então sendo desenvolvida por inúmeros pesquisadores, em várias partes do mundo, inclusive aqui em Brasília, por este autor

<sup>43</sup> Hillier, Bill & Julienne Hanson (1984) *The Social Logic of Space* (Cambridge, Cambridge University Press)

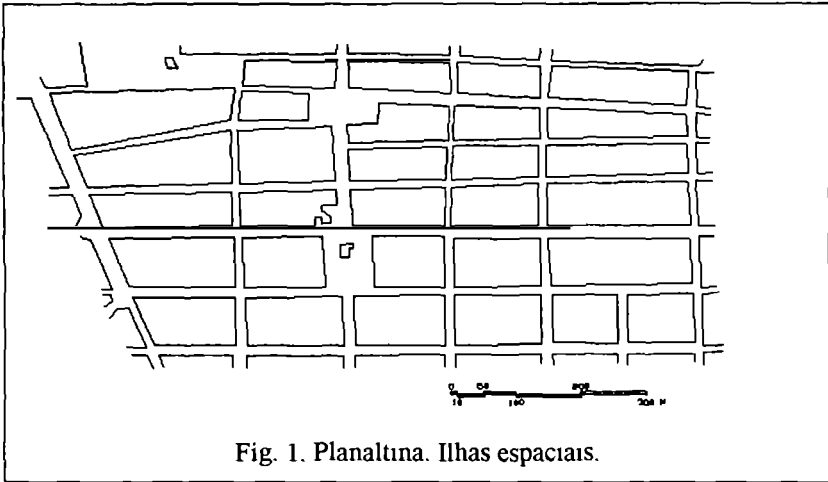


Fig. 1. Planaltina. Ilhas espaciais.

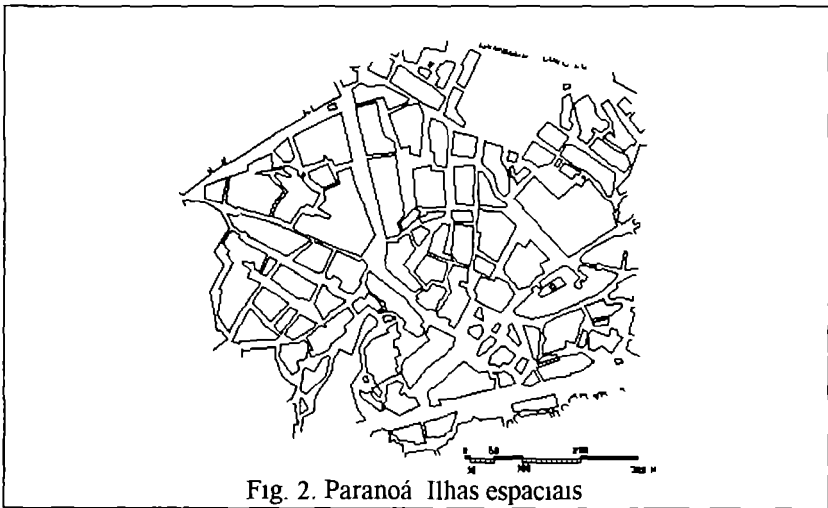
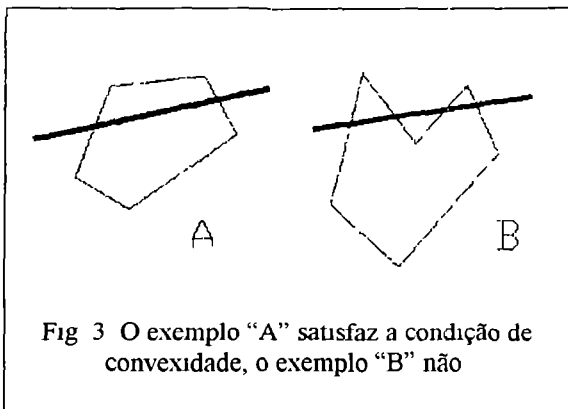


Fig. 2. Paranoá Ilhas espaciais

Partimos de mapas precisos, que devem incluir as entradas para os edifícios devidamente marcadas. Em primeiro lugar, excluímos destes mapas qualquer informação que não os diversos tipos de barreiras ao movimento de pedestres sobre o chão. Tais mapas serão chamados de *mapas de ilhas espaciais*. O mapa de ilhas espaciais identifica basicamente dois tipos de elementos: a) as próprias ilhas, de qualquer tipo e b) o sistema de espaços

abertos, que é o que sobrou do conjunto das ilhas. As Figuras 1 e 2 mostram, respectivamente, os mapas de ilhas espaciais de Planaltuna e do Paranoá.

Hillier & Hanson propuseram que o sistema de espaços abertos pode ser entendido em termos de dois tipos de elementos: espaços *convexos* e espaços *axiais*. O mapa de ilhas espaciais oferece a base a partir da qual podemos identificar estes dois tipos de elementos, construindo a partir daquele o *mapa de convexidade* e o *mapa de axialidade*.



O mapa de convexidade é obtido pela inserção, no sistema de espaços abertos, do menor número dos mais "gordos" espaços *convexos*, dos maiores para os menores. Um espaço convexo, por definição, satisfaz a condição de que "nenhuma linha pode ser traçada entre quaisquer dois pontos do espaço que

passe por fora dele" (Fig 3)<sup>44</sup>. Um espaço convexo corresponde com grande aproximação à nossa noção intuitiva de "lugar": ao caminhar pelos espaços abertos do assentamento, sabemos quando cruzamos as transições (invisíveis) entre dois lugares, isto é, entre dois espaços convexos. A técnica de convexidade nos permite decompor o sistema de espaços abertos de um assentamento humano em *unidades elementares de duas dimensões*, assim como revelar uma série de características desses lugares, por exemplo, a medida em que eles são desprovidos de qualquer transição entre interiores das edificações e o espaço público externo, caso em que serão denominados de "cegos". As Figuras 4 e 5, mostram, respectivamente, os mapas de convexidade de Planaltuna e do Paranoá, onde também estão assinalados os espaços cegos de ambos lugares.

<sup>44</sup> Id p 98



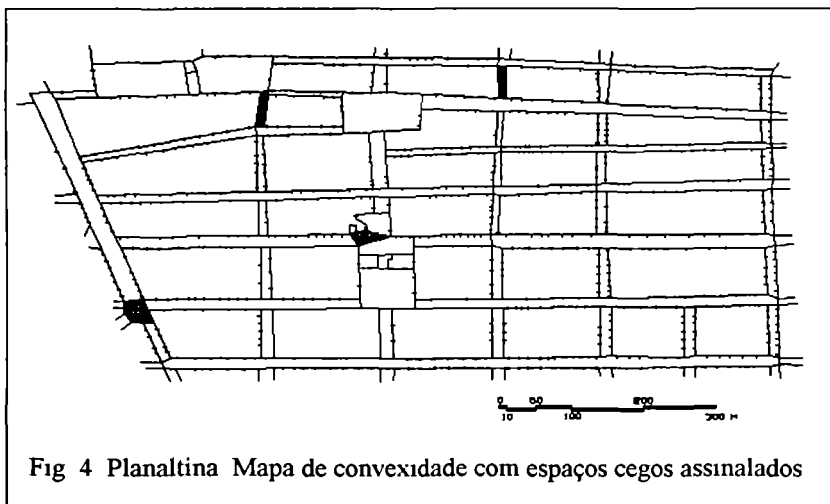


Fig 4 Planaltina Mapa de convexidade com espaços cegos assinalados

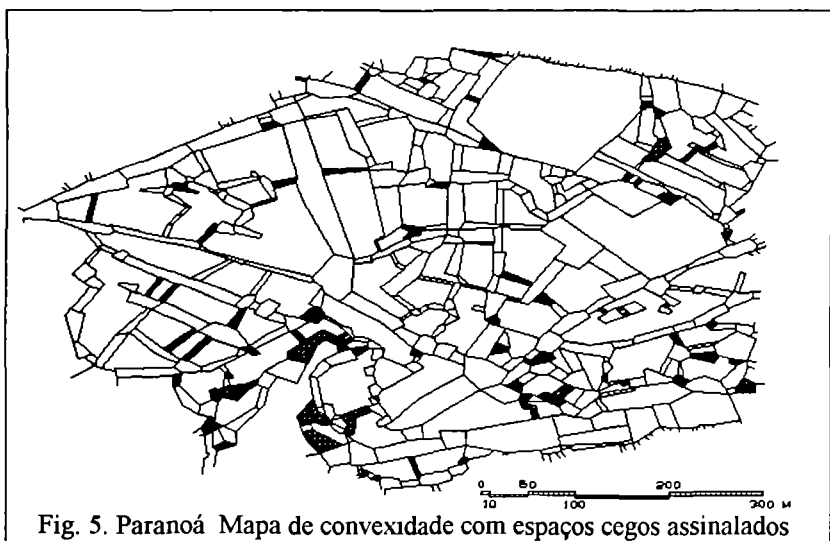


Fig. 5. Paranoá Mapa de convexidade com espaços cegos assinalados

O mapa de axialidade é obtido pela inserção, no sistema de espaços abertos, do "menor número das linhas retas que passam através de todos os espaços convexos",<sup>45</sup> todas as ilhas espaciais devem estar separadas entre si por

<sup>45</sup> Id. p 92

linhas axiais A técnica de axialidade nos permite decompor o sistema espacial em unidades de uma dimensão Estes procedimentos permitem a definição de

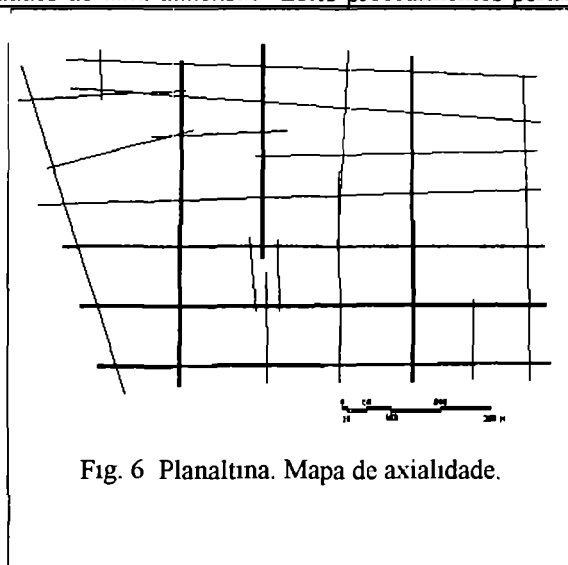
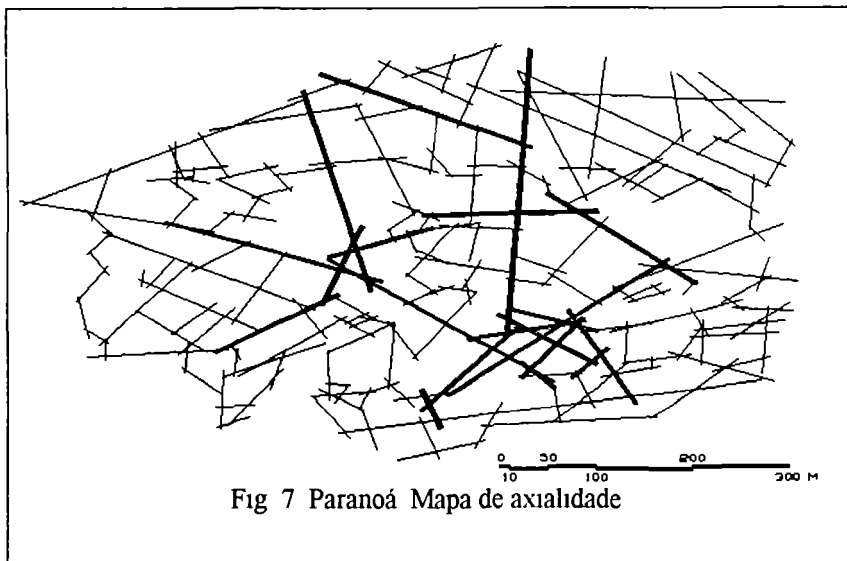


Fig. 6 Planaltina. Mapa de axialidade.

muitas categorias analíticas, entre elas as linhas mais “integradas” do sistema, ou seja, aquelas às quais temos mais fácil acesso a partir do sistema como um todo. É preciso ficar claro, entretanto, que tal “acessibilidade” é mais topológica do que geométrica, ou seja, uma linha (ou a rua que ela representa) é mais integrada a partir de outra, na medida em que temos que operar poucas inflexões de percurso (como dobrar esquinas, por exemplo), para chegar a ela. As Figuras 6 e 7 mostram os mapas de axialidade de Planaltina e do Paranoá, respectivamente, com as linhas mais integradas assinaladas em tom mais escuro.

Com o apoio destas técnicas descritas acima, o que poderemos identificar como peculiar aos dois lugares que venho comentando? O que confere a eles a sua *identidade sintática*, distinguindo-os de outras realidades urbanísticas do Distrito Federal?



## INTERAÇÕES MAXIMIZADAS

Vejamos primeiramente, como se comporta a estrutura de espaços convexos. Tanto Planaltina como o Paranoá têm um número relativamente muito reduzido de espaços cegos: 7,7% e 17,4%, respectivamente (nas Fig 4 e 5 eles estão assinalados em trama escura). No caso da antiga favela, era a forte irregularidade geométrica das ilhas, implicando um grande número de pequenos espaços convexos, que causava um valor ainda relativamente elevado nesta variável. Mas duas coisas devem ser observadas: 1) os espaços cegos se distribuíam aleatoriamente pelo lugar, sem formar qualquer padrão de continuidade, e 2) nunca tínhamos que andar longas distâncias sem que passássemos diante de uma porta, como pode ser visto no mapa de convexidade da área. No caso de Planaltina, eles quase desaparecem.

Isto contrasta fortemente com os valores apresentados para estas mesmas variáveis, no caso de áreas urbanas tipicamente modernistas no Distrito Federal. Tomemos como exemplo os casos da Esplanada dos Ministérios, onde temos um percentual de 67,5% de espaços cegos (Fig 8) e de uma super-quadra típica, como a SQN-405, que apresenta quase exatamente o mesmo percentual - 66,8% (Fig 9). A estrutura espacial vernacular ou da favela, por meio destas duas variáveis, já se apresenta *consistentemente diferente* dos espaços modernistas exemplificados, assim como estes se apresentam *consistentemente semelhantes* entre si, mesmo quando um deles

constitui o espaço monumental por excelência da Capital, e o outro uma área tipicamente residencial

Consideremos agora a medida em que cada porta, cada transição entre o espaço interno das edificações e o espaço externo, está relacionada, em média, com a superfície deste último, ou seja, com a superfície do espaço aberto de uso coletivo destes lugares. No caso do Paranoá, temos  $138 \text{ m}^2$  de espaço aberto público por porta, em Planaltina este valor sobe para  $288 \text{ m}^2$ , na superquadra ele se eleva significativamente para  $615 \text{ m}^2$ , e na Esplanada pula para nada menos do que  $8232 \text{ m}^2$ . Ora, é pelas portas que passam as pessoas que saem das edificações e utilizam o espaço público. Os valores apresentados acima dão idéia de como, outros fatores mantidos constantes, estas portas "alimentam", *variadamente*, de um lugar para outro, os espaços públicos, por meio da presença de pessoas. Quanto mais nos aproximamos da favela, mais a estrutura urbanística favorece a intensificação da *interação interpessoal* entre os moradores. Esta é uma das maneiras pelas quais a organização espacial constitui um modo de vida no qual processos de ajuda mútua são absolutamente essenciais para a sobrevivência cotidiana desta população

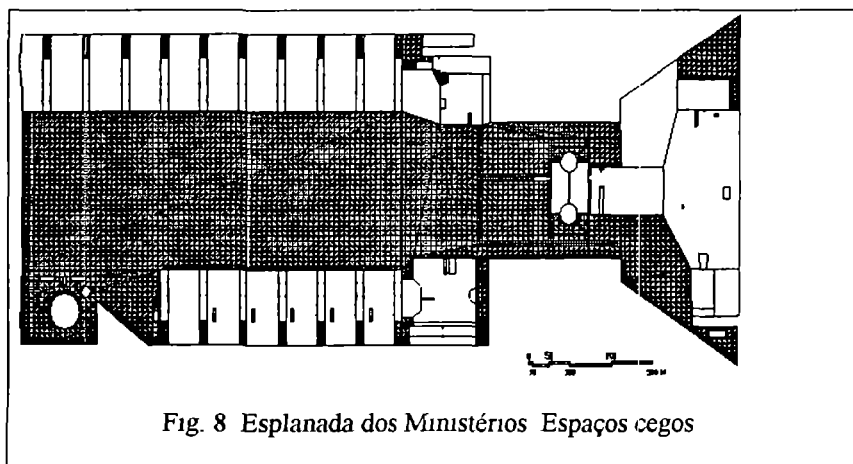
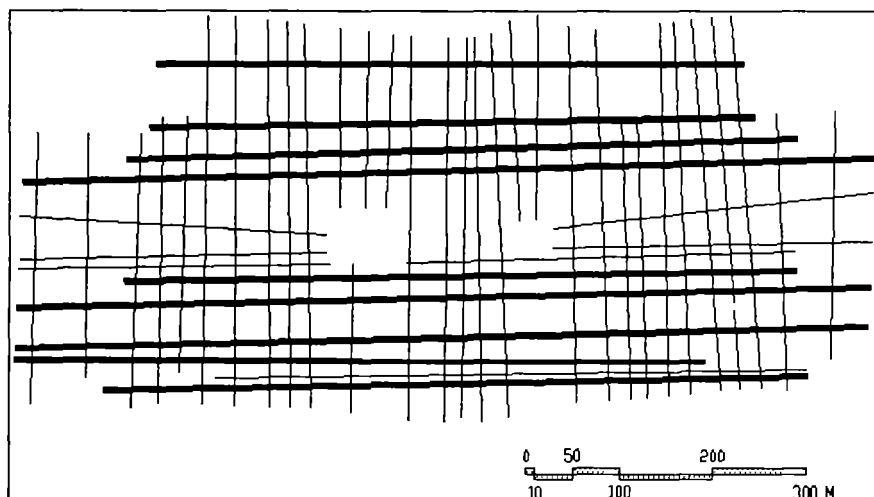
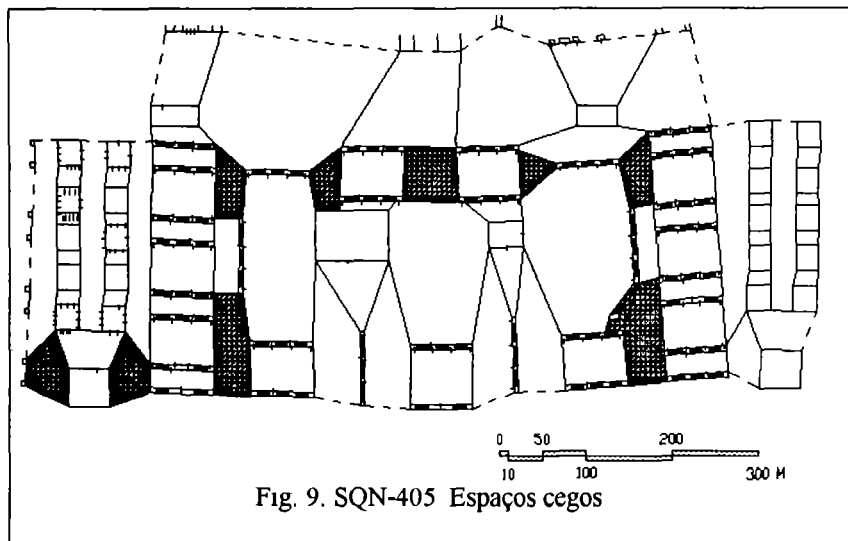


Fig. 8 Esplanada dos Ministérios Espaços cegos



Consideremos agora os mapas de axialidade, e vejamos o que poderemos entender dos tipos mórficos destes lugares. Comparemos, principalmente, os mapas do Paranoá e da SQN-405 (Fig 7 e 10, respectivamente) As enormes diferenças não são apenas geométricas Note-se que o mapa no Paranoá é muito mais “profundo”, no sentido de que há muitas linhas entre as quais há um alto número mínimo de “dobras de esquina” que temos de operar, de maneira a conectá-las entre si No caso da super-quadra, a permeabilidade é maximizada, quase que poderíamos dizer “banalizada”, no sentido de que quase todas as linhas estão apenas a dois “passos sintáticos” de quase todas as outras No Paranoá, existem linhas claramente mais integradas, e linhas mais segregadas Na super-quadra não *todas* são extremamente acessíveis No Paranoá há diferenciação, na super-quadra não. E *onde não há diferenciação, não há ordem* Invertemos assim o argumento tradicional de desordem/ordem, no que se refere ao espaço da favela, por um lado, e a um espaço modernisticamente desenhado, por outro Pelo menos no que diz respeito à sintaxe destes lugares, trata-se exatamente do oposto<sup>46</sup> A diferenciação axial da Favela do Paranoá fazia com que tivéssemos lugares mais intensamente utilizados pelos pedestres, nas partes mais integradas do sistema, e outros mais tranquilos, nas partes mais segregadas Na super-quadra, não há condensação significativa de pedestres em nenhum lugar em particular os fluxos se diluem de maneira quase uniforme, deixando de oferecer ao morador aquela opção entre o bulício e a calma que é tão típica das cidades ricamente estruturadas (a maior concentração de pessoas, quando se dá, acontece nos comércios locais, em função da tipologia das atividades, não em função da forma do espaço - na verdade, em muitos projetos modernistas, a concentração de pessoas se dá *contra* a forma do espaço)<sup>47</sup>

## DOIS PARADIGMAS SÓCIO-ESPACIAIS MILENARES

Sugiro que a variação dos atributos das variáveis referidas acima tem a ver com duas tendências polares testemunhadas ao longo de toda a história das formas arquitetônicas, tendências polares que podem ser sintetizadas através das expressões *paradigma da formalidade* e *paradigma da urbanidade*.<sup>48</sup> As

---

<sup>46</sup> Entretanto, outros tipos de análise também revelam o superior desempenho do espaço vernacular, ou de uma favela, comparado ao espaço modernista de uma super-quadra. Por exemplo, estudos estão revelando as superiores qualidades de orientabilidade dos primeiros, em relação ao segundo (M E Kohlsdorf, relatórios técnicos, ainda não publicados, referentes à pesquisa em andamento intitulada *Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização*, financiada pelo CNPq)

<sup>47</sup> É o caso de inúmeros projetos onde o zoneamento de uso do solo previu a localização de atividades comerciais nas partes mais *segregadas* dos sistema, e não nas partes mais *integradas*, como historicamente se dá nas cidades No Distrito Federal, o caso da cidade satélite do Guará-I é flagrante

<sup>48</sup> Para tratamento mais desenvolvido do tema, ver Frederico de Holanda (1994) “Formalidade e urbanidade: dois paradigmas sócio-espaciais”, comunicação apresentada no *Seminário Cidade e*

palavras "formalidade" e "urbanidade" são interessantes para nossos fins porque elas comunicam simultaneamente idéias relativas ao espaço físico - e portanto a padrões espaciais - e idéias relativas a comportamentos humanos - e portanto à vida espacial e à vida social "Formalidade" vem de "formal", relativo a "forma" - "limites exteriores da matéria de que é constituído um corpo, e que conferem a este um feição, uma configuração, um aspecto particular" -, mas isto de uma determinada maneira "que não é espontâneo, que se atém à fórmulas estabelecidas, convencional" "Formalidade" também é uma "maneira expressa de proceder, aquilo que é de praxe, rotina" <sup>49</sup> Por sua vez, "urbanidade" obviamente se refere à cidade, enquanto realidade física, mas também à qualidade de "cortês, afável, relativo à negociação continuada entre interesses" <sup>50</sup>

A constituição do paradigma da formalidade tem-se caracterizado consistentemente, entre outras, pelas seguintes variáveis. maximização do espaço aberto sobre a área total do assentamento, maior espaço convexo médio, menor número de transições entre interior e exterior por espaço convexo, maior percentual de espaços cegos Ao contrário, o paradigma da urbanidade é constituído por tendências opostas em todas as categorias Ao paradigma da formalidade, enquanto urbanismo, têm correspondido, historicamente, estruturas sociais autoritárias, centralmente gerenciadas Novamente, pelo contrário, ao paradigma da urbanidade, têm correspondido estruturas sociais onde as diferenças são continuamente negociadas, e onde o espaço público é palco essencial desta negociação.

## CONCLUSÃO: CIDADE INFORMAL E URBANIDADE

Vemos agora porque podemos equacionar a "cidade informal", em cuja categoria estou incluindo a cidade vernacular de Planaltina, assim como a antiga Favela do Paranoá, com o paradigma da urbanidade Por outro lado, equacionamos o urbanismo modernista com o paradigma da formalidade

Esta caracterização é *objetiva*, não no sentido de ser "verdadeira", mas no sentido de que qualquer um de nós, de posse dos conceitos propostos, chegará às mesmas conclusões A *descrição* é inquestionável A partir daí é que entra a questão de valor, pela qual avaliaremos como "positiva" ou "negativa", a formalidade ou urbanidade É aqui que entra uma questão *ética*

A análise realizada acima nos ajuda a precisar, de maneira rigorosa, a razão pela qual determinados atributos do sistema de espaços abertos de uso

---

*Imaginação*, Programa de Pós-graduação em Urbanismo, 16 a 18 de novembro de 1994, Rio de Janeiro, RJ

<sup>49</sup> Ferreira, Aurélio B H (1988) *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, p 648.

<sup>50</sup> Id, p 1443

coletivo de uma favela são absolutamente essenciais para o modo de vida desenvolvido por seus habitantes. O modo de vida de uma favela (ou de uma cidade vernacular, como Planaltina) é essencialmente *urbano*, e não *formal*, na conotação que estou utilizando aqui. Quando o tema é *cidadania*, e quando há a preocupação de “integrar” a população de uma “cidade informal” à realidade urbana maior, não podemos perder de vista o fato de que ali, na “cidade informal”, existe uma cultura específica, que precisa ser respeitada. O urbanismo das favelas desafia os arquitetos, cientistas sociais e dirigentes políticos, a entender as ricas lições que contém, para o desenho urbano de nossas cidades.



# PROSANEAR: TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NUM PROJETO DE SANEAMENTO PARA 108.000 PESSOAS EM BELÉM DO PARÁ

*ANDRADE, José Homobono Paes de<sup>(\*)</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado do Pará localiza-se na Macro Região Norte do Brasil, possui clima quente e úmido, índice pluviométrico elevado e vegetação do tipo floresta equatorial

A população do Estado é de 5 951 199 habitantes, distribuídos em 136 municípios, que compõem 22 micro-regiões. Dessa população, 23% vivem na cidade de Belém, que é a capital do Estado, totalizando 1 382 076 habitantes (IDESP, 1995)

A Atividade econômica do Estado se concentra principalmente na agricultura, pecuária, extração vegetal, extrativismo mineral e pesca.

A pesca destaca-se como uma das atividades produtivas da maior importância sócio-econômica do Estado, pois, com seus 560 Km de litoral marinho e 20.512 Km<sup>2</sup> de águas interiores, o Pará detém um dos maiores volumes de recursos hídricos do País. Este volume de águas, que representa 37% das águas interiores brasileiras, confere ao Estado, alternativas de exploração da pesca tanto em alto mar, como em águas costeiras, estuarinas, fluviais e lacustres (IDESP, 1989)

No entanto, Belém, como todas as capitais brasileiras, tem grandes problemas sócio-econômicos e ambientais, decorrentes entre outras coisas, do crescimento urbano acelerado, praticamente impossível de ser ordenado pelo poder público

A ausência de uma capacidade instalada de planejamento e controle urbano, somam-se as características naturais da cidade, seja pela pluviosidade intensa, seja pelas difíceis condições de drenagem, conferindo a Belém problemas ambientais e sanitários muito peculiares

## 2.A DECISÃO DE INVESTIR EM SANEAMENTO BÁSICO

Um dos mais graves problemas urbanos de Belém, é a ausência quase total de saneamento básico, já que menos de 8% da cidade conta com redes de esgoto, enquanto que 1/3 da população vive em áreas alagadas, onde proliferam doenças de veiculação hídrica, intrinsecamente relacionadas às precárias

---

(\*) Engenheiro Sanitarista

Presidente da Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA

condições de moradia da população, principalmente os seguimentos de baixa renda

Foi diante deste cenário que o Governo do Estado decidiu investir na melhoria da qualidade de vida da comunidade, priorizando as ações de Governo para o encaminhamento de soluções estruturadoras na área de saneamento básico, elemento de fundamental importância para a saúde da população

Existem, hoje, em execução no Estado, três importantes Projetos na área de saneamento, totalizando investimentos na ordem de U\$250 000.000,00, em recursos próprios e de fontes nacionais e internacionais, que são o PROJETO DE MACRODRENAGEM, que beneficiará cerca de 550 000 pessoas com serviços de macro e microdrenagem, água tratada, sistema de esgoto, e sistema viário, o PROSEGE, que atenderá em torno de 100 000 pessoas com redes coletoras de esgoto sanitário e fará também a proteção sanitária dos mananciais de Bolonha e Água Preta, que são as fontes de abastecimento de água da COSANPA para atendimento de 1 000 000 de pessoas da região metropolitana de Belém, e o PROSANEAR

### **3. O PROSANEAR**

O PROSANEAR é um programa de saneamento básico para a população de baixa renda, financiado pelo Banco Mundial, em oito estados brasileiros, sendo o de Belém o de maior aporte de recursos, na ordem de R\$24.048 000 00. Desse montante, 50% é financiado pelo Bird, com 25% de contra partida da Caixa Econômica Federal e 25% do Governo do Estado do Pará

O PROSANEAR representa hoje para o Governo do Pará, a consolidação de um modelo de atuação e gestão de projetos em áreas de baixa renda. O projeto tem por objetivo principal a construção de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e beneficiará 108 000 pessoas de baixa renda, cerca de 8% da população da cidade, distribuídas em 21 comunidades, assentadas numa área de ocupação informal de 838 hectares

As ações que compõem o PROSANEAR não se limitam às obras, pois desde as soluções técnicas adotadas no projeto, até o forma de relação estabelecida com as comunidades beneficiárias, visam sobretudo, dar início a um modelo de gestão participativa e a um processo de parceria Estado-Comunidade.

### 3.1. A INTERVENÇÃO FÍSICA

O PROSANEAR de BELÉM foi concebido com o objetivo de alcançar o maior número de pessoas nas áreas mais carentes da cidade, oferecendo a essa população uma infra-estrutura básica de abastecimento d'água e esgotos sanitários, dentro do limite de recursos disponíveis para o empreendimento. O Sistema teve como premissa básica o atendimento de cada uma das 4 áreas ( I e . Benguí, Coqueiro, Ipasep, Guanabara ) por sistemas independentes, sendo cada um desses sistemas composto por 5 componentes básicos: Captação, Reservação, Tratamento, Distribuição e Ligações Domiciliares.

*(a) Captação de Água* - 4 poços (1 poço por área) artesianos tubulares, com profundidade de 300 m e vazão média de 240 m<sup>3</sup>/hora

*(b) Reservação* - 4 reservatórios elevados (1 por área) com 25 m de altura e capacidade de 300 m<sup>3</sup> ou 500 m<sup>3</sup>, além de um reservatório apoiado com capacidade de 300 m<sup>3</sup>, conforme o número de pessoas atendidas, localizados ao lado de cada poço artesiano

*(c) Tratamento* - casa de cloração para injeção da solução de cloro na entrada de cada reservatório elevado, destinada tanto a permitir a desinfecção da água eventualmente contaminada no poço ou na reservação, quanto a garantir a presença de cloro residual em qualquer ponto da rede, conforme as recomendações do Ministério da Saúde (1990)

*(d) Distribuição* - rede de distribuição com tubulações de diâmetros variando de 300 mm a 40 mm.

*(e) Ligações Domiciliares* - instalação de 21 481 ramais domiciliares em tubulação PVC com diâmetro de 20 mm

A exemplo do sistema de abastecimento de água (SAA), o sistema de esgotamento sanitário (SES), busca maximizar os benefícios do investimento de recursos do PROSANEAR através da adoção de soluções simplificadas de saneamento, aliando baixos custos de investimento com eficiência sanitária, de modo a atender o maior número possível de pessoas.

A concepção alternativa proposta para o SES está baseada no afastamento hidráulico e tratamento dos esgotos, com utilização de

- **Redes coletoras simplificadas**, assentadas nas áreas e vias públicas (redes básicas) ou em fundos de lotes (ramais condominiais),
- **Reatores anaeróbicos de fluxo ascendente** (RAFA ou UASB), para tratamento secundário dos esgotos brutos produzidos na área

### 3.2. O MODELO CONDOMINIAL DE SANEAMENTO

A opção da COSANPA pelo **saneamento** condominial reflete uma decisão política de incorporar as comunidades, de forma irreversível, ao processo de implantação e operação da infra-estrutura sanitária local

Trata-se de um modelo de intervenção onde o projeto é discutido em reuniões com grupos de usuários, participantes de um mesmo “condomínio” Assim, desde o próprio traçado das redes até a manutenção e limpeza dos ramais de esgoto dentro de cada lote individual, elementos de discussão num processo de decisão que culmina com a adesão dos moradores, a formação dos condomínios e a legitimação da infra-estrutura implantada Como resultado, obtém-se redução significativa de custos e o compromisso da comunidade com o projeto, repartindo-se de forma explícita e legitimada, as responsabilidades com a implantação, operação e manutenção do sistema de esgoto sanitário

### 3.3. A GESTÃO DO PROJETO EM PARCERIA COM A COMUNIDADE

Na visão do atual governo estadual, faz parte da construção de uma nova ordem social, a participação da população nos programas desenvolvidos pelo poder público, que interfiram no cotidiano de vida da comunidade

Como forma de garantir a participação comunitária e estabelecer uma parceria efetiva entre o governo e a comunidade, a COSANPA optou pela instalação de **bases de atendimento**, nas áreas do projeto. As bases, são espaços físicos instalados próximos aos canteiros de obras, que servem como uma via de mão-dupla para, num sentido, irradiar os objetivos e mensagens do projeto e, no outro sentido, receber o retorno da percepção da comunidade quanto aos resultados efetivos das intervenções.

Já foram instaladas as três **bases de atendimento** nas áreas do PROSANEAR As bases passaram rapidamente a ser o ponto de referência e o elo de ligação concreto entre a comunidade e os promotores do PROSANEAR Lá, são realizados seminários e reuniões entre os técnicos e moradores, efetuando-se o atendimento regular da população para esclarecimentos de dúvidas sobre o projeto.

Estão também disponíveis nas bases, materiais de apoio ao programa de educação sanitária e ambiental, dados e cronograma físico das obras, prestações de contas, agendas de reuniões, entre outras informações pertinentes ao projeto

Consciente da importância de desenvolver e aprimorar a parceria governo-comunidade, não apenas com relação ao processo de execução de obras, a COSANPA avançou para discutir com a população a cobrança da tarifa de água e esgoto e a co-responsabilidade com os moradores-beneficiários

na preservação, limpeza e manutenção do sistema de esgoto condominial a ser implantado nas áreas do PROSANEAR.

### **3.4. A EDUCAÇÃO SANITÁRIA ATRAVÉS DA CULTURA POPULAR**

A COSANPA identificou como oportunidade para trabalhar a educação sanitária e ambiental do projeto, a forte presença na comunidade, da cultura, da dança e do folclore da região. Assim, foram adotadas manifestações culturais locais para as rotinas de eventos do projeto, incluindo apresentações de dança, canto e dramatizações, focalizadas no tema do saneamento básico e nos hábitos de higiene.

Também é feito um trabalho com os adolescentes e as crianças, junto às escolas públicas da área, voltado para a criação de textos, desenhos e pinturas, com ênfase temática no saneamento e na educação sanitária. Além disso, é desenvolvido com os trabalhadores da obra (canais permanentes de difusão), um trabalho de criação de frases, tudo relacionado ao tema.

Com a produção cultural obtida, a COSANPA propôs à Caixa Econômica Federal, a realização de uma exposição itinerante dos trabalhos de desenho e pintura, e a publicação dos textos, visando fazer a divulgação do projeto através de uma linguagem já decodificada, explicitada pela própria comunidade, o que poderá facilitar a assimilação da mensagem e reforçar a parceria já estabelecida.

### **3.5. GERAÇÃO DE EMPREGO NA ÁREA DO PROJETO**

A COSANPA e a Construtora responsável pela execução das obras, com a intermediação do Sistema Nacional de Emprego-SINE/PA, apresentaram uma proposta de recrutamento e seleção de trabalhadores, moradores das próprias áreas do projeto. A comunidade participou dessa proposta, sugerindo inclusive que fosse contratado também mão-de-obra de pessoas sem experiência profissional, para que tivessem oportunidade de aprendizagem. Essa proposta foi aprovada pela comunidade em assembleias.

O desenvolvimento dessa forma de trabalhar tem sido fato gerador de benefícios diretos e indiretos para a comunidade, resultando na melhoria de renda e na profissionalização e qualificação da mão-de-obra local.

O benefício maior, no entanto, é que os trabalhadores se tornam agentes multiplicadores na divulgação dos benefícios advindos da implantação das obras de saneamento básico, e, ainda, na preservação e manutenção do sistema.

Faz parte também do processo de parceria adotado, a prestação de contas à comunidade, dos recursos utilizados e dos serviços executados, visando uma transparência maior ao acompanhamento das etapas do projeto, de modo a evitar a desconfiança e o descrédito da população. Para

aperfeiçoamento desse processo e para melhor compreensão da população, que não tem muita intimidade com números grandiosos, a última prestação de contas foi feita com a participação da própria comunidade, que encenou uma dramatização

#### 4. OS RESULTADOS

A implantação de um novo modelo de gestão numa companhia estadual de saneamento não é um processo simples. A implementação em larga escala de programas nos moldes do PROSANEAR, implica numa mudança cultural, para a qual a maioria dos órgãos que compõem o sistema institucional de saneamento, no Brasil, não está preparada. Esse sistema, acostumou-se a conviver, de forma passiva, com a exclusão da maioria da população brasileira, dos benefícios do saneamento básico.

Não é possível mais conviver com essa situação. É urgente apresentar soluções concretas para o problema, o que requer um aprendizado do poder público dentro de um processo de parceria que envolva efetivamente - e não apenas nos discursos de campanha política - a população usuária dos serviços urbanos.

O PROSANEAR representa os primeiros passos desse aprendizado para a COSANPA. Seus resultados, sucessos e falhas irão fundamentar uma ação mais abrangente em Belém e no Estado do Pará.

Poderá, talvez, contribuir, com exemplos concretos, para a completa e urgente revisão do modelo de saneamento brasileiro.

Outra lição que fica é a importância fundamental que tem a participação comunitária no desenvolvimento de um trabalho de saneamento.

Acredita-se, enfim, que desse projeto, hoje transformado num **processo coletivo**, todos sairão diferentes: técnicos, comunidades, empresários, trabalhadores e governo.

# AN ANALYSIS OF DIFFERENT APPROACHES TO URBAN INFRASTRUCTURE PROVISION FOR LOW-INCOME COMMUNITIES IN SOUTH AFRICA

*ABBOTT, John<sup>(\*)</sup>*

## INTRODUCTION

The urban population in South Africa is anticipated to grow from 21 million people in 1985 to 43.3 million in the year 2010<sup>1</sup>. Yet it was only with the demise of apartheid, beginning in 1990, that the South African state began to address the needs of the urban poor who make up the majority of this population. Financial constraints prevent high levels of services from being supplied to all urban inhabitants. Yet the country has a politically powerful grassroots urban movement which is exerting a strong demand in this direction.

Developing a new programme for physical infrastructure provision is further complicated by the diverse nature of the urban landscape. There are dense informal settlements, primarily in Natal, where urban areas merge with tribal land. There are large tracts of peri-urban land, such as the Winterveld north of Pretoria, where over one million people are spread over a wide area of relatively low density. There are formal settlements characterised by a high degree of sub-letting of single rooms, and less formal, but established, settlements characterised by infilling and densification. Land-invaded settlements exist but are limited in number, although they are increasing.

There is no single approach to infrastructure provision which caters for all of these different patterns. This abstract briefly describes three case studies, which illustrate how three different approaches to infrastructure provision are currently operating in parallel in the country. These are full service provision; the progressive improvement model, and the demand driven model. The use of three models will continue in the immediate future, but the demand driven model is likely to become the dominant model of infrastructure provision in South Africa over time. This in turn will have important implications for the institutional framework of the country. The way in which this model might be integrated into the institutional framework of the country is currently the focus of a research programme in the Greater Cape Town area.

---

<sup>(\*)</sup>Professor, Department of Civil Engineering, University of Cape Town Private Bag, Rondebosch, 7700, South Africa

## **CONVENTIONAL SERVICE PROVISION**

The first model is based upon the ongoing provision of conventional full services to individually demarcated sites, coupled with a high level of cross-subsidy. This approach is advocated by the powerful civic (community-based) movement in South Africa and will prevail in many areas, particularly in the metropolitan centres of Gauteng province (along the Johannesburg-Pretoria axis) These are established areas which have services already, but where the services are in need of major refurbishment

The conventional argument against providing full services to low income communities is an economic one. But this is unlikely to prevail against the strong political pressure which can be brought to bear by the civic movement. A study of Alexandra<sup>11</sup>, a low-income township of over 200,000 people near Johannesburg, indicates that there are more important, social factors, which should be constraining the rush to a high level of service.

Service provision in Alexandra was coupled with land restructuring, demarcating 6,000 sites which could then receive services. Full infrastructure services were provided to each site, over an eight year period from 1986 to 1994, using loan finance. But an increase in urbanisation, following the elimination of discriminatory legislation which limited African rights in the urban centres, resulted in each site carrying an average of six families by the end of that same period. The result was an economic division between new landowners and tenants which had a major social impact. The conventional argument against the provision of full services for low-income communities is an economic one, centred around affordability. But the experience of Alexandra indicates a more complex situation. The provision of full services to rapidly expanding communities cannot be evaluated in isolation. It must be integrated with wider changes, in land-use and land-ownership legislation, and with alternative systems of local control over the operation and management of those services. Hence there needs to be a different approach which provides flexibility.

## **THE PROGRESSIVE IMPROVEMENT MODEL**

The approach which has been developed to provide this flexibility is the progressive improvement model<sup>12</sup>. Here a basic level of infrastructure is provided which can be improved over time. The case study of Stafford Farm in KwaZulu/Natal will be used to illustrate this approach. Stafford Farm is a low income extension to Madadeni, an urban area near the industrial centre of Newcastle in the Natal Midlands which was a part of the tribal area of KwaZulu up to 1994. The land was opened up, pegged and settled, in 1990, but without any services. Financing was supplied under a capital subsidy programme which provided end-user finance based upon a fixed sum of money.



R7,500 (US\$2,000) per family From a community participation perspective, the process was essentially consultative and informative with the objective being that of effectiveness, whereby "[the] effectiveness of a project demands that project services are congruent with beneficiary needs and preferences"<sup>v</sup> Paul states that "in all cases [where effectiveness was the objective], CP seems to have brought about a redesign of project services to better match beneficiary needs"<sup>v</sup>

This statement had some validity at Stafford Farm and there are several underlying reasons for this Firstly the community at Stafford Farm is ethnically homogeneous It appeared from discussions with member of the community that the majority of the residents were members of the KwaZulu government supported political party, the Inkatha Freedom Party (IDP) although, according to progressive organisations, this was because membership of the IDP was a pre-requisite for receiving a site Also, in allocating the land, the Council had moved rapidly to pre-empt a serious potential squatter problem, an action which was widely supported in the area

Secondly, in Stafford Farm each person had a clearly defined site and the Council's policy had been to provide each family with services within two years of settling Services were to be basic initially, and to comprise standpipes, ventilated improved pit latrines (VIPs) and gravel roads, while the electricity utility (ESCOM) has agreed to provide electricity The project manager built a number of different toilet structures for people to choose from In addition a major employment program was developed for labour-based construction of toilets and water mains, together with the establishment up of three block yards, a precast concrete yard and door and window frame manufacture in the settlement

Thirdly, the services were to be provided free of charge, whilst there were sound technical reasons (linked to bulk service supply) for the level of water and sanitation provided The design was such that a higher level of service could be provided at a later stage, along the lines of the progressive improvement model This was explained to the community and accepted Support for the project was high and there was always good attendance at the mass public meetings which were held by the project manager's team to discuss various issues related to the transfer of land and services The community has been informed of the various technical and financial constraints on the project but has not taken part directly in any of the decision making

The experience of Stafford Farm, and other similar projects in KwaZulu/Natal, would indicate that the progressive improvement model has advantages in terms of its technical rationality and low cost structure It is also beneficial in providing a structured approach to management skills training in the community as well as job creation through new industry formation But the experience also indicates that it can only be used if certain pre-conditions are in place Firstly the basic services need to represent an improvement on the

residents previous situation, either in terms of reliability or level of service. This was the case in Stafford Farm, where the majority of residents were migrants from rural areas. Secondly there needs to be a high level of interaction with the community. Thirdly, and this appears to be the key issue, this approach requires a strongly centralised form of government, wherein policy, decided at central or regional government level, is separated from implementation, which is a local issue. But dividing policy from implementation in this way decreases the power of local government and diminishes the community participation process.

## **THE DEMAND DRIVEN APPROACH**

Demand driven development<sup>vi</sup> is a highly devolutionary form of decision-making, with decisions on both policy and implementation taking place locally. It builds capacity and empowers local communities. It provides planning flexibility and allows services to be matched to population in the most realistic manner. It also uses the large, one-off injection of capital into the community, arising from the provision of infrastructure, to initiate the long-term management programmes for those communities. However, in order to operate effectively, it is critical that education and training of local leadership take place concurrently with the upgrading programme. It also requires a delicate balance between political and economic objectives. But if the decision-making process is managed correctly then it provides the maximum degree of choice and empowerment to local communities.

This approach is illustrated by the case study of Luganda, part of the Greater Durban Metropolitan Area. This is an area which was classified under the Group Areas Act for the use of people of Indian origin. However for several years it had been occupied illegally by Africans, making it one of the few successful land invasions in South Africa.

A proposal for a capital subsidy, for the servicing of 1,861 sites, was prepared in 1991. It was developed jointly by a non-governmental organisation, the Built Environment Support Group of the University of Natal and the Luganda Residents Association (LRA). The LRA had unanimous support among residents in Luganda and maintained a high degree of community involvement in the project, with community meetings held regularly every second or third Sunday for report-back and discussion.

Because it did not fit into any existing local government structure, the community organisation in Luganda was able to make decisions on all aspects of service provision, setting its own policy and managing the implementation process. It had a budgetary constraint in the capital subsidy, but there was nothing to prevent it from raising more money on loan if this was necessary. The outcome was a choice of variable service levels which reflected the needs of the local community. Water and sanitation was basic while the road network

was of a high technical standard. This reflected the priority placed upon access to work and markets by the community.

Luganda had several characteristics which contributed towards the success of the project, but all of them related, in one form or other, to the roles played by the different actors and the relationship between them. The first and most important characteristic was the flexible community structure. The original negotiations had been initiated by the LRA but in the intervening period the civic structure, with which the LRA was associated, had developed into a more cohesive body responsible for negotiating, at a policy level, issues such as service charges and the future of local government. During this intervening period also, the (white) Borough of Pinetown had taken over the responsibility for the ongoing maintenance of services and the future administration of the area and was proposing a closer relationship with the civic.

The civic felt that they could be compromised in the wider political negotiating process if they were to become too closely involved with the Borough and that another body would be a more suitable vehicle to manage the IDT project. There was already a working committee in Luganda, at which the civic and various community groups (e.g. women, youth, sport and religious bodies) met to discuss the wider needs of the community, but this was also considered inappropriate. As a result a third body was formed, namely the Luganda Development Trust (LDT). This body then took control of the project technical, managed its finances and held communal assets (such as public sites and open space), as well as reporting to the IDT and other guarantors. This Trust then appointed a Project Manager who was responsible for the physical development of the site.

All of this was made possible because the Trust was able to raise interim finance. As a provider of end-user finance, the Independent Development Trust, the body controlling the capital subsidy scheme, did not provide guarantees. This limited the degree to which community organisations could take control over projects, since they were generally unable to provide either collateral or guarantees. Due to the high political profile of the Luganda project, and the need to be seen to support some community-driven projects, the IDT made an exception to this rule, and agreed to provide the guarantees which made interim financing possible. Hence the community had control and responsibility.

This was the second characteristic, the flexibility of the actors outside of the community. Thus the *de jure* authority, Pinetown Municipality, was able to accommodate appropriate local structures which were themselves fluid. There was an openness in recognising the importance of community structures which evolved to meet a specific need. This is in contrast to encouraging community participation in structures which are pre-defined. And finally there were the development professionals. This group, whether planners or

engineers, designers or project managers, acted as a team providing advice and training, but ensuring that all critical decisions were made at community level.

Not all attempts at demand-driven development which were attempted during the political transition of 1990-1994 were successful. The capital subsidy scheme had one major failing, in that it did not address the question of ongoing management. The result was a tendency towards the extremes, with full service provision when local organisations were powerful, and more basic services when the external actors were dominant. The first indicates control over the decision-making process, on the part of community organisations, but little if any direct responsibility. The second provides the community with neither. The progressive improvement model, on the other hand, which strives towards community management, often seeks to provide the communities with responsibility, but without providing any real control over the decision-making process.

## **CONCLUSIONS**

In order to balance the conflict between strong grassroots political pressure, financial constraints, and ongoing maintenance capacity the government in South Africa is moving towards adopting the demand driven approach to infrastructure provision. This provides that decisions on both policy and implementation be taken at a local level. To this end local government is being restructured, while local area 'Reconstruction and Development Committees' are being encouraged. Both of these changes are important. However, much still remains to be done. The experiences of the above work indicate that there needs to be action taken to address three specific key areas, which are described briefly below. This is currently the focus of a major study being initiated in the Greater Cape Town area.

### **The institutional framework at a local level**

Local government reform is concerned with ensuring that there is full representation and accountability. But it is still based broadly on the British colonial model of Local Government. Administrative units remain large, covering between 0.25-1.5 million people. The restructuring is failing to address some of the core issues of local democracy. For example, the role of local government, and particularly the elected representatives, changes when there is a move away from full service provision. Instead of deliver, their primary role is one of political facilitation. Detailed negotiation about the exact nature of services to be provided takes place at a local level. Hence more responsibility for decision-making, as well as for operation, and maintenance of infrastructure needs to be making needs to be devolved to that level.

## **The traditional methodologies used by civil engineers and planners for the design, construction and management of the infrastructure**

The traditional view of the project cycle, which focuses upon design and construction, has to be broadened. The pre-feasibility stage becomes more important and there is a need to change the basis for project viability to one based upon whole life cycle costing. In the management phase, the role of development professionals will need to change from specialists operating in a line functioning management structure to generalists acting as local area consultants.

## **The role and structure of community-based organisations**

The provision of full services on political grounds illustrates the power of community-based organisations in some parts of South Africa. But it is also an indication that responsibility lies elsewhere. Pressure is being placed upon existing authorities to provide services but without the issue of ongoing management being addressed. On the other hand, the progressive improvement model very often burdens the communities with responsibility without meaningful control over the decision-making process. The demand driven model attempts to provide communities with both a share of the control and a share of the responsibility. The experience of Luganda indicates that communities respond to this challenge in their own way, by creating new structures. If demand-driven development is to work it is essential the local areas should be encouraged to create and develop their own structures, which reflect their own ways of dealing with issues.

---

<sup>1</sup> (Urban Foundation, *Urban Debate 2010 Population Trends Demographic Projection Model*, Johannesburg: Urban Foundation, 1990)

<sup>2</sup> For a summary outline see Abbott, J. "The decline of the urban management system in South Africa", *Environment and Urbanisation*, 6, 2, October 1994, 201-213

<sup>3</sup> Choguill, C.L., Franceys, R. and Cotton, C., Building Community Infrastructure in the 1990s: Progressive Improvement, *Habitat International* 17, 4, (1993)

<sup>4</sup> Paul, S., Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience, *World Bank Discussion Paper No. 6*, Washington D.C.: The World Bank, 1987, p19

<sup>5</sup> *ibid* p20

<sup>6</sup> For a more detailed description of this approach see Abbott, J., "Approaches to Urban Infrastructure Provision: Experiences from South Africa", *Habitat International*, in press



## **WORKSHOP 4**

### **PUBLIC POLICIES AND URBAN MANAGEMENT**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO URBANA**





## POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO URBANA: O local e o supralocal

*Maria Lais Pereira da Silva<sup>(\*)</sup>  
Victor Zular Zveibil<sup>(\*\*)</sup>*

Já começa a se definir um acervo considerável no que diz respeito a estudos e pesquisas que consideram a gestão de políticas públicas na cidade, e quando se refere à cidade, está se tratando de políticas basicamente de cunho local, ou de referência local. Ou de referência municipal, quando se trabalha numa abordagem político-institucional.

De fato, desde meados da década de 80, no bojo do debate sobre a descentralização como uma das formas de transição para um estado democrático, estuda-se a municipalização das políticas públicas e as suas dificuldades, como contraposição às políticas centralizadoras desenvolvidos pelos governos autoritários. Já existe mesmo, de fato, um certo consenso quanto à importância do espaço local da Política. O IBAM vem trabalhando há algumas décadas neste sentido, tendo desenvolvido desde os anos 80, estudos sistemáticos abordando especialmente as políticas sociais e urbanas.

Nos últimos anos, entretanto, este debate vem adquirindo novos contornos, tanto em função de mudanças no contexto político imediato, como da própria prática político-social, no primeiro caso, pode-se situar as assertivas da constituição de 88 e seus desdobramentos no campo das mudanças político-partidárias e no âmbito do Estado (eleições gerais, eleições municipais - duas, desde então - processo do impeachment, etc) e os impasses e dificuldades com o recrudescimento da crise econômica e suas tentativas de solução. Sob o aspecto da prática social, pode-se situar as experiências que foram desenvolvidas também por governos locais, mas com a "marca" da entrada de "novos atores em cena"- representações sociais (de base territorial e de segmentação cultural) e representações das organizações não governamentais sob a forma de assessorias, consultorias aos movimentos e, por vezes, aos próprios governos. Por outro lado, novas formas de associabilidade, com caráter institucional menos cristalizado - fóruns, campanhas, etc - têm recolocado algumas questões importantes, trazendo para a rua temas como a fome, o desemprego, e a crise das cidades.

Considerando-se os fatores enunciados antes, o quadro da gestão urbana das políticas públicas concretizado nas formas de municipalização, certamente se modifica. De um lado cabe "pensar" a consolidação do papel do

---

(\*) Socióloga e assessora técnica do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas - CPU do IBAM

(\*\*) Arquiteto e urbanista, Diretor do CPU do IBAM

governo local enquanto um agente articulador, “compatibilizador”, formulador e executor de políticas, num contexto com vários níveis de heterogeneidade. Além da pluralidade de agentes, e mesmo novos agentes, como se indicou anteriormente, há uma diferenciação relacionada a cada setor de atuação. De fato, e focando nas experiências concretas tratadas por este seminário, a recuperação de áreas consideradas “degradadas” envolve pelo menos a ação através de políticas habitacionais, fundiárias, de saneamento e de meio ambiente. Estes setores têm tempos, ritmos, histórias e representações diversas tanto no quadro institucional governamental, quanto nos desenhos dos processos que se passam no âmbito dos movimentos sociais e suas representações. As políticas habitacionais e de saneamento, são mais antigas, com um grau maior de institucionalização, a questão fundiária, embora também antiga, é uma dimensão extremamente conflituada, poucas vezes realmente desenvolvida como uma “política” mais abrangente. Quanto ao meio ambiente, é ainda recente a sua concepção voltada para a questão urbana. Os atores, conforme já se indicou, são bastante diferenciados, bem como os possíveis arranjos institucionais que podem ser estruturados frente a cada setor de atuação. Esta diferenciação envolve, por sua vez, (também em relação às áreas concretas de atuação), formas de relacionamento - parcerias - de modelos e limites diversos entre agentes públicos e privados, estes últimos também de natureza e aspectos diversos, conforme seu desenvolvimento histórico e sua situação contextual.

A experiência e os estudos recentemente desenvolvidos pelo IBAM têm demonstrado a importância do conhecimento deste quadro e o seu debate com os municípios, para a viabilização da implementação das políticas de forma eficiente e eficaz, bem como de forma integrada. Porque, na verdade, as dificuldades históricas de integração se relacionam não só aos aspectos já “reconhecidos” de disputa de poder no campo institucional como também, em certa medida do desconhecido que ainda representa a compatibilização de esferas heterogêneas de gestão.

Por outro lado, a consolidação de um processo local-municipal de articulação das políticas além de significar a potencialização do papel de agente, enquanto estabelece (ou deve estabelecer) - no seu campo de atuação - arranjos institucionais de maior eficiência e eficácia nas questões locais, significa, também, a possibilidade melhor de uma ação em comum com os demais municípios, uma ação regional e metropolitana. E este é um novo sentido que deve ser também debatido no momento atual. A revisão do papel do governo local e a gestão das políticas públicas, pensada (ou repensada) num contexto em que a particularidade das políticas urbanas e sociais apresenta uma interface vital com uma dimensão supralocal.

Em recente trabalho realizado pelo CPU-IBAM<sup>1</sup> buscou-se discutir a dimensão metropolitana através do desenvolvimento institucional e características de gestão, tendo como referência a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Neste trabalho, uma das principais conclusões da fase do diagnóstico, foi justamente a que se indica no final do parágrafo acima e que representa, justamente, a nosso ver, o “pulo do gato” somente municípios “fortes”, no sentido de bem articulados e viabilizadores de políticas integradas nos seus territórios apresentam as melhores possibilidades de integração com as demais esferas e com os demais municípios. São, na verdade, institucionalmente mais aptos a estabelecerem e participarem da gestão na dimensão metropolitana.

Já no final dos anos oitenta e início dos noventa, o projeto **“Metodologia visando a municipalização dos Programas de Habitação Popular”**, desenvolvido pelo CPU-IBAM para a Caixa Econômica Federal - CEF, indicava um conjunto de condições gerais para Política e Programa de Habitação Popular nesta perspectiva de fortalecimento dos municípios e integração supralocal.

“O primeiro pressuposto a ser considerado é o de **relação política habitacional no contexto da política urbana**, relação esta que, a nível do Município, dar-se-ia mediante vários pontos de contato, em especial a elaboração do Plano Diretor, de instrumentos legais ou do orçamento programa. Segue este princípio um segundo que, ao entender a habitação do ponto de vista da qualidade de vida, coloca como necessária a **integração dos programas e projetos habitacionais com demais programas setoriais**, sobretudo saneamento e transporte urbano, programas sociais, etc.

Importante ainda é que se busque a **diversidade de projetos, no âmbito dos programas habitacionais, para atendimento das diferentes situações e grupos sociais**. Isto implica em combinar formas tradicionais com formas não convencionais de implementação, valorizando também os “arranjos” feitos pela própria população durante a implementação dos projetos, de forma a adequá-los às suas possibilidades e expectativas. Ter-se-ia, assim, uma política geral, expressa em programas diversificados, com projetos específicos para cada área atendida.

Nos projetos que vão lidar com áreas ocupadas deve-se **considerar o acervo imobiliário existente**, uma vez que representam investimentos da população em capital e trabalho, sempre de maneira e potencializá-los. Numa situação nacional de escassos recursos, cabe chamar atenção para, em muitos casos, a necessidade de desenvolver paralelamente a melhoria das habitações já

---

<sup>1</sup> Fontes, Angela M. M. (coord.) **Desenvolvimento Institucional e Gestão do Espaço Metropolitano do Rio de Janeiro**. Convênio IBAM/IPLANRIO. Rio de Janeiro, 1995.  
Bremaeker, François E. J. de (coord.) **Análise da Evolução da Gestão Financeira nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Convênio IBAM/IPLANRIO. Rio de Janeiro, 1995.

construídas. Por outro lado, ter em mente a **importância do reassentamento e remanejamento da população em áreas de risco** é outro pressuposto básico.

**A integração dos projetos ao seu entorno (bairro)** seja no caso de lote urbanizados, urbanização de favelas ou mesmo conjuntos tradicionais, entre outros aspectos, representa a consolidação do morador como cidadão, sujeito a deveres e possuidor igualmente de direitos. Assim como as regras de legislação urbanística deverão ser respeitadas, ainda que ajustadas, e impostos e taxas passarão a incidir, o morador de tais locais terá o mesmo direito ao atendimento dos serviços urbanos. Também os aspectos de geração de emprego e renda são fundamentais à essa integração como cidadão.

**Formular e executar (ou dar condições para) a política no prazo da administração municipal**, pode ser importante fator para a continuidade dos programas ou garantir sua continuidade através de outros caminhos (legislação ou recursos financeiros). Também é imprescindível que se **institucionalizem espaços de participação popular e negociação explícita para todos os grupos sociais**, lembrando que este é um pressuposto constitucional. Decorre desta afirmação a necessidade de **uma articulação ampla entre movimentos sociais, Poder Público Municipal e demais atores do processo**. Considerando a relação Poder Público/representações dos grupos sociais cabe lembrar que estas definem-se enquanto relacionamento de duas esferas de poder sujeitas, portanto, a processos semelhantes aos que ocorrem nos demais campos de poder, inclusive a cooptação e o clientelismo.

Entender população não como uma categoria estanque, considerar que **o espaço da participação e os canais utilizados se diferenciam frente às peculiaridades locais**, observar que **as comunidades se distinguem em termos de sua base social e relações internas**, da mesma forma que **as associações e representações comunitárias podem, igualmente, diferenciar-se internamente** são pressupostos a serem também lembrados no conjunto das linhas gerais que informariam a formulação de políticas de habitação popular, ou seja, um primeiro patamar por uma metodologia. Entretanto, para a **operacionalização dos programas**, duas condições têm se mostrado fundamentais: **o acesso à terra e a disponibilidade dos recursos financeiros<sup>2</sup>**.

Os **instrumentos jurídicos e tributários** tornaram-se um dos "eixos" principais para a definição das condições de **acesso à terra urbana**. Vários caminhos para regularização fundiária e para melhor ação do poder público local sobre o mercado do solo urbano podem ser delineados. Entretanto, vale lembrar que, a despeito da aparente "revolução" no tratamento concedido à propriedade urbana até os dias de hoje trazido pela C.F. de 1988, pouco se

---

<sup>2</sup> IBAM-CEF **Metodologia Visando a Municipalização dos Programas de Habitação Popular - Síntese do Módulo II**, 1990

avançou na aplicação efetiva dos instrumentos disponíveis. As “idas e vindas” da criação de uma lei de desenvolvimento urbano que consolidaria os caminhos para o uso desses instrumentos, somada a ausência de política urbana a nível federal, contribuíram para que os avanços potenciais ainda se constituam em experiências pontuais - apesar de relevantes, sem dúvida.

Quanto à **disponibilidade de recursos financeiros**, à despeito do “aparente” aumento de recursos disponíveis ao conjunto dos Municípios brasileiros a partir da promulgação da Constituição, deve-se destacar dois fatores: o primeiro relativo às crises econômicas vividas pelo país no período, com reflexos diretos tanto no volume das receitas tributárias nacionais distribuídas, quanto na própria capacidade de tributação ao contribuinte local pelos Municípios, e o segundo relativo ao aumento de encargos assumidos pelos Municípios - principalmente no campo social - frente à ausência quase total de políticas voltadas para a população de baixa renda pelos demais níveis de Governo.

No contexto de discussão da reforma tributária, é necessário garantir os espaços conquistados pelo poder local, potencializando os aspectos financeiros dos municípios da mesma proporção da potencialização de suas contribuições no campo das políticas sociais e urbana.

É importante destacar ainda que, nesse quadro, vários municípios avançaram bastante, a partir da ampliação de sua própria capacidade tributária, ampliando - ao mesmo tempo - sua capacidade em conceber e gerir políticas sociais e urbanas. Trata-se de um acervo de experiências relevantes, muitas exitosas, que conformam um sólido marco referencial para enfrentamento do conjunto de problemas urbanos.

Falta muito porém, para a generalização desses caminhos e instrumentos no conjunto dos Municípios brasileiros, principalmente nos pequenos Municípios ou nos médios Municípios das áreas metropolitanas<sup>3</sup>.

Nesta perspectiva, torna-se cada vez mais necessário - dada à complexidade dos atuais contextos - o desenvolvimento da capacidade institucional dos governos locais para lidarem com as novas realidades, serem capazes de romper o tradicionalismo da ação e o “handicap” representado por décadas de políticas impostas “de cima para baixo” e que significaram, no mínimo, (especialmente para os municípios de menor porte) a impossibilidade do treino e da capacitação para desenvolverem e gerenciarem suas potencialidades e seus limites. No momento atual, esta capacitação deve visar não mais somente o “olhar “para o local, mas entender este novo olhar sob uma “ótica bifocal” para perto e para longe.

---

<sup>3</sup> Fontes, 1995 e Bremaeker, 1995 Op cit

Os novos programas federais, de habitação e saneamento (Pró-moradia e Pró-saneamento), desenhados finalmente sob uma ótica descentralizadora, que tem nos municípios contrapartes fundamentais à sua implementação encontram e encontrarão enormes dificuldades à sua multiplicação se não associados a programas efetivos de capacitação dessas contrapartes. Capacitação voltada de fato para o conjunto de políticas e gestão urbanas em suas múltiplas dimensões e integração

# INTEGRAÇÃO URBANA DE VILAS E FAVELAS A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL - Minas Gerais

*CASTRO, Isabel de<sup>(\*)</sup>  
FIGUEIREDO, Edda Maria<sup>(\*\*)</sup>  
MARTINS, Vera Regina<sup>(\*\*\*)</sup>*

## INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social / SETAS, que temos a honra de representar neste Seminário, tem enorme satisfação em poder participar deste evento. Satisfação pela relevância deste Seminário e pelo que representa em termos de oportunidades e recomendações que daqui poderão surgir para todos aqueles que se ocupam e enfrentam os desafios da cidade dita informal. Assim, agradecemos aos seus organizadores, o empenho e dedicação dispensados à realização do mesmo e desejamos aos participantes sucesso no alcance dos seus objetivos. Que essa seja também uma oportunidade de crescimento profissional e ampliação de perspectivas.

A SETAS vem há longo tempo, colaborando na concepção e execução de programas orientados à superação dos problemas sociais, tanto na instância urbana como na rural. Ela é responsável pela política referente às relações de trabalho, à assistência social e ao desenvolvimento de comunidades no Estado de Minas Gerais. Assim, sua atuação se volta para os diversos segmentos da população, em várias frentes, buscando sempre a consolidação dos direitos de cidadania e a elevação da qualidade de vida. No seu conjunto de atividades e programas, destacam-se aqueles voltados para a promoção do trabalhador (valorização da força de trabalho), para a integração social de crianças, mulheres, idosos, deficientes físicos e migrantes, e para o incentivo e apoio às comunidades de baixa-renda, na busca de soluções criativas para seus problemas. Tratam-se de formas de abordar questões sociais sob a ótica da promoção humana.

Nesta apresentação, estaremos abordando e discutindo as ações da Secretaria que estão voltadas para o desenvolvimento de comunidades. Especificamente, trataremos das atividades de serviços comunitários, principalmente, as que foram sistematizadas ao longo da década de 80 em

---

(\*) Arquiteta, Diretora de Serviços Comunitários

(\*\*) Engenheira Civil

(\*\*\*) Engenheira Civil, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social

direção à construção de uma metodologia para integração urbana de vilas e favelas.

Para facilitar a compreensão, organizamos essa apresentação em três partes: (I) A Política de Desenvolvimento Comunitário, caracterização sucinta da Diretoria de Serviços Comunitários e dos programas especiais desenvolvidos, (II) O Que Aprendemos: objetivamente, os resultados e lições que assimilamos ao longo da implementação desses programas, e (III) Considerações Gerais, questões para reflexão e debate

## **I. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES**

No processo de abertura política dos anos 70, a partir do III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social / III PMDES, surgiram programas sociais de governo, com ações voltadas para o combate à pobreza, dentro da ótica do planejamento participativo. Os Programas foram os seguintes: Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), Programa de Desenvolvimento Rural (MG II), Plano de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Gortuba (PDRI-Gortuba) e Programa Estadual de Centros Intermediários (PECI). Estes programas foram as primeiras experiências mineiras com planejamento participativo.

No momento, vale ressaltar o PRODECOM porque este Programa teve um desdobramento importante para a SETAS. Quando da sua transferência da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação (SEPLAN MG) para a SETAS, em 1983, até então ele era uma secretaria executiva, ele foi institucionalizado no estado com a criação da Superintendência de Infra-estrutura Social (SIES). Ou seja, o Programa perdeu autonomia, dissolvendo-se na estrutura da Secretaria. A SETAS aumentou então seu campo de atuação e influência, passou a gerenciar novos recursos e desenvolveu novas competências. No caso, as relativas ao desenvolvimento de comunidades.

A SIES se organizou a partir do PRODECOM. Foram criadas duas diretorias, a de Atividades Produtivas para a linha de geração de emprego e renda, e a de Serviços Comunitários para as linhas de melhorias urbanas e rurais, melhorias habitacionais, equipamentos comunitários, e incentivo à organização. Algumas ações do PRODECOM foram extintas, como por exemplo, abastecimento e nutrição e a de legalização de terras foi transferida para competência municipal.

Assim, a Diretoria de Serviços Comunitários tem como objetivo o desenvolvimento de comunidades através da implantação de infra-estrutura física e social em comunidades carentes. A proposta básica consiste na melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, residentes em áreas urbanas e rurais, através do apoio a projetos comunitários que apontam soluções criativas para problemas coletivos da comunidade. A SETAS aporta recursos financeiros e técnicos, mediante a contrapartida da mão-de-obra ou



outros recursos locais (totalizando um valor de 50% do projeto). Trata-se de uma ação alternativa para a superação das desigualdades e da exclusão a que estão submetidos alguns segmentos da sociedade

Reforçando, a Diretoria de Serviços Comunitários tem como cliente a população de baixa-renda, organizada em associações ou entidades comunitárias e, principalmente, residente em vilas e favelas, loteamentos periféricos e pequenas localidades rurais. Trata-se de uma ação complementar, alternativa com relação ao convencional uma vez que envolve a população na busca de soluções para os problemas. A parceria é fundamental, e pode se dar com as entidades comunitárias e Prefeituras Municipais. Esses parceiros assumem a responsabilidade de gerenciar os recursos.

Os programas especiais foram matéria de convênios internacionais. Realizamos então, o Programa de Integração Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte / PIU-RMBH (1984-1994) em cooperação com Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e o Programa de Urbanização de Favelas (1984-1988) em cooperação com a Associação de Voluntários do Serviço Internacional / AVSI. Em 1994, demos início ao PROJETO ALVORADA. Esse Projeto é desenvolvido em cooperação com a AVSI.

Com a mesma filosofia do PRODECOM, esses programas foram concebidos com base nos princípios de desenvolvimento comunitário e planejamento participativo. A estes princípios foi incorporado o conceito de integração urbana, o que exigiu uma atuação integrada e sistemática de todas as linhas de ação da Diretoria. Ou seja, através da implantação de infraestrutura física e social, do apoio às ações sociais e à participação comunitária, busca-se contribuir para que vilas e favelas se coloquem como partes integrantes do espaço urbano e partes ativas do desenvolvimento social.

O PIU-RMBH atuou em vilas e favelas dos municípios da RMBH, Belo Horizonte, Ibirité, Sabará, Contagem e Betim e municípios do interior do Estado, Montes Claros e Teófilo Otoni.

Pela natureza da intervenção nas vilas, do tipo parcial (urbanização sem parcelamento e titulação) que exige, pelo menos na teoria, uma ação contínua e investimentos pesados de recursos financeiros, não houve obrigatoriedade de contrapartida por parte das comunidades. Entretanto, com a municipalização dos Programas, em 1990, as Prefeituras municipais conveniadas assumiram uma contrapartida financeira. O arranjo era o seguinte: 33% para cada participante (SETAS, GTZ e Prefeitura), no caso do PIU-RMBH.

Os programas desenvolvidos na década de 80 tiveram caráter piloto e experimental. A proposta foi verificar, a partir de algumas premissas conceituais, quais condições e como proceder a urbanização de favelas. Através de intervenções sistemáticas, principalmente nas grandes favelas de Belo Horizonte, foi possível conhecer melhor esse universo e as condições de

sobrevivência de seus moradores e, assim, construir uma metodologia de atuação.

Hoje, fazemos uma avaliação positiva dessas experiências. Urbanizar favelas é necessário sim, e é viável também! Porém, chamamos atenção para a necessidade de atualizar as premissas conceituais que orientaram os programas na época, como, por exemplo, a proposta de consolidar a tipicidade da vila. Verificamos que as intervenções precisam ser mais ousadas, do tipo estrutural que viabilize o seu parcelamento, e elimine as áreas de risco e insalubridade.

## **II. O QUE APRENDEMOS**

Apenas para ilustrar, apresentamos objetivamente abaixo, alguns resultados e chamamos atenção para recomendações que consideramos relevantes ao se pensar em projetos de integração de vilas e favelas.

### **Resultados:**

- atendimento a 205 000 habitantes de favelas da RMBH e interior de Minas Gerais;
- acesso permanente a entrada de serviços urbanos (cadastro das vilas nos mostra uma realidade de 60% urbanizado, 90% de luz e 50% de água e esgoto);
- qualificação de mão-de-obra local,
- redução do índice de doenças por veiculação hídrica,
- melhor atendimento à criança e mãe trabalhadora,
- indução de melhorias habitacionais,
- emprego temporário nas melhorias urbanas - postos de trabalhos diretos e indiretos

### **Recomendações:**

- adaptar normas e "standards" técnicos, priorizar a utilização e capacitar mão-de-obra local, instrumentar a comunidade para gerenciar, negociar e defender projetos viáveis de seu interesse, envolver entidades e órgãos públicos com potencial de contribuição de forma a garantir funcionamento e manutenção das obras implantadas, criar capacidade local para manutenção dos serviços comunitários, taxar serviços urbanos implantados, ainda que com tarifa social,
- basear ações em necessidades e demandas concretas, envolver a comunidade desde o planejamento das ações, fomentar pequenos projetos próprios da comunidade; investir na comunicação social, campanhas educativas, retornar à comunidade as documentações produzidas a seu respeito,

- urbanizar antes de parcelar ou urbanizar e, concomitantemente, parcelar e titular; realizar intervenções mais significativas para garantir melhores condições de acesso, viabilizar áreas para remanejamento de moradias, identificar áreas com possibilidade de adensamento e planejar esse adensamento; normatizar o uso e a ocupação do solo; fiscalizar e sensibilizar as lideranças para o problema da ocupação e construção em áreas inadequadas,
- prever retorno de investimento público, incentivar a auto-construção, mas orientar tecnicamente, observando as condições de uso e ocupação,
- sistematizar, documentar e divulgar experiências, realimentar sempre o planejamento, institucionalizar a participação comunitária através de assembléias, conselhos e fóruns paritários (evitar centralização de poder nos presidentes de Associações Comunitárias e nos técnicos) e alargar a base institucional de sustentação das ações;
- contratar empreiteiras quando da execução de obras complexas para não sobrecarregar a comunidade, entregar equipamentos comunitários somente quando o funcionamento e manutenção estão garantidos, conhecer as leis do mercado imobiliário para estabelecer valores de desapropriação e remanejamento de moradias,
- entregar, formalmente, as obras às comunidades para que elas tenham seu próprio cadastro e documentação,
- prever a manutenção e conservação dos serviços

### **III. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Para estimular o debate em torno da políticas públicas voltadas para a gestão urbana, levantamos algumas questões polêmicas, observadas e questionadas ao longo da implementação desses Programas. Essas questões, organizadas abaixo em itens, ainda são e serão motivos para inquietudes e, talvez aí, resida a importância de suscitá-las nesse documento

#### **O Adensamento**

A primeira questão que queremos mencionar é o processo de rápido adensamento que as favelas estão sofrendo. Isto nos assusta e põe em risco os benefícios até então alcançados, uma vez que a malha viária é precária, com restrições para uma situação adequada de insolação e aeração nas habitações diante da verticalização. É urgente pensar uma proposta de uso e ocupação do solo, acompanhada de campanhas de sensibilização para o problema e de fiscalização. Até por uma questão de segurança, é recomendável repensarmos a proposta de consolidar o sistema viário no seu aspecto original. Talvez, tenhamos que assumir a necessidade de alocar mais recursos e intervir de uma

forma mais agressiva, definindo uma malha viária melhor, com espaços vazios para uso coletivo e identificando espaços com possibilidade de adensamento habitacional

### **A Participação Comunitária / conceito e prática**

A proposta de construir uma metodologia participativa (adequar modelos teóricos à prática), colocou nas mãos da equipe técnica a responsabilidade de perseguir e entender qual participação que é esperada, desejada e necessária? E para quê? A natureza complexa e polêmica dessas questões, ainda pouco clara na prática técnica e também desconhecida dos próprios beneficiários, causou dúvidas, erros e acertos. Hoje, entende-se que a participação comunitária, vivida no dia-a-dia dessas experiências, foi uma participação funcional. Ou seja, ela se deu em função dos objetivos e ações dos programas, dos limites institucionais das entidades executoras e das próprias comunidades envolvidas.

O Estado não teve condições operacionais (agilidade, mecanismos e recursos humanos suficientes), para colocar em prática aquela intenção de levar, através das obras físicas e das ações sociais, assessoria técnica, informação, treinamento, questionamento e reflexão sobre os problemas e soluções e, ao mesmo tempo, relacionar tudo isso com o contexto da vila, da cidade e assim por diante. A idéia de contribuir para ampliar o repertório, o conhecimento e fortalecer o poder de argumentação da população, para que ela realize seus votos próprios, ficou comprometida. Essa avaliação não desmerece a importância da participação mas, nos obriga a ser mais realistas nas nossas intenções.

Outra questão polêmica em torno de participação foi a proliferação de grupos e associações rivais em disputa pelo controle dos recursos públicos alocados pelos programas. Este fato desencadeou um complexo processo de diferenciação social na população redefinindo as linhas de agregação por interesses e dificultando o desenvolvimento de ações coletivas. Esse quadro foi amenizado com o repasse de recursos para as Prefeituras quando da municipalização dos programas em 1990.

### **Integração Urbana**

Reconhecemos que apesar da inegável melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, não houve o tipo de integração social que se deseja numa sociedade democrática. A integração social é a parte frágil, crucial da proposta de urbanização de favelas. A ampliação do desemprego, da pobreza e da exclusão social revelam uma dinâmica oposta ao processo de integração. Os programas de urbanização de favelas são limitados, uma vez que lidam principalmente com os efeitos físicos do desenvolvimento perverso que vem

caracterizando o país. Para a integração social, além de reformas estruturais, muito precisa ser feito no âmbito da esfera familiar (integração com outras políticas setoriais), que é diferente da esfera comunitária com a qual trabalhamos

### **Trabalho Interdisciplinar**

Outra discussão é a que ilustra o descompasso da integração disciplinar. o que deve chegar primeiro às vilas, o social ou o físico? De concreto, presenciamos situações distintas que exigiram esforços distintos. Em alguns casos, foi preciso iniciar pela equipe social, por exemplo, quando houve a necessidade de mobilização e/ou conhecimento mais profundo da organização e dinâmica da comunidade. Entretanto, quando há necessidade de conquistar a credibilidade da população, o mais interessante pode ser iniciar com uma obra física. E claro, o mais desejado seria o esforço articulado entre as equipes. O social e o físico juntos, requer uma coordenação multidisciplinar permanente. É interessante mencionar que os profissionais envolvidos em projetos desta natureza devem ter perfil social.

### **O Desafio da SETAS**

No Brasil de hoje, com desemprego e grande parcela da população vivendo em estado de extrema pobreza e miséria, a SETAS, pelas suas atribuições, tem um grande desafio pela frente: trabalhar com eficácia, amplitude e agilidade. A SETAS deveria ser uma da Secretaria de primeira grandeza. Ou seja, deveria merecer prioridade política. Entretanto, não tem sido assim. Precisamos canalizar esforços para aproveitar melhor experiência que acumulamos nos últimos anos e implementar programas dessa natureza dirigidos para todo o Estado. Para isso, esperamos contar com homens públicos com sensibilidade e comprometimento em elevar o nível de participação da população na conquista dos benefícios sociais e de melhores condições de vida.

## **IV. AGRADECIMENTOS**

Agradecemos à nossa colega, Marília Ávila, pelas suas contribuições e aportes teóricos que muito enriqueceram as nossas discussões.

## **IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social. Melhorias Urbanas em Vilas e Favelas. Belo Horizonte 1992. 135 p. ilust.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social. Relatório Final do PIU-RMBH. Belo Horizonte 1994.

- MINAS GERAIS Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social Programa Nossa Vila - Minas Vivendo Melhor. Documento interno, versão preliminar Belo Horizonte 1994
- SALIBA, Flávio Cunha. Situação para Formulação de uma Estratégia de promoção Social no Âmbito de programas de Integração de Vilas e Favelas Belo Horizonte 1993.
- CASTRO, Isabel de. Seven years of Urbanization: what lessons have we learned Academic Paper University of Southern California, Los Angeles: 1991

## AS INVASÕES URBANAS NO RIO DE JANEIRO UM PROCESSO DE OCUPAÇÃO ESPACIAL ORGANIZADO

*Prof. Dra BARBOSA, Elane Frossard<sup>(\*)</sup>*

O problema habitacional no Brasil tem piorado dia a dia nos últimos anos devido aos grandes entraves econômicos enfrentado pelo país, os quais vem gerando uma enorme desigualdade de renda. Dados do Banco Mundial publicados em 1990 mostraram que o Brasil tem uma distribuição de renda das mais desiguais no mundo Segundo estes dados os 10% de renda mais alta absorvem 46,2% do total da renda do país

O salário mínimo vigente de 100 reais é insuficiente para uma pessoa se alimentar, quanto mais adquirir uma casa, sabendo-se que a família média brasileira tem de 4 a 5 pessoas Além do salário ser baixo o pobre brasileiro ainda enfrenta outro grande problema que é estar incluído no mercado formal de trabalho, isto é, ter sua carteira assinada. A carteira de trabalho assinada é garantia de crédito e portanto uma pequena vantagem para comprar em prestações seja material de construção, lote, casa ou até dar garantia para o aluguel No entanto, estar incluído neste mercado formal de trabalho, não é porém, garantia de conseguir local decente para morar Conforme pesquisa feita pelo JB(16/01/94), grande parte da população de rua, morando debaixo de viadutos tem carteira assinada e vínculo empregatício Viadutos e abrigos públicos já viraram residência oficial de muitos trabalhadores Esses assalariados sem teto estão no rol dos 12% dos brasileiros que sobrevivem com o salário mínimo Nestas condições fica difícil as pessoas de renda mais baixa encontrarem uma casa para viver de acordo com sua capacidade para pagar Somente no Rio de Janeiro é estimado um déficit de 250 000 a 400 000 casas (O GLOBO, 24/03/91).

O mercado de habitação da cidade do Rio de Janeiro é dividido em vários submercados, cada qual atendendo uma parcela da população Somente para os de renda mais baixa temos vários submercados A oferta de casas populares no mercado formal da habitação torna-se inviável para aqueles de menor renda, impossibilitados de assumiram um grande encargo financeiro que este mercado exige, assim, surgiu uma tentativa dos órgãos oficiais suprirem este mercado, no entanto, a experiência tem nos demonstrado que este é ainda bastante restritivo e atende a uma parcela muito pequena da população Para se

---

<sup>(\*)</sup> Master in City Planning - Harvard University - PHD in Geography - Boston University  
Professora Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Dep Planejamento Urbano e Regional  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo e Meio-Ambiente - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Pesquisa Financiada Pelo CNPq / Ago 93-Jul 95

habilitar a adquirir uma casa destas é preciso normalmente comprovar uma renda familiar de no mínimo 5 salários mínimos.

O segundo submercado e o mais conhecido é o das favelas. Por muitos anos execradas nas grandes cidades, atualmente toleradas e até urbanizadas e integradas na vida da cidade. No Rio de Janeiro, o número de favelas cresceu de 377 em 1981 para 545 em 1990 (dados do IPLAN-RIO, 1992). A tendência atual é de algumas delas se consolidarem e estagnarem. Neste caso, estão as favelas mais centrais e mais antigas, tanto pela impossibilidade de mais área física para expandir quanto pelo próprio controle dos moradores.

A terceira e mais procurada atualmente é a dos loteamentos periféricos. Estes loteamentos podem ser legais ou ilegais. Ilegais, geralmente quanto a propriedade legítima da terra pelo incorporador ou quanto as normas edilícias da cidade. O número destes loteamentos passou de 427 em 1985 para 539 em 1990 (IPLAN-RIO, 1992), sendo que este número aumentaria várias vezes se fossem acrescentados os loteamentos dos municípios da baixada fluminense.

Em todos estes tipos de alternativas habitacionais, com exceção, é claro dos viadutos e abrigos públicos, um mínimo de dinheiro é necessário para pagar um aluguel, comprar um barraco ou um lote em prestações. Para isso, é necessário um mínimo de estabilidade no emprego, o que para muitos está completamente fora de questão na atual fase de recessão do país. Para estas pessoas a única alternativa é "invadir". Este é o primeiro passo para um longo caminho para a construção pouco a pouco da casa própria. A invasão não é uma garantia de permanência no local. O processo é muitas vezes longo e penoso, é preciso barganhar com as autoridades governamentais e muitas vezes os invasores são expulsos destas áreas.

## A INVASÃO

Diferente, porém do processo de constituição das favelas, as invasões se caracterizam por serem movimentos coletivos organizados. Estas ocupações se dão da noite para o dia, sendo os lotes marcados por piquetes, barbantes ou cordas e os barracos construídos imediatamente com qualquer tipo de material, desde plástico, papelão até pedaços de madeira ou simplesmente uma pequena tenda de lona.

Este processo, porém, não é tão novo. Em 1940 já era usado pelos sem teto, nas Ligas Urbanas, conforme depoimento prestado a autora pelo Líder das Ligas Camponesas, Francisco Julião. Aqui mesmo no Rio, temos notícias de algumas invasões na Baixada Fluminense antes do golpe de 1964. Grande parte destes movimentos foram, porém, reprimidos e praticamente cessaram nos anos da ditadura (1964-1979). No entanto à partir da Nova República, cada vez que toma posse um novo governo, as invasões aumentam como para testa-los. Caso haja complacência a tendência é se tornar uma constante durante todo o



período No Rio de Janeiro, por exemplo, a vitória do Governador Leonel Brizola nos dois períodos acarretou logo nas vésperas da sua posse uma onda de invasões.

Slogans como "**Invadam, Brizola Garante**" (UH 05/04/83), isto logo no início do governo visava criar um clima de desestabilização no estado e incitava a população a este tipo de atitude. Daí para frente as invasões tornaram-se uma constante.

Com a posse do Prefeito Cesar Maia na Prefeitura do Rio de Janeiro, e logo depois com a posse do Governador Marcelo Alencar o número de invasões na cidade se arrefece um pouco. César Maia logo após sua posse declarou que "**não será complacente com as invasões de terrenos na cidade e que tomará medidas enérgicas contra o que chamou de indústria da invasão, em especial na Barra da Tijuca e Jacarepaguá**" (JB, 15/02/93).

O prefeito mostrou que não estava brincando. No dia 18/02/93 a área ocupada no Parque Ecológico Dois Irmãos, no Alto da Boa Vista, foi desocupada pela Sub-Prefeitura da Zona Sul e a Secretaria de Ação Social (O Dia, 19/02/1993). Em 15/03/1993 era a vez das 120 famílias de posseiros da Favela Via Parque.

A partir daí tem sido forte a pressão da Prefeitura através de seu Sub-prefeito, no sentido de se remover ou impedir invasões na área da Barra da Tijuca. No entanto, este controle parece não ser tão rígido na Zona Norte e Zona Oeste (Campo Grande e Santa Cruz). O certo é que o número de invasões arrefecem no momento, já que o clima não é favorável nem em relação ao Estado nem a Prefeitura.

## **ILEGALIDADE X JUSTIÇA SOCIAL**

Planejadores, antropólogos, sociólogos e principalmente juristas que tem estudado o fenômeno das invasões tem discordado quanto ao direito de invadir uma propriedade alheia. Pelo Código Civil "**Invasão é toda área ocupada ilegalmente por um período inferior a um ano e um dia**", sendo que quando situada em terra pública, a expulsão pode ocorrer em 24 horas, bastando para tanto uma ordem administrativa. Nos casos de terrenos particulares, cumpre ao proprietário denunciar a invasão e pedir reintegração de posse. Se a ocupação passar de um ano e um dia, a área invadida adquire a categoria de favela, deixando seus ocupantes de serem considerados invasores. Segundo Valadares e Kayat (1983, pg 5) "**a invasão ainda pode ser definida como uma forma de luta urbana e mais especificamente, luta pela terra, implicando confronto direto com a lei e a polícia. Resultante de uma mobilização coletiva, a invasão acaba se transformando num ato político, com nítido teor de protesto e clara expressão reivindicativa**".

A questão do direito de invadir acaba se transformando numa questão de justiça social vis-a-vis a justiça legal. Segundo Panuzzi (1989, pg 193), a

população no processo ilegal de obter terra está tentando legalizar a solução pela organização social do seu direito de ter uma casa Para Falcão (1984), não existe uma justiça legal e outra social Para o cidadão comum é impossível se distinguir uma da outra Não tem sentido se imaginar que realizando a justiça legal estará se opondo a justiça social Segundo ele a permanência de um sistema legal que se opõe a uma justiça social é uma evidência de um poder que perdeu a autoridade e que rapidamente perderá a eficiência Para Falcão a justiça social é parte da justiça legal Segundo suas palavras **"Aliás, a situação atual da convivência das duas ordens jurídicas é a expressão por um lado da exclusão que a ordem legal faz não só da concepção de direito de propriedade prevalecente nas populações invasoras como da participação das massas populares na formulação e aplicação da Justiça. Por outro lado, é a expressão da justiça social que prevalece em toda a sociedade brasileira. Neste sentido a permanência desta ordem legal é apenas a evidência de uma pretensão de dominação. É a evidência do poder que perdeu autoridade, e que aceleradamente perde eficiência"** (pg 101)

A Constituição de 1987 coloca em seus primeiros parágrafos os direitos fundamentais do homem Nestes direitos estão incluídos o direito a vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade (artigo 5º do capítulo I, Título II) Vê-se que por este artigo a propriedade é colocada no mesmo nível do direito a vida Este parágrafo foi colocado como uma conquista dos grandes proprietários de terra na época da Constituinte. A leitura atenciosa deste parágrafo, poderá trazer, no entanto, o principal argumento de defesa daqueles que não tem nenhuma propriedade, isto é, dos sem terra Se todos tem direito a propriedade como tem direito a vida, e se todos tem direito a igualdade não é justo que apenas alguns a tenham, sendo portanto justificável a luta pela sua conquista

Já a antropóloga Alba Zaluar, citada em O GLOBO (24/03/91), acha que **"o movimento de invasões coloca em risco a ordem do Direito Urbano, ao permitir que as regras da sociedade sejam desmanteladas em prol de uma minoria"**. Ela afirma que caso não se chegue a uma solução negociada, o movimento tende a crescer e se tornar cada vez mais perigoso Segundo suas palavras **"A existência da pobreza não pode fazer com que esta ordem se desmorone. O que resolve o problema das invasões é a execução de uma política habitacional constante, e não consentimento para que as pessoas infrinjam o direito de propriedade"**.

Fica pois claro que a polêmica jurídica e social é bastante complexa e precisa ser profundamente analisada pelos cientistas sociais, políticos e juristas No nosso caso, urbanistas, o que nos chama a atenção é a maneira de como se manifesta esta organização das invasões urbanas espacialmente. O debate jurídico não é o nosso objetivo principal, muito embora acreditamos naqueles que acham que a ordem legal precisa ser expressa na justiça social

## **O PROCESSO**

Para a realização da pesquisa algumas ocupações foram selecionadas para um estudo mais detalhado, dentre estas, duas serão apresentadas neste trabalho, não só pelo grau de organização demonstrado, mas também por serem exemplos extremos de consolidação, isto é, enquanto uma continua caminhando organizadamente, a outra cresceu muito, descambou para o crime organizado, tendo o narcotráfico destituído o presidente da Associação de Moradores e estando pois hoje com seu desenvolvimento comprometido pela desorganização gerada

As duas ocupações escolhidas são as comunidades chamadas Loteamento Josué e Nova Cidade

### **Loteamento Josué**

Esta foi uma invasão bastante organizada previamente Inicialmente foi feito um levantamento quanto a propriedade do terreno. Assim, já se sabia se teriam ou não problemas com o proprietário do local Paralelamente, foi criada uma associação de pessoas interessadas nesta invasão e foi feito um cadastramento inicial Para participar tinham que comprovar que não possuíam outro imóvel

Foram cadastradas inicialmente 200 famílias e a associação preparou uma planta de ocupação Na implantação viu-se que seria insuficiente o numero de lotes para o numero de famílias interessadas, assim o tamanho mínimo dos lotes foi estabelecido em 8m x 14m e algumas áreas consideradas no início como de bem comum foram divididas para atender todas as famílias carentes (fig 1)

A invasão não foi bem sucedida na primeira tentativa, tendo os invasores sido expulsos pela Policia Militar, que aliás tem um conjunto habitacional bem em frente a área Na segunda tentativa eles invadiram a noite e de maneira bastante organizada

Primeiro fizeram um sorteio prévio dos lotes, de acordo com a planta da associação Cada lote foi numerado e cada participante retirou um numero correspondente a localização de seu lote Em seguida cada um recebeu um gabarito de barbante com as dimensões do lote, de maneira que quando a invasão iniciasse, cada um sabia exatamente a localização de seu lote e a operação poderia se realizar silenciosamente e ordenadamente Era só localizar na planta o seu lote e demarca-lo com o gabarito de barbante recebido, tudo na mais perfeita ordem

Nesta segunda tentativa, eles conseguiram ficar, não só pela sua organização, mas, principalmente, segundo eles, por ser período eleitoral e o prefeito ter interesse em eleger seu filho deputado estadual

O assentamento foi realizado inicialmente de maneira bastante precária. Os barracos feitos dos materiais mais variados possíveis, desde plásticos até papelão ou placas de campanha eleitoral. Os banheiros e as pias eram comunitárias. A presidente da Associação de Moradores D. Marieta cuidava pessoalmente para que os moradores não jogassem lixo nas ruas.

Existia um grande controle por parte da Associação para que o assentamento não se transformasse em favela. Isto era afirmado a todo o momento e a própria planta prévia, com ruas largas demonstra este fato. O controle também era grande para que não houvesse venda de lotes. A Associação dava um prazo de um mês para o ocupante iniciar sua casa, caso isto não acontecesse o lote era transferido para outro na lista de espera.

Atualmente, a questão fundiária está para ser resolvida, tendo facilitado o fato do terreno pertencer ao município. A prefeitura já instalou a rede de esgoto, a água é tirada clandestinamente e os barracos já estão substituídos na sua maioria por casas em alvenaria. Muito em breve será difícil diferenciar esta comunidade das demais em volta.

### **Loteamento Nova Cidade**

Segundo depoimento do presidente da Associação de Moradores, **"tudo começou quando um grande número de famílias ficou desabrigada com as enchentes de 1988. Todos ficaram sem casa, móveis e até parentes. No início as famílias ficaram aguardando a verba do governo tanto federal quanto estadual. Como a ajuda demorava e a população já estava cansada de morar de favor, debaixo de pontes ou com parentes e como casa dos outros não é casa deles, eles resolveram partir para resolver eles mesmo seus problemas"**.

Assim no dia 18 de abril de 1988 um grupo de pessoas resolveu invadir um terreno pertencente ao Instituto Metodista Ana Gonzaga. O grupo já havia percebido que aquela área estava sendo usada para cemitério, para depenar carros, para jogar lixo e até para formação de quadrilhas. Isto é, estava completamente abandonada sem cumprir sua função social como determina a Constituição. Daí, eles resolveram ocupar a área.

Rua Pinheiro Leal, 100, Jussé

RUA: A - LARGURA 8M																								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23		
24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46		
RUA: B																								
47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69		
70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92		
RUA: C																								
93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115		
116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138		
RUA: D																								
139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161		
162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184		
RUA: E																								
185	186	187	188	189	190	191	192																	
193	194	195	196	197	198	199	200																	

Caderneta

10/1/73

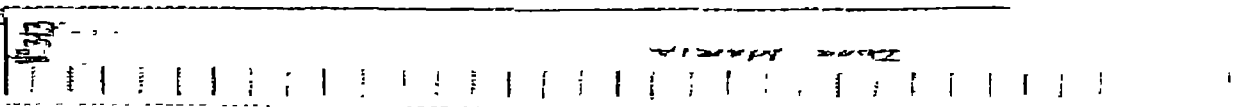


Fig 1 Loteamento Josué

**"Entramos com 66 famílias. Fizemos barracos em espaços alternados e montamos uma equipe permanente de vigia. Tivemos conflito com policiais e a Igreja abriu processo de reintegração de posse. Quando chegamos a umas 110 famílias procuramos a Secretaria de Desenvolvimento Social. O secretário achou que deveríamos deixar espaço apenas para 67 famílias e como já éramos 110 não concordamos e o secretário saiu da negociação".**

O número de famílias continuou a aumentar e a pressão do Instituto Metodista também aumentava. A Associação então montou uma organização administrativa e mostraram que as famílias eram realmente necessitadas e não estavam aproveitando de uma situação como estavam sendo acusados. Começaram então a demarcar os lotes em 9mx18m e as ruas foram deixadas com 9m a 10m. Segundo Machado, presidente da Associação eles começaram a desenvolver um projeto para a área apesar de não contarem com nenhum engenheiro ou pessoa para ajudar, porém a necessidade os forçava a isto (Fig 2).

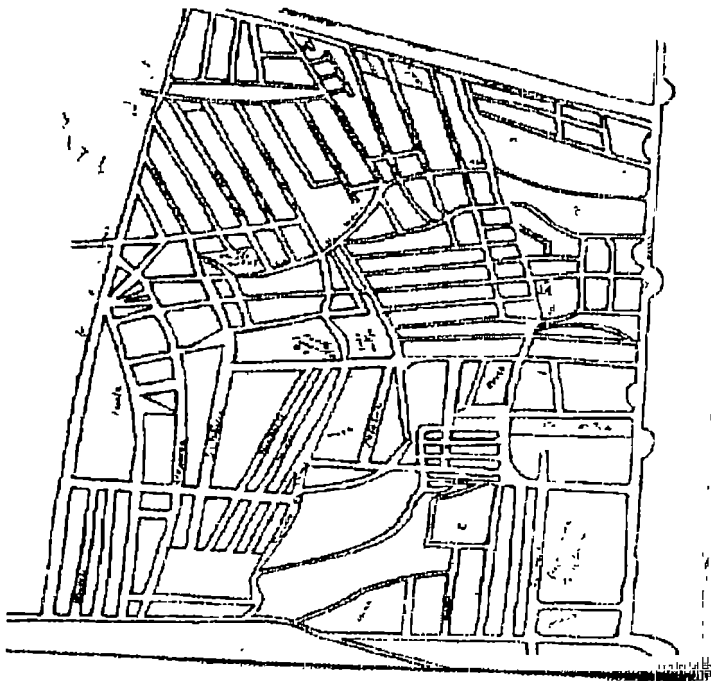


Fig. 2 Loteamento Nova Cidade

Deixaram áreas livres para futuras praças, creches, centro esportivo, um Brizolão e até para um super mercado e um posto de gasolina na frente da rua Campo Grande. As famílias vítimas da enchente foram assentadas, mais aí começaram a aparecer as famílias vítimas do aluguel, desempregados que não tinham condições mínima para ter uma moradia. O assentamento foi crescendo e hoje tem cerca de 5000 lotes. Em 1990 o prefeito fez a desapropriação e hoje eles estão tranquilos quanto a posse da terra. O problema é fazer a casa definitiva. Já foram construídos, uma escola profissionalizante, uma creche e as ruas foram consertadas, algumas asfaltadas. Com a propriedade assegurada a Light já se instalou na área. Segundo o presidente da Associação, isto se deu porque tiveram o cuidado de não deixar criar becos e vielas que viessem atrapalhar o serviço de urbanização dos órgãos públicos. **"Tem gente que pensa que ocupação é só terra, botar gente dentro. Nós sempre tivemos o cuidado de mostrar para a população que habitar não é só o suficiente, mas tem também de se dar recursos para o comércio e o meio ambiente, é preciso pensar no lazer, educação e saúde. Assim, nós orientamos os companheiros. Eu mesmo projetei a área toda. Não tenho conhecimento disto, mas quando passava na rua, observava como deveria ser, medi a largura das ruas, muro a muro, peguei o embalo e fui embora. Andei nos diversos locais onde tinha CIEP e deixei a melhor área para ele. O posto de gasolina, eu vi que não tinha nenhum aqui por perto. Também vi que pelo número de famílias, barraquinhas com quilinho de arroz e feijão não ia ser suficiente, aí fui no Super Mercado Rainha em Campo Grande que tem estacionamento embaixo e vi mais ou menos a área que devia ser deixada. Foi tudo feito por nós e eu sempre dava orientação. Sou considerado o engenheiro do local até pelas autoridades".**

Assim como no caso do Loteamento Josué, para garantir a ocupação por pessoas realmente necessitadas foi estabelecido um prazo de 30 dias para construir a casa e morar. No início podia ser até de papelão, mas tinha que ocupar. Além da urbanização existiu também uma preocupação com as próprias casas. Estas tinham que ser afastadas da divisa da frente em pelo menos três metros e aqueles que moravam na esquina teriam que deixar além dos três metros de frente, mais um e meio do lado da esquina, isto para quando viesse a rua e as calçadas eles não precisarem derrubar as casas. As casas não poderiam abrir janelas na divisa. Também foram dadas instruções de como construir sumidouros. Um sumidouro de 1,50m x 1,50m e uma valinha de 0,30m x 0,20m para jogar seus detritos na frente do imóvel e daí até o canal para desaguar. Deveriam colocar uma tubulação na saída da valinha para segurar o grosso e só sair o líquido. Foram orientados também a não colar as casas para evitar problemas futuros. O muro foi liberado somente nos fundos e nas laterais. Na frente, só depois da prefeitura liberar a rua.

As casas também tinham um projeto modelo que era fornecido pela Associação, plantas com 1, 2, e 3 quartos, banheiro, cozinha e sala que poderia

ser construída por partes. O material era comprado em Campo Grande, porém, logo pessoas da própria comunidade começaram a vender. Eles vendiam a prestação com juros menor que de fora e sempre procuravam ajudar aqueles mais necessitados, doando 500 tijolos, 1 saco de cimento e algumas varas de ferro.

A construção é visível por toda parte e as casas vão crescendo a medida que as condições vão melhorando. O sistema é bastante ágil e como diz Machado, "se fossemos depender de ajuda do governo federal, estadual ou municipal nós estaríamos ainda esperando. Quando eles fazem 1000 casas, já tem 3000 esperando. A carência é grande e nós fizemos uma coisa que eu acho que é exemplo para todo o Brasil. É só dar o terreno e nos dar condições técnicas para marcar os lotes e a comunidade sai na frente comprando seus materiais e fazendo seu saneamento básico provisório, até a fossa. Evitaria, assim, favela para todo o lugar e quando quer fazer saneamento, não dá".

A ocupação que no início foi chamada de "barbante" pela maneira engenhosa de demarcar os lotes, hoje não quer ser chamada assim, quer ser conhecida como Loteamento Nova Cidade. No entanto, devido a grande expansão da área o controle fugiu das mãos do presidente da Associação e no momento a ocupação já enfrenta problemas de venda de casas e do tráfego de drogas no local, o que tem contribuído para favelização da área.

## CONCLUSÃO

Os dois exemplos mostrados, são exemplos extremos de como uma ocupação pode ou não ter sucesso, transformando-se num bairro popular. Loteamento Josué, pela sua organização e até pela sua localização que não permite expansão favoreceu para que caminhe para uma integração aos bairros do entorno.

No caso de Nova Cidade o crescimento acabou tirando a mesma do controle da Associação e favorecendo a penetração do tráfico organizado. No entanto, a comunidade teve muitos progressos, contando hoje com vários equipamentos comunitários, algumas ruas pavimentadas, água e luz, além de um processo dinâmico de construção de casas e ampliações e melhoramentos de outras.

Apesar dos problemas enfrentados hoje por Nova Cidade, isto não faz dela diferente dos problemas enfrentados pela maior parte dos bairros populares do Rio de Janeiro. Em ambos os casos porém, é importante ressaltar a maneira barata de adquirir a casa própria criada pela população. O número de casas construídas por este processo, tirando das ruas várias famílias e com um custo muitas vezes menor para a Prefeitura ou Governo do Estado em seus projetos habitacionais nos leva a pensar que ao deixarmos por conta da



população, dando a ela assistência técnica e acesso barato ao material de construção ela resolverá de maneira muito mais eficiente e barata o problema da moradia, para isto precisaríamos apenas desenvolver mecanismos mais ágeis para a o acesso a terra desta população

## **REFERÊNCIAS**

- FALCÃO, JOAQUIM DE ARRUDA** Justiça Social e Justiça Legal·  
Conflitos de Propriedade no Recife em Conflito de Direito de  
Propriedade - Invasões Urbanas - Org Joaquim de Arruda Falcão -  
Forense, Rio de Janeiro, 1994.
- PANIZZI, WRANA M.** Entre Cidade e Estado, a Propriedade e os seus  
direitos In *Espaço e Debates* nº 26- Revista de Estudos Regionais e  
Urbanos- Ano IX-São Paulo, 1989.
- VALLADARES, LÍCIA DO PRADO e KAYAT, REGINA.** *Invasões de  
Terra no Rio de Janeiro de 1983: Uma Cronologia*, IUPERJ, Série  
Estudos,1983

# AGENTES LOCAIS NA TRANSFORMAÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO: UMA UTOPIA POSSÍVEL ? - O CASO DA ILHA DE DEUS

PECCHIO, Rubén<sup>(\*)</sup>

## 1. Saneamento e Meio Ambiente Urbano no Recife

A celeridade do processo de adensamento urbano expressou, nos últimos vinte anos, uma expansão em matéria de assentamentos espontâneos, onde se concentraram mais de 45% da população do Recife (PCR) Para 1990, o "Cadastro e Mapeamento de Assentamentos Populares do Recife" elaborado pela SEHDUR - DIPLAN, apresentou um incremento maior, segundo as características do sítio, nas áreas de planícies (50,4%) e especialmente, nas denominadas *áreas de planícies alagáveis (várzeas, mangues, alagadiços, e baixios)* onde alocaram-se, segundo a fonte, 242 dos 489 assentamentos cadastrados, superando amplamente todas as cifras referentes às outras categorias da classificação citada

Fortemente degradada por práticas como o lançamento de resíduos domésticos e industriais, aterros e ocupação urbana, a principal zona estuarina do Recife, a do rio Capibaribe, ainda é utilizada pela população mais pobre para mariscagem, pesca, recepção de efluentes, habitação e transporte Composta também pelos rios Pina, Jordão, Jiquiá e Tejiú<sup>4</sup>, é uma das poucas zonas estuarinas de Pernambuco a não ter circunscrita a área total de abrangência dos seus manguezais o que dificulta a compreensão do dano praticado nesse ecossistema Sabe-se, no entanto, que em 1991 estudos realizados pela CPRH, revelaram que o rio Tejiú por exemplo, apresentou taxas de coliformes fecais e de DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio) iguais a 100% A mesma entidade, através do seu *Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas*, detectou em 1991 que a principal poluição das bacias hidrográficas litorâneas tem origem nos esgotos domésticos em consequência do baixo nível de renda e a decorrente má qualidade de vida de amplos segmentos da população recifense, soma-se a isto, a escassez de investimentos públicos voltados para o tratamento e destino final do lixo e principalmente para os sistemas de esgoto sanitário

---

(\*) Arquiteto, Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional pela UFPE, Coordenador do ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular, Coordenador do Fundo para Iniciativas Locais para o Meio Ambiente Urbano - Fundo LIFE do PNUD na cidade do Recife

<sup>4</sup> Segundo a Lei 9931/86 que define as áreas estuarinas como "*áreas de proteção ambiental*"

## 2. A Ilha de Deus

Localizada no bairro da Imbiribeira, zona sul da cidade, a comunidade de Ilha de Deus foi ocupada inicialmente, no final da década de 1950. A área do assentamento, legalmente definida como reserva biológica, está constituída por cerca de 3 ha com terrenos baixos sujeitos à ação das marés, encontra-se inserida no estuário do rio Capibaribe compreendendo áreas banhadas pelos rios Jordão, Pina, Jiquiá e Tejuipó.

A sua estratégica localização, oferecia nos primórdios da fundação do assentamento um rico potencial pesqueiro. Contudo, atualmente esse mesmo condicionante geográfico, não representa a mesma abundância para aquela população que vive da pesca (aprox. 95% dos 1.400 moradores) - na sua maioria mulheres. Apesar de manter a dependência econômica dos recursos de mariscagem desse estuário, a comunidade é afetada pela qualidade da água da maré, seriamente poluída pela ação localizada do lixo e esgoto do próprio assentamento e pela confluência, nesse ponto, da poluição do restante da cidade.

Apesar de que em períodos anteriores órgãos governamentais expressaram formalmente seu parecer contrário à realização de ações públicas na consolidação do assentamento, a existência de diversos equipamentos comunitários (escolas, creche, horta comunitária, telefones públicos, campo de futebol, Sede do Conselho de Moradores, locais para diversos cultos religiosos, projeto de posto médico e outros) denotam o nível de organização e o esforço da comunidade para obter os serviços urbanos necessários.

O dilema fundamental para as posturas governamentais obedece à própria situação do assentamento localizado numa área de proteção ambiental. A construção da ponte, pela Prefeitura, ligando a Ilha ao bairro da Imbiribeira em 1986 e a instalação da água encanada em 1993 representaram alívios às condições de habitabilidade. Porém, a estagnação dessas ações públicas tem repercutido por outro ângulo, de forma igualmente negativa para o meio ambiente e a população do assentamento. Na Ilha, a maior incidência de doenças (diarréia, vômitos, sarna, piolhos etc.), particularmente em crianças, tem estreita relação com a falta de saneamento básico e com medidas sanitárias domiciliares. Mais de 75% das habitações não tem banheiro próprio e os poucos banheiros existentes despejam os dejetos diretamente na maré. O lixo apesar de ser coletado diariamente encontra-se sempre presente. São frequentes os incômodos causados por roedores e outras pragas.

Por outro lado, os registros fotogramétricos revelam que a Ilha tem-se adensado significativamente desde a década de 70 até o último registro em 1992. As atividades dirigidas à reabilitação do contexto ambiental da Ilha de Deus contemplarão discussões entre o ARRUAR, órgãos governamentais e a comunidade para a formulação de estratégias na contenção do avanço sobre as águas.

### 3. O Projeto

O Projeto Ilha de Deus está relacionado diretamente com a problemática da ocupação urbana em áreas de manguezais. Esta prática, muito presente no Recife, tem ocasionado sérios impactos ao meio ambiente urbano e seus habitantes. A base conceitual do projeto está alicerçada no pressuposto de que os manguezais urbanos do Recife devem ser preservados e/ou reabilitados, porém, a sua histórica ocupação apesar de suas repercussões negativas deve ser tratada, não só pelo agente público, mas também por parte dos diversos agentes da sociedade civil. Assim, o contexto das atividades do Projeto Ilha de Deus mantém vínculos conceituais com o principal programa de intervenção urbano-ambiental do município, o Programa Estruturador da Cidade do Recife - PROEST, hoje em fase de negociação final com o BID.

Ao mesmo tempo o projeto Ilha de Deus encontra-se dentro da área de abrangência do primeiro módulo do Projeto de Gestão Ambiental proposto pelo ARRUIAR em 1994 para construção de parâmetros urbano-ambientais específicos para áreas distintas da cidade e em especial para nortear intervenções em áreas de baixa renda. Por outro lado, o projeto Ilha de Deus coincide com uma das áreas de atuação de um dos principais Clubes de Serviço da Cidade e hoje também engajado no projeto, o Rotary Club do Recife - Largo da Paz.

Através de reuniões com a comunidade e com o Conselho de Moradores foram discutidas e definidas prioridades e estratégias que apontam para as metas e objetivos. Assim, são enfocados aspectos diversos e complementares, onde ressaltam o provisionamento de infra-estrutura sanitária, através da implantação de instalações de baixo custo para coleta e disposição de esgotos sanitários; coleta e disposição do lixo produzido no assentamento, implantando a segregação na fonte e coleta seletiva do lixo, difusão de informações relativas às práticas sanitárias, treinamento de pessoal para multiplicação de práticas dirigidas para a melhoria do meio ambiente local, relacionar as ações de educação sanitária e ambiental comunitária com a saúde pública e condições sanitárias urbanas, e por último estima-se apoiar as ações municipais voltadas para a educação ambiental, neste caso, particularmente, o Programa de Educação Ambiental que fundamenta ações comunitárias do Programa Estruturador da Cidade do Recife - PROEST.

O público direto são 20 agentes comunitários (2 agentes comunitários de saúde, 10 educadoras comunitárias e 8 membros do Conselho e moradores locais) e no desenvolvimento das atividades estas devem atingir um público alvo mais abrangente - 1 400 habitantes da Ilha de Deus. Após a fase de capacitação os agentes formados imprimirão dinâmicas multiplicadoras no conjunto do assentamento através dos seus diversos campos de atuação (agentes

comunitárias de saúde, educadoras comunitárias, membros do Conselho e voluntários)

Durante o desenvolvimento das ações e no final do projeto o grupo de agentes comunitários avaliará, junto à coordenação do projeto, os resultados atingidos. Para o acompanhamento dos resultados a coordenação deverá elaborar quadros e mapas representativos da realidade antes e depois da implementação das atividades. Entre as atividades em que a população será corresponsável podem-se destacar, a participação na coleta de informações no assentamento, participante da capacitação, articuladora nas ações de envolvimento comunitário, trabalhando na construção das unidades sanitárias e discutindo sobre os aspectos da urbanização do assentamento.

O grupo feminino da comunidade será o mais envolvido, fundamentalmente pela ativa participação das mulheres nas atividades de organização comunitária e por se constituírem em parte expressiva da estrutura econômica familiar (mais de 70% da mão de obra) através das atividades relacionadas com a mariscagem.

As atividades do Projeto Ilha de Deus visam fortalecer a organização comunitária elevando o nível de informações sobre o próprio assentamento, aprimorando nos moradores a capacidade propositiva e de instrumentalização técnica para imprimir pressões sobre as políticas públicas municipais e sua integração urbanística ao conjunto da cidade. Para o ARRUAR o projeto representará a materialização de pressupostos defendidos pela instituição sobre as interações entre o meio ambiente construído e o meio ambiente natural, dando lastro a proposições de políticas públicas e intervenções em áreas com características semelhantes. Por outro lado, no âmbito governamental entende-se que o projeto, auxiliará a consolidação da nova política urbano-ambiental em fase de implantação por parte da municipalidade, fundamentalmente, pela incorporação no quadro do atual Programa Estruturador da Cidade com investimentos previstos para saneamento básico, drenagem e melhorias ambientais no sistema fluvial urbano, duramente afetado pela falta de tratamento dos esgotos do Recife.

#### **4. Articulação de Agentes Locais e Meio Ambiente Urbano**

O arranjo institucional do Projeto envolve agentes públicos municipais (SEPLAM e Secretaria da Saúde - PCR), uma comunidade de baixo nível de renda (Ilha de Deus), ONGs locais (ARRUAR e AUÇUBA) e participantes que representam segmentos da sociedade com ideais filantrópicos e de solidariedade para com setores economicamente desfavorecidos (Rotary Club do Recife - Largo da Paz). Mais recentemente, a UNICEF incorporou-se a este quadro oferecendo suporte para a produção de material documental.

As ações do projeto estão divididas em dois momentos, por um lado, ações imediatas dirigidas a incentivar práticas sanitárias e a promover

iniciativas junto à comunidade no sentido de atenuar impactos ambientais que castigam à população da área (educação sanitária, esgoto, lixo, desratização, etc ) viabilizando a construção de unidades sanitárias e ações de segregação domiciliar e coleta seletiva de lixo

Por outro lado, no campo urbanístico, diante das potenciais ações da Prefeitura da Cidade do Recife (dentro do Programa Estruturador) na pavimentação, drenagem e esgoto para a Ilha, preconiza-se concretamente, a materialização do conceito de "ilha" como território com uma definição precisa da área de expansão. Em princípio, é descartada a possibilidade de realizar grandes aterros, privilegiando-se a proposição de obras que aliviem os embates entre o assentamento, a ação das águas e o contexto natural (Fig 2)

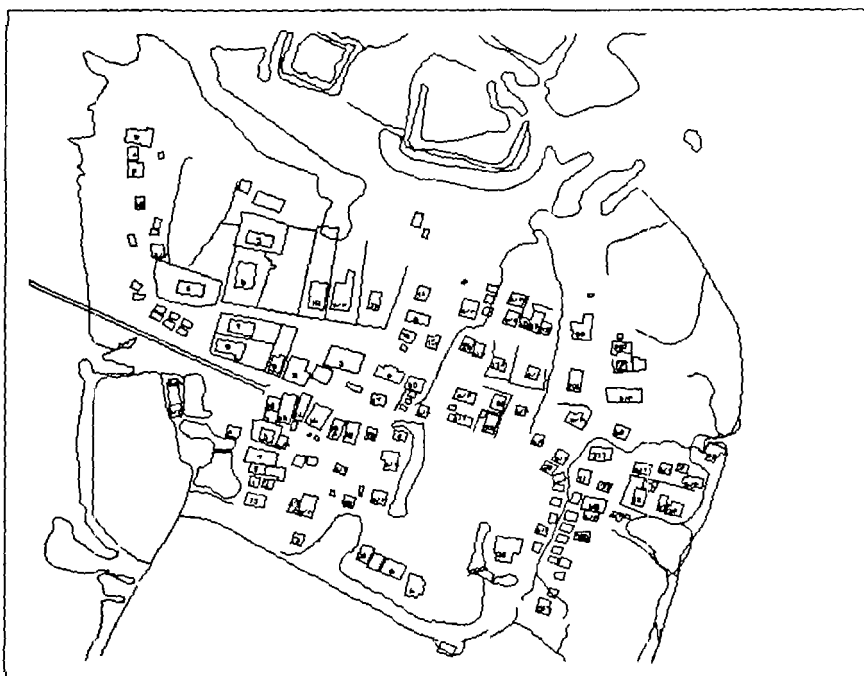


Fig. 2 - O projeto visa a materialização do conceito de "ilha" definindo precisamente sua área de expansão

Outro aspecto em que interagem os participantes é na discussão com a comunidade sobre a especificidade da história de expansão do assentamento, das intervenções no âmbito das obras de infra-estrutura sanitária e dos limites da ocupação urbana em relação ao manguezal. Isto representa o passo mais importante no redirecionamento das políticas públicas e das ações dos agentes governamentais e privados em torno da ocupação sistemática dessas áreas

Programado para duração de um ano, o projeto teve seu início em março deste ano com as primeiras atividades de articulação e planejamento entre agentes participantes. Destas discussões foram estabelecidos os papéis de cada participante, onde

- O ARRUAR como proponente terá o papel de coordenador do projeto, promovendo e organizando as atividades e além de capacitador, através dos seus técnicos especializados, articulará junto com a comunidade outros agentes governamentais e não governamentais. Também, como gerenciador dos recursos, será responsável pela sistematização e apresentação dos relatórios financeiros e das atividades do projeto. Cabe também à instituição coordenar e implementar as avaliações e as estratégias de divulgação do projeto.
- O *Rotary Club do Recife - Largo da Paz* representa uma parte da sociedade civil que com sua participação sedimenta o compromisso dos agentes locais com o alívio à pobreza e a melhoria do meio ambiente urbano. Terá um papel fundamental como catalizador de agentes com iniciativas inovadoras no contexto recifense, atraindo consigo a ação solidária de setores sociais consequentes com a nova filosofia da filantropia empresarial e o comprometimento com os cuidados ambientais e com as populações menos favorecidas da cidade.
- O *Conselho de Moradores da Ilha de Deus e Comunidade* - participará indicando a trajetória das intervenções mais necessárias para a população moradora. Junto ao ARRUAR desenvolverá atividades de planejamento e desenvolvimento das ações. No decorrer das atividades será importante na oferta de recursos humanos para a melhoria das condições sanitárias do próprio assentamento, seja através das discussões em torno dos objetivos e metas, seja na formação de agentes comunitários para a multiplicação dos cuidados ambientais e/ou diretamente na construção das unidades sanitárias a implantar-se no local, ou também participando das avaliações dos resultados do projeto.
- A *Prefeitura da Cidade do Recife* será fundamental no respaldo às iniciativas dos agentes comunitários e/ou da cidade. Deverá apoiar técnica e operacionalmente o projeto oferecendo destaque e priorizando, quando sejam necessários, os encaminhamentos administrativos e burocráticos. Nesse sentido, pode-se destacar as atividades da coleta do lixo e de eliminação de insetos e roedores onde o agente público deverá colaborar com equipamentos e pessoal específico. Em outro sentido, a Prefeitura Municipal, encontra-se através de convênio com os outros parceiros do projeto, responsabilizada pelos estudos de sondagem e de levantamento topográfico cadastral, essenciais para a futura implantação da rede de esgotos e da definição do sistema de tratamento mais adequado para o lugar.

Os recursos ofertados pelo Fundo LIFE serão dirigidos para a articulação de uma coordenação simples e para garantir consultorias técnica e científica (45 %) O recurso restante (55 %) está dividido entre os parceiros locais e está destinado à execução de obras sanitárias, material de consumo e apoio promocional nos treinamentos e capacitações (17,5 %), outros recursos, obtidos através de agentes públicos serão dirigidos para serviços técnicos e apoio operacional (10,5 %), e agentes não governamentais por um lado, cooperando com assessoria técnica e equipamentos (9,5 %) e por outro em negociação o recurso para a produção de material documental e de divulgação(17,5 %).

## **5. Perspectivas no âmbito das políticas públicas**

O impacto previsto sobre os beneficiários deve atingir a elevação do compromisso dos moradores com o meio ambiente do assentamento que abriga e dá sustento às famílias moradoras Por outro lado, fortalecerá o trabalho da comunidade através de intervenções concretas e favorecerá articulações da comunidade com ONGs, Poder Público local e organizações da sociedade civil interessadas em atenuar as condições de degradação de setores mais carentes e do próprio contexto ambiental da cidade Diretamente, o projeto contempla a melhoria das condições das infra-estruturas sanitárias domiciliares (uso da água e destino final do esgoto) para os moradores da Ilha de Deus e conseqüentemente, reduzir os índices de doenças provocadas pela falta de saneamento básico

O expressivo déficit do tratamento do esgoto sanitário da cidade (aprox 80%) é fator que atinge particularmente essa população carente que ocupa essas áreas normativamente protegidas mas historicamente degradadas Nesse sentido, a experiência da Ilha de Deus guarda destacada importância como potencial exemplo - para o tratamento da presente realidade - em que a participação plural de agentes e o reconhecimento da importância da preservação dos estuários estão coadunados com a melhoria do meio ambiente urbano dos seus ocupantes A divulgação dos resultados representará a promoção de cuidados ambientais em um número significativo de comunidades com características de ocupação similares à Ilha de Deus

Considerando os pareceres das instâncias públicas que anteriormente observaram importantes empecilhos para uma consolidação de assentamentos em áreas como a Ilha de Deus, o Projeto propõe a superação da estagnação gerada pelo antagonismo entre os critérios pragmáticos favoráveis à intervenção e os legalismos penalizadores da não-intervenção Nesse sentido, a proposta para a Ilha de Deus observa que, não intervir nesses assentamentos sob o argumento da ilegalidade e dos obstáculos técnicos é efetivamente, tão nocivo para o meio ambiente e para a população quanto as posturas populistas



na realização de obras públicas sem considerar os aspectos ecológicos, legais e técnicos

Por outro lado, o projeto propõe estabelecer sintonia com a política e o planejamento urbano-ambiental do município através da consideração das potenciais intervenções do Programa Estruturador - PROEST onde a Ilha de Deus encontra-se inserida como alvo de futuras intervenções de pavimentação, drenagens e rede de esgotamento sanitário, onde futuramente poderão ligar-se as unidades sanitárias propostas no projeto. A participação da comunidade também é um ponto forte do projeto contemplando a ação dos moradores nas fases de planejamento, implementação e avaliação das atividades. Desta forma, o projeto visa difundir informações relativas às práticas sanitárias, treinamento de pessoal para multiplicação de ações voltadas para a melhoria ambiental e atividades de educação sanitária e ambiental na comunidade que relacionem saúde pública e condições sanitárias. Outro ponto de destaque é a participação de um conjunto diversificado de agentes (Prefeitura Municipal, Conselho de Moradores, ONGs, e agentes Privados). Deve-se ressaltar que os custos com a infra-estrutura proposta serão arcados pelo agente privado.

O principal impacto esperado com o projeto Ilha de Deus não está limitado ao contexto comunitário, mas fundamentalmente, ao impacto da inserção do debate e da multiplicação da experiência através da formulação e implantação de uma política pública dirigida a equacionar os aspectos relativos aos cuidados e tratamento do meio ambiente urbano e a atenuar a pobreza contando com o concurso de uma pluralidade de agentes urbanos.

## Referências Bibliográficas

- BITOUN**, Jan *Recife Uma Interpretação Geográfica*, Revista de Geografia, Recife, Jul /Dez 1990
- CASTRO**, Josué de *A Cidade do Recife - Ensaio de Geografia Urbana* Rio de Janeiro, Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1954
- CAVALCANTI BEZERRA**, Daniel U *Alagados, Mocambos e Mocambeiros*. Inst Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais/ MEC, Recife, 1965
- GUSMÃO FILHO**, Jaime de Azevedo *Risco Geológico no Recife* In 7º Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia, Poço de Caldas, 1993
- MELO**, Marcus B C de *O Perfil Brasileiro de Intervenção Pública no Saneamento Básico*, Revista de Administração Pública, vol 3 Jan, 1989 pp 84-102
- PECCHIO**, Rubén *Gestão Ambiental nos Estuários do Recife: Preservação x Ocupação?*, Recife, Agosto de 1993. Texto apresentado no V Encontro Nacional da ANPUR - Belo Horizonte, 1993

- PERNAMBUCO** *Projeto de Lei de Proteção dos Mananciais de Interesse da RMR - Delimitação das áreas de proteção dos Mananciais.* Recife, 1986
- RECIFE**, Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, *Programa Estruturador da Cidade do Recife - Conceituação Básica* Recife, 1994
- RECIFE**, *Código de Defesa do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico da Cidade do Recife - versão preliminar* Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental - SEPLAM/PCR, Diretoria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental 1993
- RECIFE**, Lei Nº 15 547/91 Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, Recife 1992
- SOUZA**, Maria Angela de Almeida *Assentamentos Populares do Recife Cadastro e Mapeamento.* Recife, SEDHUR - DIPLAN, COHAB, 1990

# **AValiação DE PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS DA CIDADE DE SÃO PAULO - ESTUDO DE CASO: FAVELA DO AUTÓDROMO**

*Luis Renato Bezerra Pequeno  
Prof. Dra. Suzana Pasternak Taschner*

## **1. Introdução**

A Cidade de São Paulo tem presenciado uma forte expansão das suas favelas nos últimos 25 anos, sendo de acordo com os dados publicados pela Pesquisa FIPE-SEHAB, a forma de moradia sub-normal que quantitativamente mais cresceu. Estima-se que atualmente cerca de 2 milhões de pessoas vivam em precárias condições, em situação ilegal quanto a posse do terreno, numa das 1800 favelas cadastradas pela Prefeitura de São Paulo.

Localizada na zona sul, Jardim Autódromo é uma das 222 favelas situadas na Região de Capela do Socorro, cujo início de ocupação se deu em princípio dos anos 60. A partir daí, originam-se dois fluxos de assentamento sub-normal por invasão: um ao longo da Avenida Interlagos e outro contornando a área do autódromo municipal.

Dados recentes indicam que 325 famílias moram na favela, ocupando uma área de 28.500 m<sup>2</sup> e subdividindo-se em dois setores: um aglomerado poligonal distribuído sobre antiga área de depósito de entulho com declividade variando de média a alta, e uma estrutura linear disposta ao longo do muro do autódromo, margeando um córrego canalizado, desenvolvendo-se em solos alterados e de aluvião com baixa capacidade de suporte.

Semelhante a grande parte das favelas da zona sul, a maioria das habitações foi construída em alvenaria, aproximadamente 80% do total. Apresentando uma consolidada organização interna e auxiliado pelo trabalho sócio-comunitário desenvolvido por freiras residentes na própria área, a comunidade vem sendo alvo de programas sociais do poder público desde o início da década de 80 com a implantação de equipamentos sociais e redes de infra-estrutura urbana.

## **2. Atuação de HABI - 1989 a 1992**

No período de 1989 a 1992, o setor habitacional foi considerado uma das prioridades do governo municipal, adotando-se como demanda a população residente em moradia sub-normal, sendo desenvolvidas diferentes alternativas voltadas para os moradores de cortiços, favelas e loteamentos clandestinos. Critérios como a ocorrência de risco de desabamento, organização comunitária

interna e localização em terreno da prefeitura foram utilizados na seleção das áreas para projeto

A partir de 1990, o programa de urbanização de favelas foi iniciado na Área do Autódromo, baseado na manutenção da grande maioria das habitações, na assimilação do desenho urbano espontâneo existente, assim como na discussão com a comunidade ao longo das diversas fases do projeto. Na definição do desenho das vias de circulação interna, toma-se como condicionantes as condições geotécnicas locais e as necessidades técnicas para a implantação de redes de esgoto e drenagem urbana.

Considerou-se necessária a remoção de 60 barracos, cujas famílias seriam atendidas através de programa de construção por mutirão (FUNAPS-FAVELA), no qual a prefeitura financiaria o material de construção, os equipamentos, canteiro e parte da mão de obra especializada, além de oferecer assessoria de seus técnicos das áreas física e social na elaboração e execução de serviços. Dirigido a famílias com renda inferior a 5 salários mínimos mensais, este programa prevê três alternativas de pagamento, 7, 12 e 15 anos, contando com 32,5% de subsídios no valor dos custos diretos da obra, total subvenção dos custos indiretos, estimando-se em 4 500 dólares o valor da unidade habitacional.

Após as discussões feitas com a população alvo do projeto, foram desenvolvidas 5 tipologias de habitação social em dois pavimentos, tendo área média de 56 m<sup>2</sup>, composta por dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e serviço. Manteve-se um mínimo de 30% de área livre por lote, garantindo-se condições aceitáveis de ventilação, iluminação natural e insolação.

Passados três anos de implementação do projeto, os resultados em termos de infra-estrutura não conseguiram ser atingidos por completo, restando praticamente 80% da pavimentação por ser executada pelas empreiteiras contratadas pela prefeitura por outro lado, cerca de 50% das unidades habitacionais foram construídas em sistema de ajuda mútua, vindo o processo a ser desacelerado após a mudança do governo municipal, o qual desenvolveu programa próprio, desativando as linhas de atuação criadas anteriormente.

### **3. Projeto Cingapura - 1993 a 1995**

Adotando como diretrizes básicas a verticalização, a execução dos serviços pela iniciativa privada, o assentamento das famílias no próprio local e a padronização das unidades habitacionais, o Projeto Cingapura foi desenvolvido como única alternativa para a questão da moradia na Cidade de São Paulo, adotando como população demandatária as favelas cujo número de famílias supere 200 unidades.

Diferente do programa anterior, não existe um processo de discussão com os moradores a respeito da implantação dos projetos, prevalecendo a decisão técnica. Uma tipologia única é apresentada como verdadeira para o

usuário, composta dos mesmos compartimentos dos sobrados, numa área de 42 m<sup>2</sup>, dispostas 4 a 4 por andar em edifícios de 5 a 11 pavimentos. As primeiras estimativas de custos referem-se a 8600 dólares por apartamento, a serem pagos durante 15 anos em prestações de 57 reais, acrescentando-se ainda despesas condominiais no valor de 17 reais.

Claramente apoiado numa estrutura de marketing, colocando-se desde o início como alvo de controvérsias na imprensa, o programa em sua fase piloto está sendo implementado em áreas estrategicamente localizadas ao longo de vias de alta circulação de veículos, o qual privilegiou novamente a Favela Jardim Autódromo desta feita ela faz parte do Complexo Interlagos, juntamente com as Favelas Nicarágua e Vila da Paz num total de 1100 famílias. No entanto, apenas 244 apartamentos serão construídos, em sua maioria concentrados na Área do Autódromo, de onde se prevê a relocação de 60% das famílias nos edifícios localizados em sítios declivosos lindeiros à Avenida Interlagos.

#### **4. Análise Comparativa**

Baseada em dados obtidos através de "survey" realizado em junho de 1995 e no material informativo cedido pela Superintendência de Habitação Popular, variáveis de ordem quantitativa e qualitativa foram utilizadas como parâmetros para comparação das condições de habitabilidade, acesso à infraestrutura, e aspectos sócio-econômicos da população residente na área.

Tomando-se um universo de 325 famílias, uma probabilidade de 0,5, intervalo de confiança na ordem de 90% e admitindo-se erro máximo inferior a 13%, chegou-se a um tamanho de amostra de 35 unidades domésticas. Todavia, por motivos operacionais reduziu-se a amostra para 30 "households" sem prejudicar os resultados, distribuídos proporcionalmente entre as 4 tipologias encontradas na área (Tabela 1).

Apenas 6% das famílias da Favela Autódromo revelaram nível salarial superior a 5 salários mínimos, ao contrário da Pesquisa FIPE-SEHAB, na qual aproximadamente 37% das unidades domésticas apresentaram renda mensal acima deste patamar. Além disso uma em cada 4 famílias abrigam mais que 5 pessoas, conseqüentemente um maior número de pessoas economicamente ativas. A difícil situação financeira dos moradores da favela se confirma quando se observa que 55% das famílias com melhor nível de renda são aquelas binucleadas ou mononucleadas com agregados (HABI, 1994). Configura-se assim a necessidade de políticas habitacionais altamente subsidiadas, baseada em tecnologias de baixos custos, ficando assim pouco provável a integração desta fatia às regras de mercado (Tabela 2).

TABELA 1 - Distribuição amostral

Tipologia habitacional	Total (junho/95)	Amostra	Porcentagem
Apartamentos Cingapura	80	8	10,0%
Sobrados Mutirão	25	3	12,0%
Barracos	140	13	9,3%
Alojamentos provisórios	80	6	7,5%
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>30</b>	<b>9,2%</b>

Fonte Pesquisa de Campo, junho de 1995

TABELA 2 - Dados sócio-econômicos

	Renda mensal (sal mínimos)		Pessoas por família	
Até 3	244	75,1%	102	31,4%
Entre 3 e 5	63	19,4%	138	42,5%
Superior a 5	18	5,5%	85	26,1%
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>100,0%</b>	<b>325</b>	<b>100,0%</b>

Fonte Dados de Arrolamento, HABI, 1994

Observando algumas das variáveis quantitativas, algumas conclusões podem ser tiradas com relação à habitabilidade das tipologias. Tomando-se a área construída, ocorre uma redução em relação aos sobrados e barracos por parte dos apartamentos, sem que haja qualquer possibilidade de ampliação. Cabe aqui ressaltar que esse recurso havia sido utilizado por pelo menos 54% das famílias moradoras em barracos.

Definidos os lotes, verifica-se que a taxa de ocupação dos lotes com barracos garante um mínimo de 30 % de área livre, chegando a 40% no caso dos sobrados, o que resulta em condições aceitáveis de ventilação natural e insolação. De fato a precariedade está nos materiais e na qualidade da construção dos barracos, melhorando sensivelmente com a assessoria dada ao mutirão. Ainda que possuindo área menor os apartamentos subdivididos em cômodos, torna a moradia relativamente menos densa, introduzindo melhores condições sanitárias (Tabela 3).

TABELA 3 - Características físicas das tipologias

	Barraco	Sobrado	Alojam	Apart
Área construída (m <sup>2</sup> )	47,6	56,7	17,0	42,0
Número de cômodos	2,2	3,0	1,0	3,0
Pessoas por cômodo	2,3	1,4	4,3	1,5
Ampliação da moradia	54,1	0	0	0
Área do lote	67,3	49,7	indefinido	indefinido
Taxa de ocupação do lote (%)	70,2	57,7	indefinido	indefinido

Fonte Pesquisa de Campo, junho de 1995

De acordo com avaliação dos padrões urbanísticos resultantes do projeto elaborado por HABI 1989-1992, verificou-se que aproximadamente 25% da área total da favela corresponde à circulação e espaços públicos. O restante se divide em 20 quadras desiguais, cujos lotes possuem em média 66m<sup>2</sup>. Tomando-se como exemplo uma das quadras definidas pelo viário proposto, os lotes apresentam em média 8,7m de frente e 7,2m de profundidade, valendo a pena ressaltar que a taxa de ocupação é inferior a 65% do lote.

Assimilando-se o desenho urbano vernacular, apenas 28,7% do sistema viário tem largura suficiente para o tráfego interno, sendo superior a 4,0m, ficando o restante para uso preferencial de pedestres. Situação mais difícil enfrentam os moradores de vielas com largura inferior a 2,5m (26,8% do viário), devido as normas técnicas exigidas pelas concessionárias de serviços de abastecimento d'água, esgotos e eletricidade.

No caso do Projeto Cingapura, não se realiza a intenção de integração urbanística com o entorno, apesar da política de terra arrasada adotada. Coube de sacs e áreas de estacionamento coletivo são alguns dos novos elementos existentes no espaço urbano interno da favela. Chama atenção também o fato de que os edifícios de 5 a 7 andares serão implantados nas áreas de maior declividade e que parte da favela será mantida, configurando-se a difícil integração urbana e paisagística com o entorno.

Apesar de garantir a implantação de redes de infra-estrutura urbana sem maiores dificuldades com o seu dimensionamento adequado, merece críticas veementes o fato de que infra-estrutura recentemente executada foi removida, principalmente os trechos construídos em regime de mutirão sem precisar ir tão longe, as favelas vizinhas Nicarágua e Vila da Paz, em condições inferiores ao Autódromo, seriam alvos mais precisos e adequados.

visto que em governos passados pouco foi feito nessas áreas em termos de infra-estrutura urbana e habitação social, apesar da demanda crescente

## 5. Conclusão

Em pesquisa qualitativa realizada em junho de 1995 junto aos moradores do Projeto Cingapura do autódromo, a impossibilidade de ampliação, as dimensões reduzidas dos cômodos, em comparação aos sobrados do programa de mutirão foram citados como aspectos negativos do projeto, sob os pontos de vista físico e técnico. Comparar os sobrados e os apartamentos com a qualidade dos barracos seria redundante e desnecessário.

Todavia entre as duas propostas fica evidente que a múltipla escolha oferecida pelo programa de mutirão, facilitando a adequação dos sobrados aos lotes criados na favela sobressai diante do padrão oferecido pelo Projeto Cingapura. Este por sua vez se reproduz em todos os pontos da cidade, numa arquitetura desconectada do entorno e implantada sem que a adequação física seja o critério de escolha, permanecendo a favela como fragmento remanescente na paisagem.

Ao contrário, distribuindo-se sobrados representando pontos de renovação urbana e ambiental na área da favela, desenvolve-se um processo no qual o assentamento sob intervenção se integraria mais facilmente às áreas vizinhas e de maneira sustentada. Ao invés de desconsiderar o desenho urbano espontâneo, recomenda-se maior atenção à realidade local, às características ambientais únicas de cada espaço, como forma de evitar o desaparecimento da vida social existente nas vielas.

Merece destaque a rapidez na execução dos edifícios do Projeto Cingapura, o qual por ser um programa que não valoriza a participação popular, consegue vencer etapas em que os programas democráticos permanecem inertes. Reduzir o intervalo de tempo entre etapas de planejamento e implementação deve ser visto como fato positivo, principalmente por se tratarem as favelas de áreas com alto risco de desabamento por deficiências geotécnicas. Fica no entanto a questão da aceitação por parte do usuário destas obras públicas, cuja decisão veio de instâncias superiores ao público.

Permanecendo indefinido até o momento da pesquisa, não se conhecia o procedimento de pagamento das prestações, assim como a situação jurídica dos apartamentos implantados em áreas de uso comum. Queixas foram feitas em relação ao não recebimento de indenização dos barracos removidos, em geral tendo passado por melhorias ao longo dos anos. Fica assim uma atmosfera de insegurança por parte dos novos "proprietários" em investir nos novos apartamentos, principalmente por serem entregues sem qualquer revestimento interno.



A princípio estimado em 200 dólares o metro quadrado, o Projeto Cingapura teve seus custos mais que duplicados nas posteriores licitações, requisitando assim alto índice de subsídio por parte do poder público municipal para que o programa se torne viável. Atualizando-se os valores das prestações e conhecendo-se o nível médio de renda da população alvo, fica a dúvida quanto a permanência dos moradores na favela nas habitações recém-construídas, tornando o Cingapura num programa a longo prazo apesar da gravidade da questão.

No caso de idosos, proprietários de comércio informal na favela, falta uma solução que proporcione a todos condições de manter um mínimo de subsistência, além do pagamento das mensalidades. Como protagonistas do processo de degradação ambiental, famílias incapazes de arcar com as despesas de moradia iriam se instalar numa periferia mais distante contribuindo para a progressiva deterioração do meio urbano.

## 6. Referências Bibliográficas

- 1 **São Paulo, Município** Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Estudo das Favelas do Município de São Paulo, FIPE-SEHAB, mimeo 1993
- 2 \_\_\_\_\_ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - Superintendência de Habitação Popular Programa Habitacional De Interesse Social - Relatório de Avaliação, SEHAB-HABI, mimeo 1992
- 3 \_\_\_\_\_ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - Superintendência de Habitação Popular, Relatório Final de Atividades Projeto de Urbanização Favela Jardim Autódromo, SEHAB-HABI, 1992
- 4 \_\_\_\_\_ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Superintendência de Habitação Popular, Relatório de Diagnóstico - Favela Jardim Autódromo, mimeo, 1995
- 5 \_\_\_\_\_ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Superintendência de Habitação Popular, Projeto Cingapura - Urbanização de Favelas, Balanço da Primeira Fase, mimeo, 1995

## NOVOS RUMOS PARA A PERIFERIA URBANA<sup>5 6</sup>

*Ignez Costa Barbosa Ferreira<sup>(\*)</sup>*

O grande desafio que se coloca para o urbanismo moderno é sem dúvida, a geração de empregos. Outras questões como pobreza, miséria, marginalização, inaccessos aos consumos coletivos, violência e o não exercício da cidadania têm como premissa para sua solução a absorção da força de trabalho no mercado, com remuneração condizente com as exigências do próprio padrão atual da urbanização. Na verdade, trata-se das várias faces de uma mesma realidade: a exclusão social.

O problema do desemprego é atualmente mundial, resultado do processo de desenvolvimento que, ao longo do tempo, acentuou sua natureza conflituosa e não resolveu a problemática da inserção social de forma universalizada.

Paradoxalmente, o processo de globalização, marcado pela difusão em escala planetária da tecnologia avançada, tem no grande contingente de excluídos um entrave a sua expansão.

Por sua amplitude, abrangência e gravidade, a busca de solução para esse problema não é uma utopia e sim uma necessidade da sociedade, que se depara com a falência dos modelos anteriores e com novos desafios. Reclamam-se soluções inovadoras que garantam a sustentabilidade das propostas, não apenas do ponto de vista econômico, mas também ambiental e principalmente social.

Dentro dessa perspectiva, o presente trabalho se volta para a busca de alternativas de desenvolvimento na escala local que não apenas gerem empregos, elevem a renda e melhorem a qualidade de vida do lugar, mas que permitam a inserção social de camadas da população periféricas social e espacialmente.

A problemática é enfocada apenas em um de seus aspectos específicos: as condições sociais concretas de áreas peri-urbanas empobrecidas e estagnadas.

O trabalho discute e fundamenta a possibilidade de caminhos diferenciados de desenvolvimento voltados para as especificidades das condições sociais concretas dos lugares. A partir de um estudo de caso no Distrito Federal, desenvolve metodologia para a identificação de estratégias de dinamização local com base em suas próprias potencialidades.

---

<sup>5</sup> Com o apoio do CNPq. Contou com a colaboração de Nelba A. Penna - UnB.

<sup>6</sup> Apresentado ao ENCONTRO INTERNACIONAL OS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL, Belo Horizonte, 1995.

<sup>(\*)</sup> Pesquisadora associada da Universidade de Brasília.

## DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES E EXCLUSÃO

O processo histórico do desenvolvimento capitalista tem mostrado sua incapacidade em compatibilizar crescimento econômico com melhoria da qualidade de vida, nos lugares alvo de mudanças. Por sua natureza, o crescimento econômico é seletivo e excludente, marginalizando atividades econômicas e camadas sociais, segregando-as social e espacialmente, enquanto privilegia os retornos financeiros a acumulação de capital e o desenvolvimento em escala macro.

A racionalidade que preside a esse processo é baseada na crença no progresso linear, nas verdades absolutas, o que leva a busca de um "ideal", obedecendo aos princípios de universalidade.

O instrumento dessa expansão foi o planejamento que, perseguindo um modelo "ideal", considerado bom para todos, independente das especificidades de cada um, reproduzia o sistema em todos os lugares. Obedecendo aos princípios de uniformidade, desconsiderava as contradições do próprio sistema, tratando as desigualdades sociais e espaciais como ineficiência, retardamento, ou uma etapa do desenvolvimento a ser superada pelo planejamento.

Os modelos adotados basearam-se na universalização das formas de produção e de consumo, na hegemonia de um padrão dito moderno a ser seguido, tendo as propostas um caráter uniformizante.

Esse padrão, que envolvia produção em massa, consumo de massa e padronização da produção, ligava-se ao fordismo do pós-guerra, o que implicava em grandes investimentos de capital fixo, processo contínuo de mudanças tecnológicas, mobilização de economias de escala, direcionamento espacial com base em vantagens locais e uso da racionalidade científica não apenas na produção, mas também na administração das empresas, no gerenciamento, no marketing, no treinamento da mão-de-obra e no planejamento.

A preocupação com a difusão desse padrão de desenvolvimento teve como estratégia a industrialização modernizadora, como solução para o atraso sócio-econômico.

Na América do Sul, a industrialização substitutiva de importações teve esse papel, orientando-se pela ampliação do consumo interno da região e pela reprodução na periferia dos padrões de produção, de consumo e de tecnologia vigentes no centro. Às desigualdades anteriores veio se impor um modelo seletivo que, obviamente, não superaria as contradições.

No contexto exposto, desenvolvimento significava expandir territorialmente esse padrão de produção, de consumo e de uso de tecnologia, o que levou à formação de mercados de massa globais e à ocupação massiva da população no mundo capitalista.

A funcionalidade do modelo universalizante buscou vantagens locais, fragmentando o espaço em unidades de funções com estruturas semelhantes, independentemente do lugar em que se localizavam e do momento em que as inovações chegavam

No caso do planejamento urbano, foi enfatizado o zoneamento funcional, privilegiando-se a dominação da natureza, com a construção de uma nova paisagem e a submissão do homem a essa racionalidade imposta como a melhor alternativa tecnicamente elaborada e cientificamente respaldada

Os projetos e programas urbanos foram balisados por um modo de vida dito "normal", no qual a lógica da normalização-padronização se impunha às políticas urbanas (GENESTIER, 1994) Com base nisso, desenvolve-se a visão dicotomizada da cidade que opõe centro e periferia, o que vem presidindo os estudos, as análises, as propostas, as políticas e os modelos de desenvolvimento urbano É dentro dessa ótica que são colocadas as diferenças como patologias e disfunções

Os modelos desenvolvidos dentro dessa lógica privilegiaram um modo de vida considerado como padrão de normalidade social global, de acordo com um referencial ideológico Destinavam-se a um homem abstrato, ignorando os processos sociais concretos, as diversidades, fazendo "tábula rasa" das condições espaciais específicas de cada lugar Sua implantação ligava-se a projetos autoritários com forte conotação burocrática, que pela via do planejamento impunham uma racionalidade, inibidora de qualquer alternativa de base local, desprezando as condições existentes, que não se constituíssem em vantagens locais dentro do referido modelo

Por suas próprias características, esse desenvolvimento foi seletivo do ponto de vista social e espacial, excluindo lugares, pessoas e atividades, criando no seu bojo as desigualdades espaciais e os excluídos

Além disso, foram banidas de qualquer perspectiva de planejamento as atividades ligadas à economia popular, desconsideradas em suas funções econômicas, assim como as manifestações de caráter local ou que estivessem fora do padrão vigente

Com a crise dos anos 70, o modelo fordista passa a mostrar evidências de sua incapacidade de conter as contradições inerentes ao capitalismo Como coloca Harvey, isso se deve principalmente à rigidez do próprio modelo (HARVEY, 1992, 135)

Depois de uma fase de descrédito do planejamento e dos modelos de desenvolvimento, as atenções se voltam, atualmente, para a formulação de estratégias e políticas que permitam reorientar os processos em curso

A experiência do pós-guerra mostrou que o desenvolvimento não se dá a partir do crescimento da economia mundial Esse paradoxo tende a persistir, tendo em vista que a passagem do fordismo à produção flexível não significa a capacidade de integrar a força de trabalho e as atividades populares no circuito

de produção moderna. A era informacional cria novas seletividades mantendo-se os conflitos sociais e econômicos, que tendem a se agravar

A necessidade de reverter esse quadro explosivo alimenta as buscas no sentido de conseguir o crescimento a longo prazo, com equidade social e sustentabilidade ambiental. Pode-se considerar que vivemos um momento de surgimento de novos paradigmas para o desenvolvimento que têm respaldo nas novas tendências da ciência e no avanço tecnológico

Dentre essas novas correntes, o "desenvolvimento sustentável" se apresenta como a nova base paradigmática de um processo que visa a sustentabilidade não só ambiental, mas social, política e cultural, além da econômica, que privilegia o desenvolvimento social, que adota novas estratégias, substituindo os rígidos modelos ideais e universalizantes por alternativas diversificadas a partir de atores locais, valorizando os recursos do lugar com base em estímulos endógenos

Novas estratégias são apontadas como o esforço "de dentro", defendido por SUNKEL como forma de garantir o desenvolvimento sustentável, a partir da geração de um mecanismo endógeno de aceleração e de dinamização do processo técnico, o que permitiria uma capacidade própria de crescer com dinamismo e produtividade. Esse novo delineamento do desenvolvimento tem um critério integrador para superar a crise e fortalecer a democracia na região. O modelo de desenvolvimento "de dentro" teria como base um dinâmico processo de aceleração, que estaria ligado à inovação e incremento da produtividade, combinando a utilização mais eficiente dos recursos existentes (tanto naturais como sociais) com a incorporação de progresso técnico, aliado à capacidade organizativa e disciplina social. A eficácia estaria ligada à otimização das potencialidades, o que daria a competitividade necessária à inserção da região na economia mundial (SUNKEL, 1991)

Segundo o referido autor, dessa forma seria possível alcançar o crescimento com equidade, num cenário de escassez de recursos. Não se trata de copiar, reproduzir ou transferir o progresso técnico, mas de ser capaz de assimilar as inovações tecnológicas e adequá-las ao modo de produzir, ou seja, criar estratégias para utilizar o progresso técnico no sentido do aproveitamento das potencialidades para ser competitivo (SUNKEL, 1991)

A tendência atual é a de abandonar as estratégias tradicionais, que concentravam todos os esforços sobre grandes projetos com base em estímulos externos, os quais drenam capitais de fora para dinamizar os atores regionais, que não ousaram ou não podiam tomar a iniciativa. Nesses casos, o lugar ou a região ficavam submissos aos critérios dos investimentos externos e aos projetos de custos elevadíssimos, que monopolizavam as atenções e os recursos locais, inibindo outras iniciativas. Com essa estratégia criava-se um ponto de desenvolvimento, como um oásis, e o restante da região e seus habitantes continuavam como antes (SIEBEL, 1993)

Siebel considera ainda que uma inovação verdadeira a longo prazo deve ser buscada na estratégia de mobilização da própria região, admitindo que quando os habitantes assumem a tarefa de recuperar sua região, encontram as formas de fazê-lo e criam seus próprios modelos e soluções. Assim, as novas estratégias recaem sobre as potencialidades endógenas, ou seja, sobre a mobilização dos atores locais e sobre a valorização dos recursos do lugar.

No que se refere ao planejamento urbano, segundo Harvey (1992,46), a norma atualmente é procurar estratégias "pluralistas e orgânicas" para a abordagem do desenvolvimento urbano. Em vez de se perseguir planos grandiosos baseados no zoneamento funcional de atividades diferentes, busca-se uma "colagem" de espaços e misturas altamente diferenciadas.

Esses novos paradigmas têm base nas atuais concepções em que a racionalidade do progresso linear é questionada e a homogeneização, a padronização da produção e do conhecimento são considerados ineficientes, num processo que se torna cada vez mais competitivo.

As novas tendências dos processos sociais são marcadas pelo desenvolvimento tecnológico, pela globalização dos mercados e pela informação.

Nesse contexto onde os mercados são territorialmente descontínuos e os fluxos de mercadorias estão ligadas a demandas desiguais, modelos de desenvolvimento calcados nos pacotes tecnológicos, nas soluções universalizantes e na padronização não atendem à competitividade.

Na cidade o desenvolvimento tecnológico redesenha a estrutura urbana, periferizando os excluídos e mudando a estrutura interna, que tende a ser funcionalmente menos hierarquizada e menos setorializada para se tornar policêntrica e mais complexa. As intensas inovações têm seu "locus" na cidade e principalmente no centro, marginalizando a periferia sócio-espacial. A volta dessas periferias ao centro não é mais questão. O futuro delas depende da capacidade das sociedades urbanas em serem eficazes ao difundir socialmente os produtos das inovações.

As novas tendências da realidade e do seu enfoque permitem admitir a necessidade de novas alternativas de desenvolvimento, que revertendo o quadro anterior das práticas totalizantes passem a ter o lugar como ponto de partida. É preciso, no entanto, não adotar o "fetiche" do local e perder a perspectiva de apreender os processos políticos e econômicos, que estão cada vez mais globalizados e universalizados, em sua profundidade, intensidade, alcance e poder sobre o cotidiano. A grande diferença estaria em considerar as interações do lugar com esses processos, as desigualdades daí resultantes e não ignorar as contradições novas ou antigas. Trata-se de conquistar novos espaços não apenas em sua dimensão territorial, mas principalmente social.

## ALTERNATIVAS PARA A DINAMIZAÇÃO DA PERIFERIA

No presente trabalho, buscam-se alternativas de desenvolvimento, de caráter local, restritas às condições sociais concretas de áreas urbanas periferizadas e pobres (pequenas cidades ou periferia de aglomerado urbano). Nessas áreas, encontram-se elevados níveis de desemprego aberto ou oculto, aliado ao baixo poder aquisitivo da população, à dependência do centro do aglomerado, ou de outra cidade, para o trabalho, à reduzida taxa de participação da força de trabalho na PEA, que é minimamente absorvida nos empregos locais.

Esses espaços surgem da necessidade de abrir novas áreas para moradia, num processo de exclusão dos mais pobres, tendo em vista o acelerado ritmo de urbanização, não apresentando condições atrativas para a descentralização de funções urbanas

Em cidades de forte crescimento demográfico, migrações massivas, aliadas à concentração no centro das funções de direção e dos empregos nas diversas atividades, produzem um território funcionalmente especializado e socialmente polarizado, com nítida separação entre área residencial e os empregos, como no caso do DF, onde não há a polarização periférica de empregos industriais

Nessas circunstâncias, a geração de trabalho na periferia está relacionada apenas à função residencial, o que, em se tratando de população de baixa renda se torna difícil face à demanda pouco elástica. A ampliação do leque de atividades depende então, da renovação urbana com a expansão das funções econômicas do centro para a periferia e a substituição da população por classes de maior poder aquisitivo. A renovação da periferia pobre se dá mais pela substituição de seus habitantes do que pela melhoria do padrão de vida dos mesmos.

A descentralização de atividades, ou as novas implantações comerciais, industriais e de serviços com base em vantagens locais, não têm expressão no primeiro momento do processo de renovação da periferia. É a mobilidade residencial, centrífuga, ocasionada pela valorização do solo urbano, que empurra camadas da população para a periferia e, conseqüentemente exerce pressão sobre os mais pobres, que aí residem. Os novos moradores, com rendas um pouco mais elevadas que os anteriores, estimulam a implantação de outras atividades

É, então, o duplo processo seletividade espacial e segregação social, que tem importância na dinâmica urbana, renovando a periferia pela exclusão da população de mais baixa renda, que vai para locais cada vez mais distantes do centro

O estudo de caso enfocando uma localidade do DF (a cidade satélite de Planaltina) permitiu que se experimentasse traçar um perfil da estrutura

produtiva dessas periferias deprimidas, que apresentam as seguintes características

- a) funções predominantemente de âmbito local Tanto o comércio como os serviços atendem às demandas cotidianas, às necessidades elementares da população local de baixa renda, ligadas à função residencial e não regional,
- b) atividades com baixa capacidade de dinamização, tendo em vista que dependem do poder aquisitivo da população assalariada. Trata-se predominantemente de pequenas empresas, muitas delas informais, que contribuem para a economia local apenas com os baixos salários que pagam pelo reduzido emprego gerado. Eventualmente há pagamento pela localização, freqüentemente conjunta com a residência,
- c) fragilidade dessas atividades, que são, de um modo geral, recentes, e de caráter informal. Têm a capacidade de proliferar facilmente, mas podem fechar a qualquer momento
- d) baixo peso na economia. Esse dado se evidencia pelo baixo consumo de energia, pequena área destinada às atividades, poucos empregos gerados, organização do tipo familiar, incipiência da produção, pequena divisão de trabalho, baixa qualificação exigida (inclusive dos empresários) e baixa rentabilidade do trabalho,
- e) baixo nível tecnológico. De um modo geral não se pode excluir o emprego de tecnologia nos serviços e mesmo no comércio. Trata-se, no entanto, de tecnologia bastante difundida, acessível e necessária para realizar as atividades de reparos de aparelhos, de instalações comerciais e industriais e mesmo para os serviços pessoais

Essa estrutura produtiva constituída de pequenos negócios ligados à função residencial, representa um dos aspectos da estratégia de sobrevivência da população pobre, gerando parte de seus empregos a custos reduzidos e atendendo às suas necessidades cotidianas junto à residência

Em termos de demanda, o baixo poder aquisitivo é, de certa forma, compensado pela concentração espacial de população, em alguns casos bastante volumosa. Trata-se de demanda quantitativa e não qualitativa. O mercado de consumo quantitativo não estimula diversificação da produção, não leva à divisão de trabalho, a geração de fluxos é incipiente produzindo uma economia bastante fechada: capitais locais, mercado local e organização familiar

O problema se coloca, então, em buscar alternativas para dinamizar uma estrutura produtiva com essas características, sem excluir a população residente. Torna-se necessário, por conseguinte, buscar estratégias de dinamização das condições locais, que levem em consideração os interesses populares sem obstaculizar a acumulação, reduzindo as desigualdades sociais e revertendo o processo de exclusão. Entende-se que um processo, que pretenda dinamizar a estrutura produtiva local e ao mesmo tempo garantir a melhoria da qualidade de vida de sua população, tem como condição "sine qua non"



integrar no processo produtivo as diferentes camadas sociais e os diversos segmentos da economia local

Uma das alternativas de desenvolvimento, calcada na dinamização da estrutura produtiva do lugar, com sustentabilidade, geração de empregos, elevação da renda, melhoria da qualidade de vida, objetivando a auto-suficiência da economia popular é apresentada por Coraggio. Nessa proposta, o autor considera que as políticas urbanas para as próximas décadas devem contemplar as possibilidades de desenvolvimento segundo uma "perspectiva de crescente auto-suficiência econômica no campo popular". Isto significa desenvolver a economia local de base popular, ou seja, os setores excluídos da economia empresarial capitalista e que apresentam grande debilidade de inserção no mercado (CORAGGIO,1993)

Dentro dessas perspectivas, Coraggio defende uma alternativa de dinamização da base econômica local, a partir do desenvolvimento humano, considerando as dimensões do trabalho e do desenvolvimento urbano. Esse modelo teria as seguintes premissas: levar em conta o atendimento dos interesses populares; realizar investimentos para ampliar as condições vitais da população, garantir maior equidade na distribuição dos recursos públicos, concentrar recursos públicos nos setores mais carentes, regular o mercado em favor da população e não do capital como sempre ocorre, transformações estruturais para gerar políticas públicas sociais no sentido de superar as políticas assistencialistas, como caminho para chegar a auto-suficiência, investimento no capital humano, enquanto categoria social, em termos de desenvolvimento das possibilidades de expansão sistemática de suas capacidades, destrezas e habilidades, participação ativa do governo local e da comunidade na formulação das políticas públicas de forma participativa (CORAGGIO,1993)

A possibilidade de realização desse modelo depende de adotar-se uma perspectiva estratégica comum de política social e econômica (CORAGGIO,1993)

Propõem-se, então, que essa estratégia contemple os seguintes aspectos:

- integrar a economia local de base popular à economia globalizada de base tecnológica,
- elevar a produtividade da economia local mediante a introdução de novas tecnologias ao processo produtivo e a sua gestão,
- trazer inovações na estrutura produtiva local, em termos de mudanças e não apenas de aumentos e crescimento,
- ter sustentabilidade em termos ambientais, econômicos sociais, culturais e políticos.

Dentro dessa perspectiva, admite-se como estratégia para dinamizar a estrutura produtiva do lugar, adotar como base as "potencialidades locais". Essas "potencialidades" não seriam identificadas com qualquer atividade existente no lugar, atributo do meio físico, recurso humano ou natural, nem mesmo com alguma vantagem locacional. Considera-se que constituam "potencialidade" os objetos da estrutura produtiva local que sejam parte do patrimônio social do lugar, integrados à cultura local e componentes do saber popular que se apresentam como vantagens comparativas capazes de desencadear o dinamismo do lugar.

Com base na dinâmica da estrutura econômica urbana, considera-se que, quando são acrescentadas novas tecnologias às atividades já existentes, obtém-se o trabalho novo, o que significa maior produtividade, mais divisão de trabalho e aumento de eficiência. Via trabalho novo, instala-se o processo de dinamização, que a partir de uma "atividade motora" estimula e induz o dinamismo das demais, o que resulta em ampliação das oportunidades de trabalho, aumento da produtividade do trabalho, maior eficiência e competitividade (JACOBS, 1971).

O dinamismo da estrutura produtiva via acréscimo de trabalho novo às atividades já existentes permite a articulação das mesmas com as novas, sem dicotimizá-las nem marginalizá-las, tendo em vista o princípio da integração, no qual a divisão de trabalho pelo acréscimo de trabalho novo vai gerando outras atividades, a partir das já existentes.

Na presente proposta, considera-se que as "potencialidades locais" se constituiriam em "atividades motoras" que desencadeariam um dinamismo endógeno, a partir do acréscimo de novas tecnologias às mesmas, com base na teoria do trabalho novo. Trata-se de acrescentar novas técnicas às atividades existentes para torná-las competitivas, absorvendo a tecnologia disponível no sentido de dinamizar as potencialidades no proveito da população local.

Tal proposição difere inteiramente dos tradicionais modelos de dinamização do lugar, que consistem na introdução de uma atividade inteiramente nova que aproveita as vantagens locais existentes, os recursos humanos e físicos ou a "vocalização" do lugar, sem retorno em termos de uma melhor distribuição de renda na população local.

No caso estudado foram constatadas potencialidades como patrimônio arquitetônico colonial e ambiental, tradições, artesanato, habilidades de trabalho com madeira e metal, conhecimentos sobre agricultura de alimentos da região e culinária típica, o que permite apontar o turismo, já existente no local de forma incipiente e informal, como atividade motora a ser dinamizada. O acréscimo de trabalho novo a esse turismo o tornaria comercial e competitivo voltado para o mercado (regional, nacional ou mesmo internacional). Isso requereria o fortalecimento de suas bases de sustentabilidade local que se constituem em atividades já existentes como artesanato, tradições, festas

populares, produção de comidas típicas, agricultura de alimentos e industrialização. (beneficiamento, conservas, etc )

Além de fortalecer essas atividades o desenvolvimento da função turística também vai exigir funções novas que vão interagir com as já existentes como: formação de recursos humanos locais para atuar com mais eficácia nas atividades novas e nas anteriores, serviços especializados complementando e interligando as atividades novas e antigas, trabalho de preservação do patrimônio arquitetônico e ecológico, implantação de infra-estrutura diversificando e ampliando o mercado de trabalho local Assim, a cada nova função outras atividades já existentes seriam fortalecidas

## **Conclusões**

Nas condições atuais da era informacional, na combinação de forças responsáveis pelo aparecimento do novo, tem papel de destaque a cultura Surge daí um novo paradigma em que a inserção das economias periféricas na economia globalizada de alta competitividade, dependerá mais da educação do povo e de sua capacidade de gerar conhecimento do que das vantagens comparativas clássicas

Considera-se a necessidade de valorização do homem como uma das hipóteses, no sentido de redefinir uma nova estrutura para o lugar, possibilitando estratégias de desenvolvimento calcadas na participação popular

As tendências atuais permitem admitir como um dos aspectos inovadores a possibilidade de caminhos diferenciados de desenvolvimento para os lugares, nos quais as vias de desenvolvimento devam ser buscadas levando-se em conta as peculiaridades locais, as demandas populacionais, a interação territorial do lugar, o sentido dos fluxos (de todas as ordens) a partir das conexões de transportes e de novas tecnologias de informação e as aspirações da população a fim de lhe permitir as oportunidades possíveis de realização e progressão social .

Não se trata, no entanto, de impor um modelo de estrutura produtiva, mas de propor a reorientação das vias do desenvolvimento em função das demandas de preservação dos recursos ambientais e da sustentabilidade social do mesmo Isso se apresenta como mais eficaz e progressista do que procurar uma solução ideal que atenda as necessidades e aspirações de todos .

**PROPOSTA  
ALTERNATIVA DE DINAMIZAÇÃO LOCAL**

<b>GERAÇÃO DE EMPREGOS</b>
<b>ELEVAÇÃO DOS NÍVEIS DE RENDA DA POPULAÇÃO</b>
<b>MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA</b>
<b>SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA</b>
<b>SUSTENTABILIDADE SOCIAL</b>
<b>SUSTENTABILIDADE CULTURAL</b>
<b>INSERÇÃO SOCIAL</b>
<b>REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS</b>
<b>MINIMIZAÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL</b>

<b>INTEGRAR A ECONOMIA LOCAL DE BASE POPULAR À ECONOMIA GLOBALIZADA DE BASE TECNOLÓGICA.</b>
<b>ELEVAR A PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA LOCAL MEDIANTE A INTRODUÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS AO PROCESSO PRODUTIVO E A SUA GESTÃO.</b>
<b>TRAZER INOVAÇÕES À ESTRUTURA PRODUTIVA LOCAL EM TERMOS DE MUDANÇAS.</b>
<b>ARTICULAR AS ATIVIDADES EXISTENTES ÀS NOVAS SEM DICOTOMIZÁ-LAS.</b>

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA**

- CORRAGIO, Jose Luís *A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo* In QUEIROZ, L C R. e ALVES DOS SANTOS JUNIOR, O (org), *GLOBALIZAÇÃO FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA* Rio de Janeiro, Martins Fontes, 1994
- HARVEY, David *A Condição pós-moderna* São Paulo, Ed Loyola, 1992
- JACOBS, Jane *La economia de las ciudades* Barcelona, Ediciones Peninsula, 1971.
- SIEBEL, W, *L'exposition Internationale D'urbanisme d'Emscherparr* ESPACE ET SOCIÉTÉS, Paris, 72(1) 65/82, 1993
- SUNKEL, Michael (Org) *El Desarrollo Desde Dentro* México, Fondo de Cultura Económica, 1991

# RECIFE PARCERIAS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE

*Luciana Vieira Azevedo<sup>(\*)</sup>*

*Maria José de Biasi de Souza<sup>(\*\*)</sup>*

*Ana Elizabeth Cavalcanti (Expositora)<sup>(\*\*\*)</sup>*

## **Urbanização dos Morros - Parcerias nas Obras de tratamento das barreiras.**

A cidade do Recife, um dos pólos Sócio-Econômico-Político e cultural do Nordeste, possui uma área de 220 Km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 1,3 milhões de habitantes, marcada pelos contrastes com a cidade informal que abriga mais de 500 favelas

A problemática básica destes assentamentos concentra-se nos baixos rendimentos de seus moradores e consequente nível de qualidade de vida, alta densidade habitacional e precariedade de sua tipologia, insuficiência de equipamentos, serviços públicos e infra-estrutura básica. Nos morros, esta realidade é agravada pela permanente situação de risco provocada pela erosão e desabamento das encostas no período do inverno.

### **1. A PROBLEMÁTICA DOS MORROS**

Os morros abrigam 1/3 da população recifense e representam 50% da área da cidade

Fatores como declividade e composição geológica dos taludes, quando submetidas as consequentes agressões do homem ao meio, provocam constantes desestabilizações das barreiras

As agressões aqui referidas, tratam-se dos cortes inadequados dos taludes para construção de habitações, retirada da cobertura vegetal de impermeabilização e o adensamento desordenado que resultam numa sobrecarga da capacidade de absorção da encosta

No período de inverno, quando se intensificam os índices pluviométricos (média de 2 100 mm anuais segundo estudos da Inmet) a ação das águas, nestas áreas agredidas, atua como agente erosivo provocando deslizamentos de barreiras e de casas, com consequente perdas de vidas

---

<sup>(\*)</sup> Diretora de Integração Urbanística - URB-RECIFE

<sup>(\*\*)</sup> Assessora - URB-RECIFE

<sup>(\*\*\*)</sup> Coordenadora Núcleo de Intervenção nos Morros - URB-RECIFE

humanas e assoreamento dos rios e canais, contribuindo para inundar o restante da cidade, caracteristicamente plana e alagada por origem.

## **2. A ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA**

A estratégia eleita para o enfrentamento desta problemática resultou numa concepção técnico/política que alia o desenvolvimento de obras e ações de contenção das encostas, a uma participação comunitária em todo seu desenvolvimento

### **2.1. A CONCEPÇÃO TÉCNICA**

A estratégia técnica adotada para combater a erosão nos morros, tem como princípio básico, o respeito, o disciplinamento e o tratamento do caminho das águas, a partir de

- Obras coletivas de drenagem dos grandes fluxos de água e de amarração das barreiras como canais, escadarias e pavimentações, executadas pelo poder público, e
- Obras de impermeabilização das barreiras acopladas a microdrenagem, como biqueiras e canaletas desenvolvidas em parceria com morador, lideranças comunitárias e poder público, utilizando-se soluções simples, facilmente multiplicadas pela própria população

### **2.2. A CONCEPÇÃO POLÍTICA**

As administrações municipais dos últimos 13 anos, investiram maciçamente em obras nos morros, sem contudo, resolver o problema dos deslizamentos

A relação do poder público nos morros, sempre foi a de tentar suprir tudo e de consertar unilateralmente, através de obras, as situações de risco, provocadas pelos próprios moradores

Esta relação gerava um descomprometimento da população, uma forte dependência e possibilitava o ciclo da criação de novas situações de risco bem como uma impotência do poder público de atingir seu universo de atuação

Constatou-se então, que a segurança nos morros não passava só pelos recordes de obras de infra-estrutura, mas por uma mudança cultural na forma da população ocupar e viver nestas áreas e no modo do poder público intervir

A forma encontrada para mudar esta realidade e conseguir envolver lideranças e comunitários no ciclo de intervenções nos morros e na execução das obras de contenção de barreiras situadas nos terrenos individuais, foi a parceria a todos os níveis.

- A **parceria global** - que envolve a liderança no processo de planejamento e fiscalização do ciclo de ações nos morros
- A **parceria específica** - que envolve cada cidadão, organizado em mutirões pelas lideranças comunitárias, na execução da sua obra

### **3. PARCERIA GLOBAL NO CICLO DAS AÇÕES NOS MORROS**

A parceria global no ciclo das ações nos morros para construção da segurança pretendida compreende os seguintes passos

- Trabalho educativo para repassar os cuidados preventivos que evitam desabamentos
- Elaboração de diagnóstico técnico e hierarquizado das situações das encostas ocupadas, por grau de risco / definição do tipo de tratamento em cada área - embasado pela experiência das lideranças comunitárias
- Realização de amplo debate com as comunidades para definição das obras coletivas de infra-estrutura a serem desenvolvidas pelo poder público
- Desenvolvimento de obras coletivas de drenagem e amarração das encostas (escadarias / canais / pavimentações / drenagem)
- Criação de comissões de acompanhamento comunitário da qualidade das obras coletivas (fiscalização / comprometimento com seu funcionamento e conservação)
- Desenvolvimento da operação inverno emergencial através de: Vistoria das barreiras; Colocação de lonas plásticas, Relocação de famílias, Cortes de árvores; Limpeza de canais e canaletas, Replanteio da vegetação, Plantões para atendimento emergenciais, e Fiscalização para evitar novas ocupações de risco

### **4. PARCERIA ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DAS OBRAS DE TRATAMENTO DAS BARREIRAS**

A decisão política partilhada para integração dos cidadãos dos morros, foi de que as obras de contenção das barreiras, que abrigam os espaços individuais das moradias, seriam executadas com a mão-de-obra dos moradores através de mutirões comunitários, como contrapartida da construção conjunta entre poder público / lideranças e comunitários.

A estrutura de implantação da parceria é composta pela seguinte correlação de atores e respectivas definições de papéis

**Poder Público ⇔ Consultoria Técnica ⇔ Lideranças Populares ⇔ Comunitários.**

**O poder público através da Empresa de Urbanização do Recife desenvolve:  
DIUR - Diretoria de Integração comunitária.**

- O processo de concepção do programa junto as lideranças comunitárias,
- Define os critérios de eleição das áreas prioritárias para intervenção,
- Discute com as lideranças e moradores o processo de parceria,
- Efetua diagnóstico social dos moradores,
- Subsídias as lideranças na organização dos mutirões comunitários,
- Acompanha o desenvolvimento das obras, avalia e encaminha seus entaves

**DO - Diretoria de Obras**

- Coordena elaboração dos projetos técnicos,
- Efetua compra e distribuição dos materiais,
- Acompanha o desenvolvimento das obras

**As Consultorias Técnicas Desenvolvem:**

- Elaboração de diagnóstico e projeto de cada barreira a ser tratada,
- Cálculo do material necessário,
- Orientação ao morador para execução da obra

**As Lideranças Comunitárias Desenvolvem:**

- Articulação comunitária para desenvolvimento do trabalho social,
- Avaliação do processo

**Os Comunitários Desenvolvem:**

- Execução das obras de tratamento das barreiras,
- Manutenção das obras,
- Repasse das experiências vivenciadas

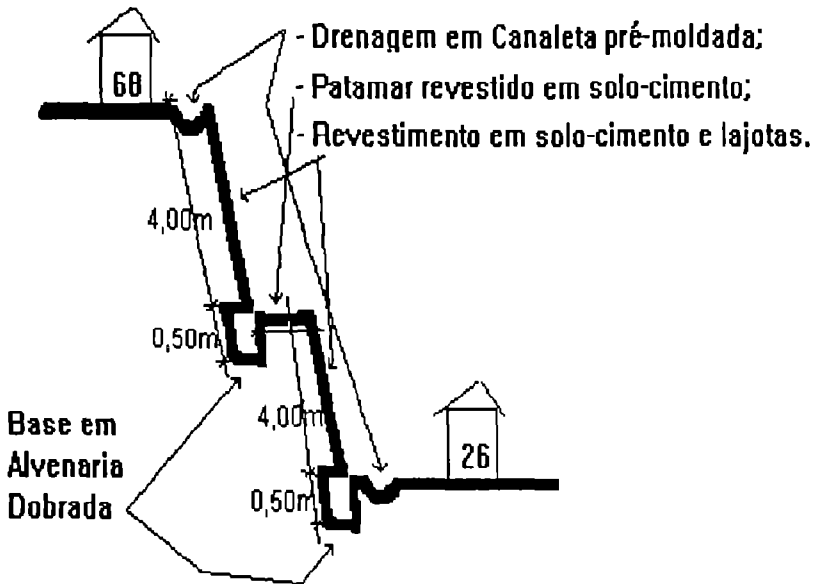
**4.1. MODELO DE SOLUÇÃO TÉCNICA ADOTADA**

**Diagnóstico da experiência vivenciada no Córrego do Tiro:**

- Situação. Barreira medindo 8,00x26,00 m, apresentando alta erosão próxima a residência
- Encaminhamento Manter protegida a barreira com lona plástica até o início da obra
- Solução A solução técnica adotada foi executar uma base em alvenaria dobrada com 0,50m de altura (abaixo do terreno) e revestimento em solo-cimento e lajotas até 4,00m de altura, em seguida, patamar revestido em solo-cimento com 1,00m de largura, e logo acima, execução de base em alvenaria dobrada com 0.50m, abaixo do nível do patamar, revestimento em



solo-cimento e lajotas no restante da barreira. Execução da Drenagem em canaletas pré-moldadas nas partes inferiores e superiores



## 5. OS RESULTADOS OBTIDOS

A parceria global permitiu a interação entre lideranças/comunitários/poder público desde o planejamento das ações prioritárias, fiscalização das obras coletivas, implementação das ações emergenciais do inverno, execução das obras de tratamento das barreiras, até a fiscalização para evitar criação de novas situações de risco

Foram desenvolvidas obras coletivas de risco em 111 das 133 localidades beneficiando 83,5% das áreas existentes

A parceria específica de obras de tratamento das barreiras possibilitou

- Maior integração e organização da população na resolução de seus problemas,
- Multiplicação mais rápida de obras com técnicas simples a custos 1/3 inferiores a solução tradicional dos muros de arrimo,
- A transformação de cada área num canteiro de obras com acompanhamento diário do poder público,
- A apreensão técnica, pela população, da problemática e soluções adotadas e conseqüente envolvimento com a sua conservação,

- A quebra de uma relação passiva e unilateral, instalando o clima condominial perseguido

Esta parceria acontece em 36 localidades totalizando 2 200 pontos de risco em tratamento.

O envolvimento direto de 266 lideranças no processo de construção conjunta das ações nos morros, transforma os resultados em conquistas de todos e a gestão da cidade passa a ser cada vez mais resultante do envolvimento direto de seus cidadãos

Se considerarmos, ainda, que desde a implantação deste programa não foi registrado nenhum caso de morte por desmoronamento nessas áreas, pode-se dizer que este pacto de construção conjunta, vem consolidando seu maior objetivo, que é preservar a vida dos que moram nos morros

# LA COMISION DE EQUIPAMIENTO DE BARRIOS COMO INSTANCIA GUBERNAMENTAL PARA TRANSFORMAR LOS PROBLEMAS URBANOS DE LOS ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS (BARRIOS) EN LAS OPORTUNIDADES PARA SU INTEGRACION A LAS CIUDADES

*BRETTO de BONET, Yolanda<sup>(\*)</sup>*

## INTRODUCCION

El trabajo que a continuación presentamos, está enmarcado dentro de la conceptualización de la gestión del desarrollo urbano, como aspecto estratégico para coadyuvar en el desarrollo del país. El mejoramiento de la calidad de vida de los venezolanos está asociada en gran medida a la atención y solución eficiente de los problemas urbanos que confrontan nuestras ciudades.

Esta atención está íntimamente asociada a una clara visión de las oportunidades que ofrece la gestión urbana para la solución de los problemas que confrontan las ciudades. La cuestión toca distintas áreas e instancias, actualmente en discusión en distintos eventos en nuestro país, que van desde la desvinculación entre la planificación territorial urbana y la planificación económica financiera del desarrollo, hasta la ausencia de mecanismos claros de participación de la sociedad civil en los diferentes niveles de decisión, pasando entre otros temas, por la inadecuada distribución de las competencias de la planificación urbana, la ambigüedad en el contenido de los planes, la ausencia de mecanismos claros para el financiamiento del desarrollo urbano, y que han incidido y originado una gran confusión en el enfoque de la gestión urbana para que ésta sea exitosa.

La Venezuela de hoy, presenta una magnitud de problemas en nuestras ciudades que no existía hace 25 años. Uno de esos grandes problemas, los barrios o asentamientos no controlados, son el producto de un modelo político-administrativo (rentista, clientelar, ineficaz y centralista) que caracterizó a Venezuela en la últimas décadas y que condujo a los profundos cambios de hoy.

Nuestro compromiso es vencer la deficiente calidad de vida de los habitantes de nuestras ciudades mediante una eficaz gestión urbana. Lo hemos iniciado enfatizando los esfuerzos en el aprovechamiento al máximo de los recursos e instituciones existentes en el País. Por ello se creó la COMISION DE EQUIPAMIENTO DE BARRIOS, como la instancia coordinadora

---

(\*) Arquitecto - Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Equipamiento de Barrios - Ministerio del Desarrollo Urbano Caracas Venezuela

## EL PROBLEMA

Venezuela es un país altamente urbanizado. Para el año de 1990 con una población de 20 millones de personas y una superficie de 912 500 Km<sup>2</sup>, presentaba el 88% de los habitantes viviendo en áreas urbanas, siendo la tasa más alta en América Latina y una de las más elevadas del mundo.

Actualmente un poco más de la mitad de la población urbana del país habita en barrios (urbanismos sub-estándares). La oferta de los servicios de redes y equipamiento de las ciudades donde se alojan ha sido estimada para la población formal. Con el surgimiento de los barrios, estos servicios se han hecho deficitarios, las ciudades se han desintegrado peligrosamente ofreciendo dos imágenes, la formal y la informal, con estándares opuestos acusando un deterioro progresivo de la calidad de vida de toda la población urbana.

En las últimas décadas, la gestión de los entes gubernamentales dirigidos a la solución de este problema ha sido confusa, dispersa, sin coordinación, ni comprensión de la cuestión, lo que ha significado entre otros aspectos pérdida de esfuerzos, de cuantiosos recursos y control sobre la situación.

## GESTION URBANA

### La Institucion

La Comisión de Equipamiento de Barrios creada mediante el Decreto Presidencial N° 140, fecha 20 de abril de 1994, tiene como misión *propiciar y asegurar el crecimiento progresivo y sostenido de la calidad de vida de la población residente en barrios, mediante la coordinación de los recursos y acciones de los distintos organismos nacionales tanto públicos como privados con participación en barrios*. Esta Comisión, integrada por 11 organismos nacionales descentralizados y especializados en distintas áreas, así como por los máximos representantes de los gobiernos estatales y municipales, adscrita al Ministerio del Desarrollo Urbano a los fines de propiciar la efectiva integración de los barrios a la estructura formal de las ciudades y por ende coadyuvar a la homologación de las condiciones de vida de todos sus habitantes. Para ello se asume como premisa, *que la gestión, la actuación urbanística y la participación de las comunidades organizadas son las estrategias para alcanzar este objetivo*.

La Comisión de Equipamiento de Barrios define, los barrios o Asentamientos no Controlados como *áreas urbanas en condiciones subestándar de calidad de vida que surgen al margen de los procesos formales de planificación*, y cuyas características expresan *la ausencia de un urbanismo estructurado en términos de la organización espacial, vialidad y transporte, equipamiento y redes de infraestructura*.

La creación de la Secretaría Ejecutiva Nacional, en mayo de 1994 logra en primera instancia, la instalación de las Comisiones Estatales de Equipamiento de Barrios (el país se divide en 23 entidades federales), integradas por las delegaciones estatales de los organismos nacionales, y las autoridades locales unificando así bajo un criterio único el enfoque y tratamiento del problema Barrios. Se acuerda que, aún cuando, en el tratamiento de los barrios, existen implicaciones políticas, sociales y económicas *se deben priorizar las actuaciones urbanísticas para efectivamente, incorporar a los barrios a la estructura de las ciudades.*

Especial atención ha merecido la creación en los barrios de los **COMITES DE PARTICIPACION SOLIDARIA**, los cuales son *instancias de participación y coordinación de acciones entre las instituciones y la comunidad* para la ejecución de los Proyectos destinados a la incorporación de estas áreas. Actualmente existen 100 Comités de Participación Solidaria

**Las instituciones y representantes que integran la Comisión son:**

MINDUR Ministerio del Desarrollo Urbano, Organo Ejecutivo presidido por el Ministro

INAVI Instituto Nacional de la Vivienda (Presidente)

CONAVI Consejo Nacional de la Vivienda (Presidente)

FUNDACOMUN Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Presidente)

CORDIPLAN Oficina Central de Coordinación y Planificación Nacional (Director Infraestructura)

HIDROVEN Hidrológica Venezolana Compañía Anónima (Presidente)

CADAFE Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Presidente)

FONVIS: Fondo de Inversión Social (Presidente)

M T C Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Asesor Ministro)

C.S.B Centro Simón Bolívar (Presidente)

FUNDABARRIOS (Presidente)

ALCALDIAS y GOBERNACIONES (Alcaldes y Gobernadores)

## **EL PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO DE BARRIOS**

Se estructuró un Programa de Equipamiento de Barrios 1994-1995 para las 23 entidades federales con recursos de los organismos que integran la Comisión. Esta programación, abarca un total de 875 barrios con una inversión para el mes de junio de 1995 de 21 045,00 MM de bolívars (123,79 MM de U S \$)

En la elaboración de éste, se impulsó la selección de los barrios y ciudades atendiendo a criterios, políticas y estrategias, que incidieran en la

eliminación progresiva de los estándares urbanos opuestos que presentan nuestras principales ciudades (Ver Apéndice 1) Otra característica de la programación, es que contempla dos sub-programas con recursos externos denominados PROMUEBA y PROINSOL, promovidos por FUNDACOMUN y FONVIS respectivamente. Los mismos enfatizan las inversiones en obras de infraestructuras y la realización de los proyectos técnicos respectivos.

## **LOS PROYECTOS**

Actualmente, entre los proyectos que gestiona la Comisión se encuentra el del Financiamiento de la Incorporación de los Barrios del Área Metropolitana de Caracas a la Ciudad. Tiene como base técnica el Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y un estudio elaborado por el Ministerio del Desarrollo Urbano para todos los barrios de Caracas.

La Comisión de Equipamiento de Barrios, enfatiza su gestión para la ciudad de Caracas, porque en los últimos 20 años no se han dirigido recursos para atender los principales problemas de la capital de la República, entre ellos los barrios.

Este Plan, contempla una inversión de 530 400 MM de Bolívares en quince años (3 120 MM de U S \$) para atender la incorporación a la ciudad de 1 200 000 personas que habitan en las colinas que la circundan con una pendiente promedio del 40%. Esta población representa el 41% del total de los habitantes de la ciudad. El plan, propicia la articulación de los distintos niveles de gobierno, de distintas instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil mediante la participación de las comunidades organizadas. *Tiene como propósito elevar la calidad de vida de los habitantes de los barrios de Caracas en términos de servicios, seguridad, educación y salud, así como gestionar programas de actuaciones urbanísticas para los próximos quince años que sean gerenciados independientemente de los cambios administrativos que se produzcan.*

### **APENDICE 1: PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO DE BARRIOS**

#### **CRITERIOS:**

#### **1.- ENFOQUE URBANISTICO INTEGRAL EN LUGAR DEL ENFOQUE AISLADO DEL BARRIO.**

Debe ser priorizada la necesidad de integración de los barrios a la estructura formal de la ciudad. La actuación urbanística es estratégica ya que permite homologar condiciones de vida.

## **2.- CAMBIO EN EL MODELO DE ACTUACION**

Decisiones con visión de conjunto del barrio y la ciudad. Esto significa la articulación y coordinación de las actuaciones de los actores, tanto públicos como privados, para asegurar que ocurran dentro de las previsiones de los planes de ordenación de las ciudades contempladas en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Esta Ley reconoce explícitamente a las áreas de asentamientos no controlados como integrantes de la estructura urbana de las ciudades.

## **3.- LA INFORMACION COMO HERRAMIENTA DE TRABAJO**

El Ministerio del Desarrollo Urbano ha elaborado planes especiales para orientar la incorporación de los barrios en las principales ciudades del país (45).

### **OBJETIVOS**

1. Propiciar la efectiva incorporación de las zonas de barrios de las áreas urbanas de las ciudades a la estructura urbana, mediante el establecimiento de actuaciones urbanísticas a corto, mediano y largo plazo,
2. Incidir en la eliminación progresiva de riesgos de la población residente;
3. Organizar las actuaciones urbanísticas en forma de proyectos a los fines de obtener el máximo de recursos tanto internos como externos,
4. Estimular y facilitar la participación de las comunidades organizadas, como aspecto potenciador de las actuaciones urbanísticas.

### **ESTRATEGIAS**

#### **1. Planificación**

Integrar los asentamientos no controlados o barrios a la estructura urbana formal mediante:

- Vialidad
- Redes de saneamiento
- Reordenamiento y rehabilitación

#### **2. Riesgos**

Reubicar las familias asentadas en áreas de alto riesgo geológico o hidrológico, así como aquellas asentadas en corredores de servicios y en los principales ejes de la red vial matriz.

### **3. Gestion**

La Comisión de Equipamiento de Barrios como ente coordinador interinstitucional entre los ámbitos nacionales, regional y local así como también entre los distintos organismos planificadores y prestadores de servicios.

### **4. Participacion.**

Fortalecimiento de las asociaciones de vecinos como entes coordinadores y canalizadores de las distintas organizaciones de barrios



## ASSENTAMENTOS ESPONTÂNEOS: O PARADOXO DA INTEGRAÇÃO

*BOTLER, Milton (\*)*

A consolidação de assentamentos de origem espontânea em áreas centrais da cidade estabelecem uma dinâmica de interrelações urbanas que extrapolam a polarização entre o formal e o informal. Assim, a perspectiva deste trabalho é colocada a partir da caracterização desses modelos espaciais, na cidade do Recife, e da verificação das relações que mantêm, na construção dos seus respectivos domínios e limites

O primeiro modelo abordado, associado à idéia de cidade formal, possui um repertório restrito à demarcação entre os domínios público e privado. Como construção de domínios e limites, mantém uma rígida hierarquia através da qual é assegurado ao Estado o papel de mediação e de regulação entre estes dois domínios. Neste sentido, o Estado como representação do interesse coletivo, da esfera pública, estabelece um formato de organização baseado no anonimato, instaurando uma relação de sociabilidades fragmentadas que remete à esfera do doméstico tudo aquilo que está fora da sua jurisdição (cf ARIÈS, 1986)

O segundo modelo abordado, os assentamentos do Entra Apulso e Brasília Teimosa, está associado à idéia de espontaneidade na sua constituição. Resulta, por um lado, de processos de invasões e de conquista de alagados pelo acesso ao solo urbano (cf MOURA, 1990), no âmbito de uma dinâmica excludente. Por outro lado configura-se sob um código espacial que tem por base formas de sociabilidade em que se confundem as esferas pública e privada. No entanto, a partir das intervenções governamentais de urbanização, começam a incorporar formatos de regulação também baseados no anonimato.

Os processos de consolidação destes assentamentos, então, demonstram um movimento paradoxal, estabelecendo a perspectiva básica em que centramos os parâmetros de comparação entre os processos de consolidação dos dois assentamentos, Entra Apulso e Brasília Teimosa. De um lado, a construção de códigos e padrões urbanísticos mediados através das redes de sociabilidade que se formam ao longo da consolidação. De outro lado, a consolidação, enquanto processo de integração na estrutura da cidade, aponta para a fragmentação da sociabilidade à medida que é introduzido e incorporado o Estado como mediador: em Brasília Teimosa, por exemplo, no tipo de

---

(\*) Arquiteto, Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional pela Universidade Federal de Pernambuco, Coordenador do ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular

conflito instaurado durante a execução do Projeto Teimosinho<sup>7</sup>, o papel desempenhado pela comunidade passara de controlador do processo de urbanização à objeto de controle pela estrutura executiva e regulatória estatal (CÉZAR, 1982)

A comparação entre os processos de consolidação do Entra Apulso e de Brasília Teimosa, indica, assim, variações nos padrões urbanísticos com a incorporação, simultânea de elementos de um repertório formal e a preservação de elementos de um código informal, construído no cotidiano Assim, na perspectiva de se comparar esses processos de consolidação, são considerados, inicialmente, três aspectos básicos na diferenciação entre os dois assentamentos o primeiro diz respeito ao porte e extensão de cada um deles - o Entra Apulso, assentado sobre uma área de 8,2 ha, abrigando uma população de 4 400 habitantes e Brasília Teimosa, assentada sobre uma área de 51 ha, com uma população de 25 000 habitantes O segundo aspecto diz respeito os padrões de integração relacionados à expansão da cidade formal, a maneira como a cidade do Recife e, particularmente, o Bairro de Boa Viagem, caracterizado pela concentração de camadas de renda média, tem absorvido os assentamentos de origem espontânea em seus domínios Como terceiro aspecto, os padrões urbanísticos e suas sobreposições, configurando as tipologias e as morfologias internas dos assentamentos.

As duas áreas, institucionalizadas como ZEIS - Zona Especial de Interesse Social -, estão sujeitas, no plano dos códigos urbanísticos, aos mesmos parâmetros legalmente definidos pela lei de uso e ocupação do solo (cf Lei 14 511/83) No entanto, no plano da morfologia urbana, os padrões urbanísticos que se consolidam diferem dos padrões legais como fruto do processo de ocupação, a morfologia aparece como produto específico das culturas urbana local, cujos ciclos familiares definem tipologias, padrões de adensamento e de parcelamento do solo diferenciados (cf BOTLER, 1994)

Entra Apulso e Brasília Teimosa guardam, no entanto, semelhanças quanto às formas de estruturação espacial, observadas, principalmente, nas formas de organização condominial e na tendência à verticalização das edificações Como o Entra Apulso tem uma intensificação da ocupação mais recente, datada da década de 1970, a dinâmica de constituição dessas formas condominiais, de crescimento e da embrionária verticalização servem de referência para se compreender a estrutura espacial original em Brasília Teimosa, já que esta última tem recebido investimentos desde finais da década de 1970, com a implantação do Projeto Teimosinho (idem, 1994)

---

<sup>7</sup> O Projeto Teimosinho, iniciado em 1979, constitui a grande obra de urbanização naquela áreas, a partir de um projeto alternativo apresentado pela comunidade, fazendo frente aos planos governamentais, até então propostos, que pretendiam ali estabelecer pólos de interesse turístico e imobiliário, implicando na remoção de populações locais

As significativas diferenças encontram-se, então, nos padrões construtivos e de adensamento hoje apresentados pelos dois assentamentos e que decorrem, principalmente, do tipo de intervenção estatal exercidos sobre eles. Diferenciam-se, também, em função dos investimentos e dos padrões de regulação e mediação estatal que passam a ser praticados, alterando-se os padrões de integração com a cidade formal

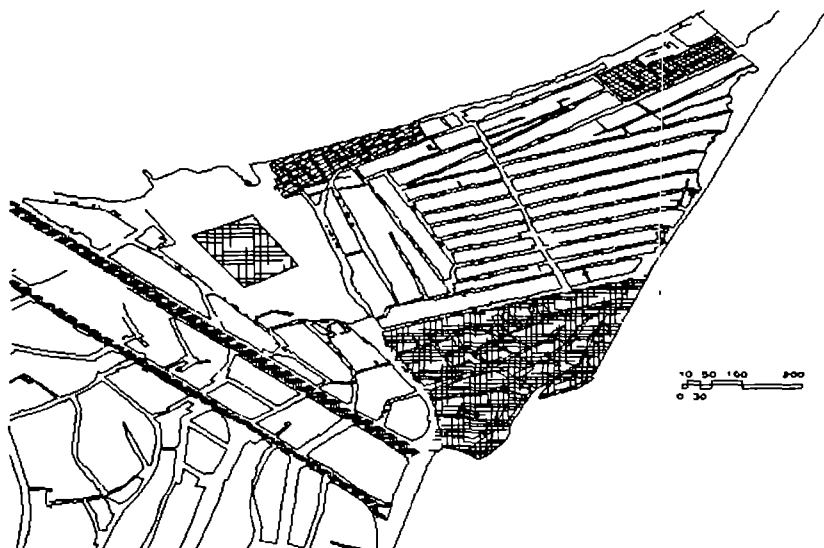
Assim é que, os limites estabelecidos para as ZEIS, em cada um dos casos, mantêm relações diferenciadas para com a cidade, implicando, como enunciamos acima, em distintas formas de integração de um lado, o Entra Apulso, mantêm um enclausuramento sob a forma de um bolsão habitacional Estabelece zonas de transição, concentrando serviços consumidos por uma vizinhança mais ampliada em suas áreas mais periféricas – "as muralhas" De outro lado, Brasília teimosa alcança um padrão de integração ofertando tais serviços já no interior do assentamento Estabelece, assim, uma relação de domínios públicos mais hierarquizada, permeável e anônima, possibilitando a atração de um fluxo mais ampliado de usuários externos para a área de domínio do assentamento

A expansão da cidade formal sobre os limites dos assentamentos indica uma paulatina homogeneização das referências de moradia Na região de Brasília Teimosa, por exemplo, parte da área pertencente ao adjacente bairro do Pina, sobretudo a orla e suas proximidades, abrigando população de renda mais elevada, tem sido regularmente identificada como pertencente ao Bairro de Boa Viagem

Na integração à estrutura da cidade, a apropriação de referências já consolidadas – como no caso da relação polarizadora de Boa Viagem – não trata apenas de mudança de *status* via ascensão econômica Trata, também, da redefinição de domínios de vizinhança movidos por um formato de inserção anônimo que abriga fluxos migratórios e econômicos e que modificam a estrutura urbana precedente

Brasília Teimosa, assim, mesmo mantendo limites mais definidos - já que a área se constitui num istmo entre a Baía do Pina e o Oceano Atlântico - apresenta um quadro de transformações bastante significativo na sua perspectiva de integração urbana o aumento em sua densidade demográfica nos últimos 15 anos - de 363 hab/ha para 490 hab/ha - resulta, num primeiro plano, de um movimento migratório impulsionado a partir do processo de urbanização desencadeado pelo Projeto Teimosinho Num segundo plano, as variações nos ciclos familiares - tanto das famílias já existentes, como das famílias que se incorporam ao assentamento - impulsionam o adensamento populacional e a demanda por novas habitações

**Brasília Teimosa** Limites definidos pelo complexo viário e configuração do istmo entre a Bacia do Pina e Oceano Atlântico. A figura mostra também as vilas que compõem o assentamentos, internamente.



A melhoria na oferta de infra-estrutura e a demanda habitacional, elevando o potencial construído dentro do assentamento, impulsiona, também, a elevação da renda do solo, permitindo a renovação do espaço edificado via verticalização, alterando toda a configuração do bairro. Assim, o acréscimo de potencial construído - 34,97% de 1979 a 1994 -, favorecendo o aumento na oferta de imóveis, e a proximidade ao bairro de Boa Viagem, tendem a configurar, dentro de Brasília Teimosa, uma lógica formal de mercado imobiliário. De posse, pois, de documentos, titulações, que comprovem a posse ou propriedade sobre o imóvel, garante-se um valor agregado e a facilitação da transação comercial. A mediação estatal se dá, então, através da legitimação dos títulos de posse<sup>8</sup>. Neste sentido, a regularização fundiária processada desde o Projeto Teimosinho - que previa a cessão da posse sob regime de aforamento da área concedida pela União à prefeitura (URB-Recife, 1982) - tem permitido uma regular comercialização de imóveis, muito embora a legislação que institui

<sup>8</sup> A situação fundiária em Brasília Teimosa apresenta peculiaridades de titulações ilegalmente concedidas pela Prefeitura, na década de 1980, criando uma situação de conflito, ao mesmo tempo que criando novas opções legais do ponto de vista do reconhecimento formal - mesmo que ilegal - do direito de moradia por parte do executivo municipal (cf. BOTLER, op. cit. e HOLSTON, 1993).

o PREZEIS determine restrições, justamente como forma de inibir a especulação imobiliária e garantir o acesso ao solo urbano às populações de baixa renda

Por outro lado, verifica-se que a integração que se dá, na passagem da solidariedade ao anonimato, não ocorre de forma homogênea. As formas associativas de cooperação comunitária - Conselho de Moradores, Conselho das Mulheres, Federação dos Pescadores, escolas e creches comunitárias e/ou governamentais, entre outros -, simbólica e materialmente, indicam a manutenção de sociabilidades que pertencem aos domínios do assentamento e influenciam na sua extensão. Garantem, enquanto espaços institucionais, um nível de mediação das demandas comunitárias na esfera do interesse público são, portanto, projetos coletivos de atores identificáveis na esfera do bairro, apesar de visíveis transformações no assentamento.

A representação espacial reflete justamente estes aspectos que, por um lado, dizem respeito à apropriação de referências públicas, como forma de integração na estrutura da cidade. Por outro, dizem respeito à manutenção de referências particularizadas, como remanescentes das redes de sociabilidade que representaram - e ainda representam - interesses de segmentos da comunidade.

Assim, a construção dos mapas globais de referência indicaram, em Brasília Teimosa, uma identidade pública bastante acentuada. Os mapas concentram referências públicas, coletados e mapeadas a partir dos depoimentos, como elementos organizadores do "localizar-se" dentro do assentamento. Não sendo apontadas referências "pessoalizadas", as referências públicas evidenciam o nível de mediação estatal que ali está inserido. Fazem parte deste universo, majoritariamente, todos os equipamentos urbanos implantados pelo Estado, as sedes das instituições comunitárias, alguns marcos edifícios públicos, como a caixa d'água e as escolas, e privados, como os estabelecimentos comerciais que adquiriram referência pública pela capacidade de atração de um fluxo turístico ao bairro.

Por sua vez, a construção de mapas setorializados apresentava uma sobreposição de referências públicas e referências privadas, ou "pessoalizadas" (Cf. Da Matta, 1985), mantendo para a segunda, um "caráter secundário", ocorrendo quando as referências estão relacionadas a uma vizinhança mais próxima, como nos casos dos moradores da colônia de pescadores ou das vilas - Vila da Prata, Vila Moacir Gomes e Vila Teimosinho - ou quando se referem à parentes ou amigos que habitam nos limites do bairro. Neste caso, o porte do assentamento - e sua extensão, aliada à forma de regulação - com sua hierarquia entre os domínios público e privado - são fatores diluidores das referências de "pessoalizadas", diluindo, também a noção de extensão do domínio doméstico na estruturação das formas de orientação sobre o assentamento. Mas, a manutenção de redes familiares, constitui um tipo de sobreposição de relações entre uma base solidária e outra anônima.

Para o Entra Apulso, sendo ainda praticamente ausentes as referências públicas, a intervenção e a mediação estatal, os processos migratórios ou ainda os padrões construtivos estabelecidos não alcançaram imprimir um tipo de referência que consagre o anonimato. Permanecem as referências "pessoalizadas", concentrando-se, através das redes de sociabilidade, a estruturação das formas de orientação sobre o assentamento

Os padrões de mediação estatal, no entanto, se fazem penetrar via organização comunitária em função das demandas por regularização jurídica e por provisão de infra-estruturas. A própria estrutura do PREZEIS remete à organização comunitária uma atribuição de controle sobre os problemas locais. A dimensão do assentamento, por sua vez, favorece ao exercício de controle, inclusive sobre a comercialização de imóveis dentro do assentamento, com registros de mediação da Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) sobre este tipo de ação em primeiro lugar, esclarecendo ao pretendente as condições sobre a compra de imóvel em Zona Especial de Interesse Social - em que a lei restringe ao pretendente a condição de não possuir outro imóvel na região metropolitana do Recife; em segundo lugar, garantindo ao pretendente a legitimidade da posse na obtenção do registro cadastral fornecido pela prefeitura (ARRUAR, 1991) - único documento legitimado de comprovação da transferência da posse. De valor jurídico questionável, mas que, enquanto prática, remete à abordagem procedida por Holston sobre o caráter usurpatório da legislação de propriedade no Brasil. Em última instância, a legitimidade da posse, através de um registro cadastral da prefeitura, tende a consolidar-se como instrumento legal (HOLSTON, 1993)

No plano dos códigos urbanísticos, o padrão de intervenção estatal, como já observamos anteriormente, constitui um tipo de mediação que visa regularizar tanto no sentido jurídico como no sentido geométrico, pois, a provisão de infra-estruturas "requer, normalmente, um padrão de racionalidade", forçando a se estabelecer uma confluência entre a regularização das passagens - as vias -, no sentido de consagrá-las como espaços públicos, e o acesso aos serviços urbanos de atribuição estatal

A perspectiva de urbanização do Entra Apulso, a médio prazo, aponta no sentido de uma paulatina incorporação de referências públicas para o assentamento, via regulação estatal, a exemplo do processo que foi desencadeado em Brasília Teimosa. Embora não se possa indicar perspectivas sobre os padrões de integração e de permeabilidade entre O Entra Apulso e o seu entorno, a influência que um exerce sobre o outro, como ocorre também em Brasília Teimosa, tende a fazer expandir a oferta de serviços dentro do assentamento, no bojo de transformações que garantem a titulação sobre o solo urbano e melhorias infra-estruturais. Tendendo a permanecer, no entanto, referências das estruturas morfológicas e tipológicas originais, refletidas no traçado urbano, nos padrões construtivos e de adensamento, bem como na forma de apropriação destes espaços, sobrepondo os códigos da rua e da casa

(cf. Da Matta, 1985 e Souza Santos, 1991) e preservando uma marca distintiva entre os assentamentos que se avizinham

fig 02

detalhe da estrutura morfológica do Entra Apulso: a ilustração mostra a sobreposição entre o parcelamento formal e o reparcelamento promovido pelos ocupantes, além de aspectos da construção de “condomínios”, organizados nos pátios e passagens



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÈS, Philippe *De la solidarité al anonimato - La vida privada desde la Edad Media al siglo XVIII* in revista A&V - Monografias de Arquitectura y Vivienda, nº 14, Arquitectura Viva, Madri, 1986.
- BOTLER, Milton *O Universo Além das Muralhas morfologia urbana e padrões de regulação urbanística em assentamentos espontâneos - um estudo comparativo entre os assentamentos do Entra Apulso e Brasília Teimosa*. Dissertação de Mestrado Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 1994.
- CEZAR, Maria do Céu *Organização Popular e Intervenção do Estado - O caso de Brasília Teimosa*. UFPE Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 1982
- DA MATTA, Roberto *A casa e a Rua - Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil*. Brasiliense, São Paulo, 1985.
- HOLSTON, *Legalizando o Illegal* Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1993.
- MOURA, Alexandrina Sobreira de. *TERRA DO MAGUE: Invasões Urbanas no Recife*. Massangana, Recife, 1990

### RECIFE

*Lei Municipal 14 511/83* – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

*Lei Municipal 14 947/87*. Lei do PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

Empresa de Urbanização – URB/ Recife *O Processo de Legalização da Terra em Brasília Teimosa*, 1982.

SOUZA SANTOS, Boaventura de *Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito* Revista Espaço & Debates nº 33, 1991



# EL SUBDIDIO SE RECIBE UNA VEZ EN LA VIDA

## Informal settlements upgrading in Cartagena de Indias. Colombia

Marcello Balbo<sup>(\*)</sup>

### 1. INTRODUCTION

The growth of informal settlements represents one of the main problems urban policies have to face in many developing countries. The rapid growth of the urban population coupled with the lack of resources for public housing have resulted in spontaneous and often illegal settlements all over the urban areas, where basic services and infrastructure are insufficient or simply do not exist and living conditions are extremely precarious. Governments have tried, and in some case still try, to get rid of or at least to curb what was perceived as an untolerable situation, but in most cases they were obliged to come to terms with it.

By now informal settlements make up a large if not the largest part of the city in most developing countries. This commands a substantial revision of the way traditional planning looks at the city as an orderly controllable object. The perception of the city as an essentially homogeneous spatial structure does not in the developing world, where on the contrary the city is fragmented, made up of parts that by and large escape any formal planning.

In the last two decades a great number of upgrading projects were carried out. Together with sites and services, the upgrading of informal housing became part and parcel of urban planning, with well established procedures and methodological steps, to such a point that HABITAT labeled it as "the new orthodoxy". Many of these projects have been documented through articles, books and videos, and several manuals on upgrading techniques have been produced. In a few cases settlement upgrading became a component of national housing policies, such as in Chile with the *Programa de Mejoramiento Barrio*, or of local policies as with the *Profavela* law adopted in Belo Horizonte.

With the methodology designed and experimented in the past, we can confidently tackle with any informal settlement and its problems. This is what we had in mind when we carried out the field work in Cartagena de Indias, part of the post-graduate Training Programme on urban planning in developing countries of the *Istituto Universitario di Architettura di Venezia*. Unfortunately, or luckily enough, reality is never so simple and it seldom

---

(\*) Professo, Scuola di Specializzazione in pianificazione urbana e territoriale nei pvs Istituto Universitario di Architettura di Venezia

repeats itself, so that what we came up with was rather different from what we had expected.

## 2. THE GROWTH OF THE INFORMAL CITY

According to the Census of 1993 Cartagena has a population of about 700.000, making the capital city of the *Departamento de Bolívar* the sixth most populated city of Colombia. As most Latin American cities Cartagena experienced a rapid demographic growth which resulted in an almost sixfold increase since 1950 and the spreading of the city towards the southeastern peninsula. The development of new residential areas, the location of a relatively important industrial zone in the southern area of Mamonal and the creation of a tourist area in the peninsula of Bocagrande, have deeply changed the city spatial pattern. The well preserved and legitimately famous old town is still the core of Cartagena economic activities, particularly so since the city has become one of the most popular resort areas of the Caribbean's, but it is the house of an increasingly smaller share of the population, less than 5%.

As a matter of fact from the urban planning and management point of view the Cartagena we should address primarily is not the beautiful walled city with its 16th century palaces and churches, but the illegal unserved areas along the *Ciénaga de la Virgen* or those by the *Bahía* (fig.1). According to an estimate prepared at the end of 1992 by the *Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital (CORVIVIENDA)* the total number of substandard dwellings added up to 48 200, approximately 300 000 people, almost half of the city population. Moreover three out of four houses are not connected to the sewerage system and more than 50% do not have individual water and/or electricity.

Unlike other situations, poor housing conditions and lack of infrastructure in Cartagena do not depend on tenure conditions resulting from invasion or illegal occupation. As a matter of fact more than 80% substandard housing units were legal or were under the legalization procedure provided for by the law and 90% were located in areas the master plan had reserved for residential uses.

Thus what resulted from CORVIVIENDA's study, as well as from previous ones<sup>9</sup>, was that a large part of the urban population did not have access to basic infrastructure and services due to the low level of income according to the same source half of the families living in substandard units earned less than 4 monthly minimum salaries (s m m), the maximum income level admitted for applying to housing subsidies, and 1 out of two earned less

---

<sup>9</sup> Previous to the process of decentralization which took place in Colombia at the beginning of the 90s, the Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), had carried out a survey of substandard housing in Cartagena with HABITAT financial help.

than 1 s.m m.. Obviously even where the infrastructure existed, most of these people could not afford paying for the service. At the same time the Municipality did not have the least possibility of subsidising the provision of services to the low-income families. In 1992 the amount available for new investments was less than US\$ 15 per capita.

### 3. THE CUELLO DE BOTELLA PROJECT AREA

In 1979 the World Bank financed a project for the physical and environmental rehabilitation of the area between the *Cierro de la Popa* and the western shore of the *Ciénaga de la Virgen*. Due to various problems during the implementation phase the drainage system which was to be provided was not completed and the project objectives were achieved only partially. Notwithstanding the precarious present conditions, the area is no more eligible for any subsidized programme, since in Colombia " el subsidio se recibe una vez en la vida"

This particular situation of the "Cuello de botella" was the main reason for choosing it as a case study, though not the only one<sup>10</sup>. Moreover since a resettlement programme was being undertaken for the 300 families living by the shore of the *Ciénaga de la Virgen* and on the sides of the *Cierro de la Popa*, both considered environmentally hazardous, the upgrading project in the area should include a relocation component, making it even more interesting from the training point of view.

As in many other instances, the main problem of the area resulted on the malfunctioning of the infrastructure network, since the majority of houses can be labeled as consolidated or semi-consolidated.

Though the whole area is basically serviced, 35% of the population is not connected with the sewerage system, 25% do not have electricity, 20% does not have access to individual water, 40% burn or simply throw away their solid waste and, most of all, 55% suffer from lack of an appropriate drainage system. With the rain the area immediately becomes flooded with the water which flows from the *Cierro* invading the local roads, all of them unpaved but one, and comes into the lower areas located by the *Ciénaga*, the high level of pollution of which creates serious sanitation problems.

Typically the information available on the area were very poor. Thus 252 families were surveyed (6% of the total population of the area) in order to define the socioeconomic conditions of the residents, their living situation and the conditions of the housing stock. The methodology and technical tools of

---

<sup>10</sup> Other reasons were the necessity to explore approaches to the housing problem fitted to the decentralization process, the proximity of the area to the central market which is also under consideration for rehabilitation, and most of all the fact that the Alcaldía had shown a great interest in dealing with the upgrading of the area.

any upgrading project were applied as accurately as possible, and the results were quite encouraging

As a matter of fact several indicators such as the unemployment rate and the dependency coefficient showed a situation more problematic than the rest of Cartagena. Less than two out of three families had access to an entirely stable income whereas 20% of the families surveyed could count on extremely precarious forms of income (table 1)

**Table 1 - Family income typology**

No income	9,1%
No stable income	10,3%
Up to 50% stable income	14,8%
50% < stable income < 80%	7,9%
100% stable income	57,9%

Income levels in the area were lower than the city average. The median income fell between US\$ 70 and US\$ 110 an amount only slightly higher than 1 s m m, and 90% of the residents had an income lower than 4 s m m.

The survey also showed that a large share of the residents (75%) saw themselves as legal owners of the land, even though only half of the families surveyed had an official title (*con escritura*). As a matter of fact the first residents settled in the area in the 50s and even though some of them only had unofficial titles (*con minuta or sin escritura*) these appeared to be so widely accepted that there was little interest in legalizing them, even at the symbolic price of US\$ 8 as provided for by the *Ley de Reforma Urbana* of 1989.

This explained why only 10% of the housing stock is in really bad conditions. However, given the low levels of income in the settlement almost 60% of the houses surveyed needed to be rehabilitated.

Finally the land use survey showed that the number of vacant or improperly used plots was sufficient to provide an alternative location to the families who were to be affected by the resettlement programme.

#### **4. UPGRADING, ACCORDING TO THE RULES**

The existing laws already provided for dealing effectively with the land tenure issue, as mentioned, the problem affected only a minority of the families living in the "Cuello de botella" who did not perceive it as a priority. The population living in environmentally hazardous areas could be easily relocated within the area itself at a relatively low cost or no cost at all. Housing conditions certainly needed to be improved in a number of cases however the

really deteriorated stock was represented by and large by the houses located in the hazardous areas, already due for relocation at the time of the survey

What the analysis indicated as the first priority for the upgrading of the living conditions was the issue of infrastructure and services. A detailed technical and cost estimate was prepared for road pavement, drainage, sewage and public lighting, including the timing and mechanisms for the implementation of the two alternatives proposed. At the same time a financial analysis was carried out on the assumption of a complete recovery of the project costs, taking into consideration also the labour contribution for those families who could not afford a monetary repayment. Two cross subsidy hypothesis were prepared, with three levels of affordability.

As mentioned the results were quite encouraging. The project could be realized over a period of 30 to 36 months. Total cost recovery over a minimum period of 13 to a maximum period of 39. Upgrading of the "Cuello de botella" living conditions did not present any major technical or financial obstacle, even without any government subsidy.

## 5. UPGRADING IN REALITY

Thus the question is *why*. Why is that since the World Bank project was carried out more than ten years ago, no action was taken in order to provide for the infrastructure so essential to an area where most of the population have been living for more than a decade, one third for more than twenty years? Secondly, is the "classic" problem/project/cost approach we have adopted appropriate or do we need to include other components?

Cartagena, and the "Cuello de botella" in particular, is a good example of the conditions in which most local governments of Latin America, and elsewhere, find themselves when facing the housing issue, or for that matter any urban issue. It is clear by now that governments do not have the financial means for subsidizing the building, maintenance and functioning of the city. Therefore recovering both recurrent and investment costs of urban projects is essential: however, the ways to achieve this objective can be very diverse, and have different impacts on the haves and the have nots. It is not unusual to discover that, financially speaking, a project could easily be implemented, particularly when standards, technology, labour and materials are properly selected, as it was the case for Cartagena "Cuello de botella": as proved numberless times the people, even the poorest of them, can mobilize unexpected amounts of resources but they do not simply because objectives and priorities are not their own.

In Colombia local governments traditionally did not have a great say in local matters. With the new Constitution of 1992 the *Juntas Administradoras Locales* were given new powers and financial means for the management of urban projects at the neighbourhood level. Unfortunately the

population, particularly the poor, have experienced so many cases of mismanagement with local leaders, that by now they are extremely skeptical about the possibility of achieving whatsoever so much was promised, particularly under elections, and so little was achieved that mobilising the people around any objective is by now very difficult

It looks as if in the upgrading "kit", the one available through the manual we started teaching our students and went with to Cartagena, something was missing

Simply stated what is missing is the consciousness that the city of Latin America, and the rest of the developing world, is substantially different from the city of industrialization. In the latter the government has the means to produce and maintain large parts of it, whereas the former is built primarily by the inhabitants themselves.

This is not to say that in the developing world the government cannot contribute to the planning and management of the city. The government should not see itself as the main actor on the urban scene. It did not play this role in the past, as the so-called "illegal city" clearly shows, it is highly unlikely that it will play it in the future given the increasingly insufficient resources it can count on, compared with the magnitude of the problems it has to face. However the government should use its powers to establish the rules of the game in order to increase access to basic resources to society at large, to mediate among the many and frequently conflicting interests at stake, and to realize the great potential of the city.

Thus the first and probably main objective any upgrading project should aim at is not its technical and financial feasibility, but the social and institutional one. The "kit" should include the tools to improve the capacity of all local institutions dealing with housing matters to tune their activities with the actual conditions of the recipient population, its expectations and perspectives for an autonomous response.

Without dismissing the importance of the technical and financial aspects of a project, with Cartagena "Cuello de botella" training experience once again we have learnt that with settlement upgrading, as with most urban issues, dealing effectively with a problem means first and most of all understanding what the problems are for those who actually have them, not what the planners think the problems look like when using their expertise "kit"

# COMÉRCIO INFORMAL: DESAFIO PARA O PODER PÚBLICO

## (A experiência da cidade do Recife)

*Araújo, Maria do Socorro Pedrosa de \**  
*Bezerra, Maria Lucila \**  
*Bompastor, Sylvia Couceiro \**

Muito embora o Comércio de Rua não seja uma exclusividade da cidade do Recife, ele assume, no Recife, características próprias que lhe conferem lugar de destaque nas agendas de preocupações dos governantes locais. Isto porque além de sua natureza histórica - sua existência, aqui, remonta à época dos Mascates<sup>11</sup> - ele vem apresentando, nos anos mais recentes, proporções muito significativas, chegando, em determinados momentos, a ocupar literalmente as ruas da cidade. É impossível deixar de relacioná-lo também à precariedade da situação estrutural da região onde o Recife se localiza e à força atrativa para os migrantes que a cidade ainda hoje exibe. A questão do desemprego é das mais relevantes, levando-a a ocupar o segundo lugar dentre as cidades brasileiras com taxas de desemprego mais elevadas.

No Recife o Comércio de Rua tem se configurado como um dos problemas que vêm desafiando a administração pública nos anos recentes, em especial a partir dos anos 70, dadas as proporções que este tipo de comércio vem alcançando<sup>12</sup>. A trajetória deste comércio no centro do Recife tem sido marcada por muitos conflitos. A forma desordenada, segunda a ótica da formalidade, como ele se apresenta, e o não cumprimento explicitado das exigências de ordem legal o identificam como coisa de pobre, atividade informal, comércio marginal - de onde advém a reação ao seu funcionamento no centro da Cidade. Esta reação parte principalmente de grupos interessados no uso deste espaço, grupos hegemônicos como os representados pelo comércio formal e pelos segmentos ligados ao turismo.

Os conflitos se acirram na medida em que os comerciantes de rua passam a se concentrar, a se fixar no espaço, e, uma vez agrupados e de certa forma organizados, constituem um novo elemento que não pode mais ser

---

(\*) Pesquisadoras do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas-GEPUR

<sup>11</sup> A palavra Mascate começou a ser usada no Brasil para designar alguns mouros daquela procedência, que apareceram na colônia vendendo as suas mercadorias pelas ruas dos povoados. Segundo o historiador Pereira da Costa, em meados do século XVII, só no Recife, "havia mais de mil mascates".

<sup>12</sup> Embora não existam estatísticas exatas a respeito do número de comerciantes informais espalhados pelo centro do Recife, dados fornecidos pela própria Prefeitura mostram que em 1991 existiam cerca de 8 500 camelôs.

ignorado na organização social urbana. As pesquisas mostram que não se trata mais de simples estratégia de sobrevivência, pessoas que estão nas ruas porque não encontram lugar no mercado formal de trabalho. O que se constata é que para muitos, a maioria mesmo, o comércio de rua é atividade permanente, não obstante a instabilidade que o envolve.

Colocam-se, então, para o poder público, de um lado as pressões exercidas pelos segmentos interessados em coibir o comércio informal no centro da Cidade, e de outro lado a impossibilidade de se ocupar produtivamente todo o contingente humano envolvido nesta atividade. Há que se considerar também as tendências atuais das práticas de intervenção pública em espaços centrais das cidades que levam em conta as populações que as ocupam. Também não se pode deixar de considerar que as práticas de planejamento que pretendem ser democráticas não podem prescindir da participação das populações atingidas.

O desafio que se estabelece para o poder público consiste justamente em encontrar formas efetivas para gerenciar o "problema" e apresentar solução. No caso do Recife, embora verifiquem-se alguns traços de diferenciação nas diversas políticas de intervenção dirigidas ao comércio de rua, um ponto comum é observado em todas elas: procuram sempre fundamentar-se no estabelecimento de medidas de controle à expansão da atividade e de ordenamento da ocupação do espaço.

Este processo, no entanto, visto como um todo, não vem acontecendo num ritmo gradual e constante. Não tanto quanto ao conteúdo, mas, sobretudo, no que se refere à forma, ele apresenta avanços e recuos resultantes não apenas das pressões que são feitas por grupos sociais hegemônicos, mas também da postura política dos diversos gestores municipais. Às vezes os métodos utilizados são mais participativos, incluindo negociações, outras vezes eles são mais repressivos, marcados por ações violentas em que não faltam as apreensões de equipamentos e mercadorias, sendo a questão vista simplesmente como caso de repressão. As pesquisas realizadas concluíram que mesmo quando os processos se mostraram mais participativos e marcados por ações negociadas entre os diferentes atores envolvidos, nunca os métodos repressivos deixaram de ser utilizados. Este fato parece de fácil explicação, pois se, de um lado, o centro da cidade revela-se alternativa capaz de atender às necessidades da população, e as ruas se mostram atrativas para o camelô justamente pela estrutura de comércio formal que existe nelas, de outro lado é um espaço disputado por grupos hegemônicos e revestido de um significado simbólico que lhe confere algo que Rolnik chamou de "a marca da cidade" ou "o sinal do caráter da cidade". (ROLNIK, 1986)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> ROLNIK, Raquel "São Paulo na virada do século: o espaço é político" In *Espaços e Debates* nº 17 São Paulo 1986



Há, portanto, nesse processo de ocupação e uso do centro, choques de interesses que resultam em conflitos permanentes. As pressões para o uso desse espaço são fortes, mas o instinto da luta por melhores condições de sobrevivência também o são.

Analisando-se as três últimas intervenções (1986-95) da Prefeitura do Recife no comércio de rua, ficam confirmados os pontos levantados na reflexão até agora feita, seja no tocante aos avanços e recuos observados nessas políticas, seja com relação à postura política dos seus gestores.

O período 86-88 caracterizou-se pelo estabelecimento de uma política cuja estratégia priorizada foi a negociação com a categoria dos camelôs, envolvendo-os no controle e na fiscalização do comércio informal e estimulando o seu potencial organizativo<sup>14</sup>.

“A primeira etapa dessa gestão concentrou-se na definição de métodos que viabilizassem uma participação dos vários atores - principalmente os camelôs no processo decisório. Num segundo momento tem início a desativação de algumas ruas centrais e a relocação desses comerciantes para ruas transversais”<sup>15</sup>. Apesar do envolvimento dos camelôs com a política da Prefeitura, observaram-se reações de descontentamento por parte dos camelôs no momento em que a ação municipal tentava retirá-los de algumas ruas. O que se concluiu em relação a essa gestão foi que a política por ela adotada conseguiu combinar a questão urbanística com a questão social. “À semelhança das outras gestões ( ) a ação dirigida para o comércio de rua refletiu a composição das alianças entre os atores interessados, promoveu a articulação institucional de vários setores do poder público e usou a repressão para disciplinar e padronizar algumas áreas do centro do Recife”<sup>16</sup>.

A análise dessa gestão apurou que a sua marca ficou por conta da inclusão dos camelôs no conjunto dos processos decisórios. Isto foi, inclusive, confirmado pela pesquisa aqui citada, que revelou índices altos de aprovação dessa gestão no que diz respeito à sua ação específica para o comércio de rua.

Este reconhecimento se deu não somente por parte dos diretamente atingidos pela política, mas também pelos transeuntes do centro da cidade e, até mesmo, pelos comerciantes formais. Em termos práticos o que resultou dessa política foi o afastamento dos camelôs das ruas consideradas principais e um trabalho de limpeza e padronização dos equipamentos, que serviam a este comércio, nas ruas secundárias. Isto era garantido pela presença permanente da Guarda Municipal nesses espaços.

Na gestão seguinte há uma interrupção na política que vinha sendo adotada, tanto em função da postura política de oposição dessa nova gestão,

---

<sup>14</sup> Ver FUNDAJ/PCR, “Centro do Recife: atores, conflitos e gestão” Relatório de Pesquisa, Recife, 1992, p. 255.

<sup>15</sup> Ver nota 5, pag. 255.

<sup>16</sup> Ver nota 5, pag. 256.

como em função da descontinuidade que caracteriza a administração pública brasileira, em particular, na instância municipal. Os camelôs voltam a ocupar as ruas de forma desordenada e o centro fica literalmente tomado por eles. As pressões sobre a Prefeitura são retomadas principalmente pelas representações do comércio formal e dos grupos ligados ao turismo. Algumas propostas concebidas por técnicos ligados a órgãos públicos eram apresentadas para discussão com diferentes segmentos da sociedade, ao mesmo tempo em que a Prefeitura se pronunciava a respeito do assunto anunciando medidas que estariam em andamento. A demora na tomada de decisão agravou a situação do centro da cidade tornando as pressões mais fortes e a necessidade de uma resposta cada vez mais premente. A resposta da Prefeitura veio quando faltavam apenas oito meses para o término da gestão, e chegou de forma inusitada com surpresa e violência. Ficou conhecida como “Operação Camelô”.

Sem contemplar nenhum elemento de negociação e marcada por fortes mecanismos de repressão, esta ação foi rejeitada pela unanimidade dos atingidos que, conforme se apurou através de pesquisa, apostavam em soluções que incluíssem negociação. Esta ação afastou o comércio informal de seis ruas centrais, superlotando ruas secundárias e, até mesmo, praças. Estas ruas foram de imediato recuperadas (com consertos de calçadas e calçamentos, pinturas dos prédios comerciais, construção de jardineiras) e gradeadas para que os camelôs delas expulsos fossem impedidos de retornar.

Essa intervenção caracterizou-se como uma experiência autoritária e contrária aos avanços observados nos processos de planejamento que têm a participação como um dos requisitos principais. Além do mais a ação representou, sem nenhuma dúvida, um retrocesso, se comparada às experiências anteriores que, umas mais outras menos, envolviam negociações.

### **O Calçadão dos Mascates: a ação mais recente**

A ação mais recente da Prefeitura, voltada para o disciplinamento do comércio de rua, se diferencia das anteriores por ter como um dos suportes a instalação de um equipamento na área central da cidade com capacidade para acolher 1 800 camelôs. Trata-se de uma inovação, não tanto quanto à forma, mas principalmente quanto aos objetivos a que se propõe: destinar um pedaço do centro para o exercício de uma atividade que, pela lógica que carrega e pela forma como se apresenta é vista como coisa de pobre, atividade informal, comércio marginal.

A gestão que se inicia em 1993 contava com dois pontos favoráveis: primeiro, a expectativa que existia por parte dos camelôs e comerciantes lojistas quanto à capacidade do novo gestor municipal de encontrar soluções capazes de atender os seus interesses, segundo, graças a uma articulação feita

com a gestão anterior conseguiu-se garantir que os camelôs permanecessem fora das ruas já revitalizadas

Como ponto desfavorável registra-se o fato de a quantidade de camelôs existentes no centro haver aumentado muito dos 6.400 camelôs existentes em 1983, as estatísticas para 1992 variavam em torno de 8 a 12 000 camelôs no centro da cidade

Com a reeleição do titular da gestão de 1986, esperava-se que na política de ordenamento do comércio de rua acontecesse um avanço no processo de participação. Esta expectativa foi contrariada porque, de um lado, mudou a correlação das forças políticas que o elegeram, e, de outro lado, a atividade assumira uma magnitude que dificultava um processo de participação mais efetivo no exíguo espaço de tempo em que se pretendia realizar a ação. Antes que completasse o primeiro ano da gestão, já a Prefeitura apresenta a sua proposta de intervenção, que inclui, além do equipamento citado, a construção de um mercado complementar, em área adjacente, e a designação de algumas ruas para atender esse tipo de comércio.

Calçadão dos Mascates é a primeira etapa a ser implementada. O lançamento da idéia gera polêmica que envolve políticos, camelôs e setores da sociedade civil, justamente pela forma como a proposta foi apresentada: projeto em caráter definitivo sem deixar espaços para alterações. Superadas as dificuldades iniciais, a Prefeitura recua na ênfase que dava ao projeto - como um projeto acabado - e parte para negociar com lideranças da categoria dos camelôs, ocasião em que foram feitas pequenas modificações que, no entanto, não alteravam o projeto na sua concepção original.

Implantado em fevereiro de 94, o projeto continuou gerando polêmica em torno de vários pontos - aspecto arquitetônico, processo de implantação, critérios de ocupação, formas de gerenciamento etc. - reacendendo o debate em torno do que seria a solução mais adequada para a questão do comércio de rua. O equipamento, construído no canteiro central da Dantas Barreto - avenida que, embora localizada em área central da cidade, não possui uma estrutura de comércio formal em toda sua extensão - é constituído de seis módulos cobertos e equipados com banheiros e depósitos no piso superior, onde, todas as noites, as mercadorias são guardadas. Em cada um desses módulos são comercializadas mercadorias as mais diversas, desde bijuterias e miudezas, até produtos eletro-eletrônicos importados.

A pesquisa realizada, após um ano e meio de funcionamento do equipamento, levou em conta dois elementos que, por certo, influiriam na avaliação. Primeiro que o Calçadão dos Mascates não resume a política da Prefeitura, ele é apenas um dos pilares dessa política. Segundo que a sua implantação coincidiu com a vigência do Plano de Estabilização Econômica, que teve um reflexo negativo em todo comércio informal.

Esta forma de rebatimento do Plano na atividade contribuiu para que o nível de satisfação em relação ao equipamento, por parte dos que nele se

encontram, fosse baixo, principalmente daqueles que estão localizados nos três últimos módulos. Isto vem confirmar que o item que mais pesa na avaliação feita pelos camelôs, em relação ao equipamento, é o movimento das vendas, que, segundo a maioria, é fraco. É um resultado de certo modo esperado, uma vez que, dada à própria natureza da atividade, é nas ruas, principalmente naquelas onde o comércio formal se mostra mais estruturado, que os camelôs gostariam de ficar. Daí porque um dos pontos mais criticados é a localização do equipamento que, segundo eles, deveria ser mais centralizada. Opiniões, críticas e sugestões foram feitas pelos entrevistados, com relação a diversos itens como, por exemplo, a localização dos depósitos das mercadorias no primeiro andar.

Foram também registrados pontos positivos como a própria estrutura do equipamento, que lhes oferece proteção do sol e da chuva e um relativo conforto principalmente para aqueles que antes ficavam em pontos mais tumultuados como paradas de ônibus e pontas de calçadas. Mais uma vez foi reforçada a idéia de que se lhes fosse oferecida a garantia de que, ficando nas ruas não seriam importunados, eles prefeririam trocar a tranquilidade do lugar fixo, mais confortável, pela tranquilidade da certeza de um volume maior de vendas, que um ponto de mais movimento lhes possibilitaria.

É interessante notar, entretanto, que, a despeito de tudo isso, é quase consensual entre os próprios camelôs a idéia de que a Prefeitura precisa intervir no sentido de disciplinar o uso do espaço no centro da cidade. Neste aspecto, o discurso oficial - utilizado pelos gestores da cidade e que se pauta na defesa de uma cidade limpa, disciplinada e bonita para receber turistas - é reproduzido com frequência pelos camelôs que estão no Calçadão. Eles se repetiram muito no que, na sua opinião, é uma concorrência desigual. O fato de grande número de camelôs ainda permanecer nas ruas, enquanto eles estão fixos no equipamento. Eles acham que se todos fossem retirados das ruas o movimento no Calçadão tenderia a aumentar, uma vez que não tendo onde comprar os consumidores teriam que procurá-los lá onde estão. Neste momento, eles se tornam aliados da Prefeitura para as futuras ações de desocupação das ruas da cidade, apesar de ter ficado bastante clara a repulsa às ações que incluem medidas violentas como as apreensões de equipamentos e mercadorias.

As conclusões a respeito do Calçadão dos Mascates são feitas sob três pontos de vista: o político-institucional, o urbanístico e o social. Com relação ao primeiro, a ação da Prefeitura parece ir na direção das tendências atuais de intervenção nos espaços centrais da cidade, que incorporam aos espaços revitalizados as populações que os integram. Isto não quer dizer, porém, que, neste caso específico, os camelôs tenham sido plenamente atendidos nos seus interesses. Quanto ao segundo, tem-se que reconhecer que o espaço central é um espaço de convergência e, por isso mesmo, um local que deve ser palco permanente de intervenções do poder público. Neste sentido, a política de disciplinamento do comércio informal é vista como positiva na medida em que

revela um esforço de organizar o espaço central da cidade, numa perspectiva de planejamento urbano. Quanto ao terceiro - do ponto de vista social - tem-se a considerar que em cidades com problemas de desemprego e pobreza as ruas representam, sem dúvida nenhuma, local de sobrevivência. No Recife, além deste dado, existe ainda o componente histórico-cultural que mostra o comércio de rua incorporado à vida da cidade. Assim sendo, também a ação expressa um reconhecimento desta realidade.

Todavia, com a implantação do equipamento se descaracteriza, de certa forma, o comércio de rua, na medida em que são contrariados princípios básicos que o caracterizam, como a liberdade de circulação, a auto-gestão dos negócios, e, principalmente, a iniciativa no momento da venda. Antes o freguês era abordado, atraído por conhecidos pregões, agora é preciso que o freguês tenha a iniciativa de dirigir-se ao Calçadão.

# PROGRAMA DE DELIMITAÇÃO DO MANGUEZAL E URBANIZAÇÃO DA GRANDE SÃO PEDRO

*Paulo Cesar Hartung Gomes<sup>(\*)</sup>  
Vera Maria Simoni Nactf<sup>(\*\*)</sup>  
Tereza Cristina Romero<sup>(\*\*\*)</sup>  
Equipe Técnica Atual<sup>(\*\*\*\*)</sup>*

## SUMÁRIO

O Projeto São Pedro é exemplo de uma nova política que a Prefeitura Municipal de Vitória vem implantando desde 1989 na região da Grande São Pedro

A Região é constituída hoje por dez bairros que formaram-se ao longo dos anos através de ocupações de famílias de baixa renda no manguezal da Baía Noroeste de Vitória

Essa nova política consiste em

- Melhorar as condições de vida de 4.000 famílias que habitam cinco bairros da região,
- Preservar os manguezais,
- Desenvolver todas as ações com a participação da população local.

Com o objetivo de alcançar os resultados pretendidos, foi elaborado um programa e implementadas ações que beneficiaram os moradores ali instalados, proporcionando-lhes acesso a

- Urbanização, com a implantação dos equipamentos de infra-estrutura básica, redes de drenagem, água, esgoto, redes de iluminação pública, estações para tratamento de esgotos,
- Saúde, através da implantação de unidades de atendimento, Campanhas de prevenção e educação sanitária;
- Educação, dotando a região de um maior número de escolas e pré-escolas,
- Lazer, construindo praças, espaços apropriados, incentivando o esporte e desenvolvendo atividades culturais

---

(\*) Prefeito Municipal de Vitória

(\*\*) Secretária Municipal de Ação Social

(\*\*\*) Diretora do Departamento de Habitação - Arquiteta

(\*\*\*\*) José Carlos Neves Loureiro - Arquiteto / Zenith Custódio - Assistente Social / Martha Beatriz Santos - Assistente Social / Izis Nascimento - Assistente Social / Martis Zalen Mariano - Est. de Engenharia

Com o limite da área de preservação permanente definido, foi possível assegurar a vitalidade da Estação Ecológica Municipal da Ilha do Lameirão, com 893 ha de manguezal, correspondente a 10% do território Municipal, representando um dos mais importantes ecossistemas da Baía de Vitória

Todas as ações tiveram como eixo central o envolvimento das comunidades locais em todo o processo, garantindo assim a construção da cidadania, pela conscientização da importância das ações desenvolvidas, o resgate da qualidade de vida e do ambiente saudável, buscando uma sociedade democrática numa perspectiva do desenvolvimento sustentado

## **1. APRESENTAÇÃO**

A Região da Grande São Pedro está localizada na porção Noroeste de Vitória, onde se instala um dos mais importantes ecossistemas estuarinos Formado por extenso manguezal, situado na foz dos Rios Santa Maria e Bubu, que abrange quatro Municípios da Grande Vitória

Inicialmente a ocupação resumia-se a uma colônia habitada por pescadores na localidade conhecida como Ilha das Caieiras A partir dessa época, passou a servir como alternativa habitacional para uma imensa leva de migrantes, em sua maioria oriundos do interior do Estado, Sul da Bahia e Noroeste de Minas Gerais, que vislumbravam na crescente industrialização do aglomerado urbano da Grande Vitória, a perspectiva de obtenção de melhores condições de empregos.

Concomitantemente, a área passou a ser utilizada para depósito de lixo da cidade, ocasionando o surgimento de atividades de seleção e catação de lixo, como alternativa de renda pela população local Assim o mangue deu lugar a área de palafitas e depósito de lixo urbano

As primeiras intervenções da Prefeitura do Município na região datam do início da década de oitenta, quando urbanizou os bairros de Santo André, Lixão e São Pedro A conclusão das obras aumentou consideravelmente a procura por áreas de mangue adjacentes, que foram paulatinamente invadidas na esperança de uma futura urbanização

A partir de 1989 a nova política adotada estabeleceu as diretrizes de intervenção na área Medidas paralelas propiciaram o desenvolvimento do programa Uma das mais relevantes foi a implantação da Usina de Lixo de Vitória, parализando definitivamente a deposição de lixo no mangue, além de possibilitar a organização dos antigos catadores em seu Sindicato de Classe

O Programa estabeleceu como ações principais

- 1 Delimitação da área de manguezal adjacente aos bairros a serem urbanizados, e a implantação de uma fiscalização efetiva e permanente, integrada por órgãos ambientais Federais, Estaduais e Municipais

2. Cadastramento das 4.000 famílias habitantes dos cinco bairros que fazem parte do programa
- 3 Definição dos critérios de parcelamento de solo, adotando-se limite máximo de tamanho do lote e indenização de benfeitorias
- 4 Implantação de infra-estrutura urbana em toda a área definida como passível de ser urbanizada
5. Permanência de todos os moradores nos bairros
6. Remoção de 450 famílias ocupantes das áreas de manguezal delimitado
- 7 Reassentamento das famílias nas áreas urbanizadas
- 8 Fornecimento de materiais (taipás, telhas, escoras e pregos) para reposição de perdas ocorridas durante o desmonte e a reconstrução dos barracos

Como forma de demonstrar a ocupação racional de um lote de 150 m<sup>2</sup> (tamanho mínimo estabelecido) foram construídas casas modelo de 48 m<sup>2</sup> em madeira, utilizadas pela Prefeitura para atendimento a população local

## **2. DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE MANGUEZAL**

A ocupação do mangue provocou desmatamento, aterros, poluição com consequências desastrosas ao ecossistema, reduzindo sua área, modificando drasticamente a qualidade da água e conseqüentemente a perda e o vigor de sua biodiversidade

Com o objetivo de preservar esse importante ecossistema, para a Grande Vitória, o Município de Vitória define e implanta uma política de delimitação, de fiscalização, e de Educação Ambiental para a área

Essas ações foram desenvolvidas com a participação do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, SEAMA - Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente, DPU - Delegacia do Patrimônio da União, Capitania dos Portos, Polícia Florestal e o Ministério Público Além disso o programa teve a apreciação e aprovação do COMDEMA - Conselho de Defesa Municipal do Meio Ambiente, órgão paritário, consultivo e deliberativo da Política de Meio Ambiente do Município de Vitória

Esse processo foi amplamente discutido e acompanhado pelas comunidades locais resultando na paralisação da degradação do manguezal, e o surgimento de uma consciência conservacionista

A paisagem de Vitória mudou Hoje as áreas anteriormente ocupadas estão cobertas com uma vegetação vigorosa demonstrando a extraordinária capacidade de recuperação desse ecossistema



### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Plano de Intervenção Social foi desenvolvido baseando-se na participação dos moradores em todas os processos e etapas do trabalho, utilizando técnicas variadas, que foram sendo adotadas a partir das discussões e dificuldades ocorridas.

Essa integração garantiu a implementação das diretrizes estabelecidas, manutenção dos limites da área de manguezal e a permanência de todos os moradores nos bairros de origem.

A metodologia utilizada contempla ações de incentivo a organização das comunidades, pela eleição de representantes e formação de comissões. Atendimento de plantão, reuniões setoriais, assembleias, cursos, atividades culturais, dentre outras, são atividades de rotina desenvolvidas junto as comunidades

O objetivo de garantir o direito à cidadania, é eixo fundamental das ações, embasados no despertar da consciência de organização coletiva, no conhecimento de cada morador dos seus direitos e deveres como cidadão, e morador da cidade de Vitória.

Esse processo tem continuidade em outras ações participativas como as discussões do Orçamento Popular Municipal

### **4. FONTE DE RECURSOS**

Os recursos para a execução das obras de infra-estrutura vem sendo captados ao longo dos anos junto a Caixa Econômica Federal e os Ministérios do Bem Estar Social e da Integração Regional

A Prefeitura Municipal vem aplicando como contrapartida recursos próprios em todo os programas de apoio, ou seja o trabalho de desenvolvimento comunitário e social, a remoção de moradores (material e mão-de-obra), a fiscalização, dentre outros

### **5. CONCLUSÃO**

O programa de regularização das áreas e dos terrenos da Região, em andamento, significa integrar esses espaços clandestinos a cidade “legal”, proporcionando às famílias beneficiadas pelo programa habitarem com segurança nos lotes que hoje ocupam, e estarem aptos a buscar meios de regularizar e melhorar suas habitações

O desenvolvimento de projetos complementares como “geração de emprego e renda”, capacitação profissional e outros, assegurará a melhoria da renda local e a incorporação da população ao mercado de trabalho Além disso a instalação de equipamentos públicos de saúde e educação, melhoria de

transporte coletivo, aliados a campanhas informativas e educativas está contribuindo para a permanência de população no local

A tendência da região, que já consta com sua infra-estrutura própria de serviços é tornar-se um espaço economicamente viável onde ocorram as funções normais da cidade, de trabalho, moradia e lazer

A partir dos resultados obtidos com este programa, a municipalidade esta desenvolvendo ações para incorporar outros espaços marginalizados à cidade real

A experiência de São Pedro demonstra que uma metodologia adequada de participação e integração, uso racional de recursos financeiros e humanos, aliados a vontade política pode promover o desenvolvimento sustentado

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos a todos que ao longo dos últimos anos vem contribuindo para o sucesso do programa

## **OS BOLSÕES DE DETERIORAÇÃO URBANA EM MADRID**

### **Uma experiência de parceria entre a iniciativa pública e a promoção privada como base para a recuperação de áreas urbanas degradadas**

*BLOS, Dorotea (\*)*

As grandes cidades, em geral, marcadas por um processo de crescimento acelerado em décadas passadas apresentam em várias partes do mundo características semelhantes. O crescimento em “mancha de azeite”, fomentado pelo urbanismo moderno, onde a extensão da qualidade de vida urbana geralmente não consegue acompanhar a velocidade da expansão da malha urbana, gera uma série de vazios ou de áreas mal resolvidas no interior das cidades. Estas áreas, muitas vezes, passam a ser ocupadas por usos inadequados e por uma população que vê na ocupação ilegal a única maneira de encontrar o seu lugar ao sol. Ao mesmo tempo, o planejamento urbano atual, marcado pela crise econômica mundial, volta-se à recuperação das áreas já consolidadas, o que explica a crescente importância dada aos núcleos históricos das cidades e às operações de reabilitação urbana. As grandes promoções de áreas residenciais nas periferias distantes, em busca de um preço do solo bastante reduzido, deixam de ter a sua importância anterior e uma nova necessidade se impõe: o alto preço do solo urbano nas áreas centrais impõe à Administração a necessidade de atuar no sentido de facilitar a colocação no mercado destas áreas melhor localizadas e centrais, solo urbano para empreendimentos de habitação popular ou de implantação de novos usos que visem a melhoria da qualidade de vida e dos serviços no seu interior, com efeitos extensíveis às áreas circundantes.

Neste contexto urbano, que se aplica também à cidade de Madrid no final dos anos 80, nasce uma proposta de intervenção que vai buscar a solução conjunta a estes problemas. O **Programa Bolsões de Deterioração Urbana (BDU)** se propõe a abordar a recuperação e adequação ao entorno de 19 áreas residuais no município de Madrid (Ver Figura 1), totalizando cerca de 200 hectares, que passaram a ter uma localização privilegiada frente ao crescimento urbano, localizadas no interior de áreas já consolidadas e caracterizadas pela descontinuidade com a malha urbana do entorno e por sua ocupação por usos inadequados ou obsoletos, combinados com áreas de habitação de baixa qualidade e subhabitação.

O Programa Bolsões de Deterioração Urbana prevê a coordenação da **promoção de habitação popular para realojar a população residente nestas**

---

(\*) Arquitecta, Mestre em Gestão Urbanística - doutoranda pela UPC/ETSAB - Barcelona

**áreas, bem como a liberação de solo para novos usos, buscando a melhora da qualidade urbana e criando uma estratégia de atuação baseada na coordenação da ação de distintas entidades públicas e privadas para sua implementação**

Neste sentido, o *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid* (Plano Diretor Municipal) de 1985, que apresenta como objetivos gerais “garantir o direito à cidade, reequilibrar socialmente, reequipar, completar e recuperar a cidade”, determina para estas áreas, além daquelas destinadas ao realojamento da população residente, um uso rentável compatível com as necessidades e potencialidades do seu entorno, o que permitiu liberar 76 hectares de solo edificável e reurbanizado, de importância estratégica para a cidade e com capacidade para a construção de 7 000 habitações e 750 000 m<sup>2</sup> de usos terciários e industriais, colocando em prática uma política de oferta efetiva de terrenos urbanizados

A estratégia de participação conjunta entre os setores público e privado teve sua origem no fato de que, por um lado, se a obtenção das áreas por desapropriação e a necessidade de garantir o realojamento requer a intervenção dos organismos públicos como condição para garantir o atendimento à demanda social e à função social desta intervenção, por outro lado, a necessidade de fortes investimentos iniciais, tanto nas próprias desapropriações como em urbanização, reclamam a colaboração de promotores privados

O **protagonismo público** se centra no processo de liberação e preparação do solo, no controle da atuação da iniciativa privada e no realojamento da população residente. Estas ações têm sua base na intervenção integrada dos entes públicos responsáveis tanto pelo planejamento urbano municipal, a Empresa Municipal de Urbanismo (GMU), com pela promoção pública de habitação popular, a Empresa Municipal de Habitação (EMV)

A **atuação da iniciativa privada** se fundamenta na concessão da execução do planejamento de determinadas áreas mediante um sistema denominado “**concessão da desapropriação**”, mecanismos que se outorga através de concurso público, e que possibilita a realização de uma série de obras públicas pelo concessionário, que se ressarcem do investimento efetuado, mediante a exploração temporal dos terrenos lucrativos delimitados em cada uma das áreas. Os deveres e obrigações de cada concessionário mudam segundo as características de cada área e são determinados por um Contrato de Condições Técnicas e Econômico-administrativas que rege a cada concessão. Em geral, as obrigações dos concessionários mantidas em todos os Bolsões de Deterioração Urbana correspondem ao pagamento da desapropriação dos terrenos, cuja gestão é de responsabilidade da Administração, ao pagamento do realojamento das famílias residentes, cuja execução fica a cargo da Empresa Municipal de Habitação, à elaboração do projeto e execução da urbanização e à

construção das áreas edificáveis de aproveitamento privado, segundo as determinações do planejamento

Outro fator importante a salientar é o enfoque global dado ao balanço econômico da operação dos Bolsões de Deterioração Urbana. A existência de fortes demandas sociais em algumas das 19 áreas e a consequente necessidade de investimentos não facilmente retornáveis, levou à vinculação direta da programação e do balanço econômico deste programa ao Programa de Operações Urbanas, também desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanismo. Esse programa, por sua capacidade de gerar capital devido aos usos rentáveis destinados às suas intervenções, pelo fato de operar-se em áreas livres e majoritariamente de propriedade pública e pela menor necessidade de investimentos de caráter social, faz com que sua grande rentabilidade permita a redistribuição dos recursos revertidos à Administração por este programa, para sanear os déficits decorrentes dos investimentos muito mais complexos dos Bolsões de Deterioração Urbana. A estrutura do programa em sua globalidade se desenvolveu com base em uma estimativa econômica preliminar que abrangia os Bolsões de Deterioração Urbana e as Operações Urbanas. Este balanço preliminar computa para cada área os valores a pagar, referentes à preparação dos terrenos (desapropriação e urbanização) e os custos de realojamento dos residentes, bem como uma estimativa dos ingressos que o concessionário de cada Bolsão pode receber pela exploração do uso lucrativo proposto, seja de promoção privada de habitações, de usos terciários ou industriais, conforme as determinações do planejamento urbano.

A diversidade de problemas sociais e de rentabilidade dos usos compatíveis com cada área faz com que o balanço econômico de cada um dos Bolsões seja diferenciado. Um balanço geral entre gastos e ingressos determinou a princípio a possibilidade de realizar concurso para 10 Bolsões a partir da determinação do pagamento de uma "cota", por parte da Administração ou pelo concessionário, segundo resultado do referido balanço. Nos Bolsões onde a diferença entre ingressos e gastos é positiva, ou seja, quando há um superávit, o concessionário pagará à Administração uma "cota" referente a esta diferença, enquanto que, quando a diferença for negativa - Bolsão deficitário - o pagamento da "cota" será efetuado pela Administração a favor do concessionário. As demais áreas, pela necessidade de grandes gastos sem a possibilidade de ingressos compensatórios ou pela complexidade da sua gestão por fatores intrínsecos a cada área, são de gestão direta da Administração. Das dez operações concursadas, cinco delas foram outorgadas a promotores privados - *Rancho del Cordobés, Barrio del Carmen, Glorieta Elíptica, Sor Angela de la Cruz e Mendez Álvaro/Delicias* - e as demais passaram a ser gerenciadas diretamente pela Administração.

O **Bolsão de Deterioração Urbana “*Rancho del Cordobés*”** é um exemplo rico para verificar a concretização das distintas fórmulas de atuação propostas pelo Programa, por constituir-se em uma área fortemente degradada, onde se propõe uma intervenção baseada na combinação do uso residencial com o terciário, o qual servirá de base para a execução da intervenção mediante a participação da promoção privada, garantindo o realojamento “in locu” de seus residentes e o aproveitamento das demais áreas para a implantação de equipamentos urbanos e habitação popular. O Bolsão de Deterioração Urbana “*Rancho del Cordobés*”, no momento da intervenção, apresentava uma combinação de usos diferenciados, como a Colonia Ferrando - cuja edificação se apresentava bastante deteriorada e com problemas de habitabilidade marcantes -, um assentamento provisório de favelados em terrenos pertencentes à *Comunidad Autónoma de Madrid* - governo regional no âmbito do Estado espanhol -, um posto de gasolina, um Centro de Formação Profissional e um conjunto degradado de armazéns (entre eles um ferro velho) e áreas de uso industrial, dispostos todos de forma desconexa.

A ordenação urbana proposta para a remodelação deste Bolsão (Ver Figura 2) se vê fortemente condicionada pela existência de importantes eixos viários que o delimitam e que foram, até momento, um fator de isolamento do mesmo. O projeto se integra dentro da operação “Estrada de Andalucia”, que pretende uma imagem e funcionamento da mesma mais urbana neste tramo, e aproveita-se da dinâmica provocada por esta importante via de acesso à Madrid para a implantação de um uso compatível, dinamizador e lucrativo. Neste sentido, propõe-se a definição de uma franja de edificações de uso terciário - em especial de escritórios nos quatro andares superiores e comércio no térreo -, junto à “Estrada de Andalucia”, como uso rentável de exploração temporal pelo concessionário, buscando criar tanto uma fachada mais dinâmica junto à Estrada, como uma edificação que serviria como barreira aos problemas que o intenso tráfego da mesma poderia gerar às áreas residenciais que se localizam no seu interior. O solo destinado ao uso residencial se situa ao longo da margem sudoeste, através de duas tipologias diferenciadas, mas com uma altura uniforme de quatro andares, em contato com a Estrada de Madrid, buscando sua continuidade com as áreas residenciais vizinhas. Esta proximidade permitiu destinar uma parte importante da área para equipamentos, não somente com a finalidade de atender à população nela residente, com equipamentos locais como uma creche e um Centro Básico de Serviço Social, mas também implantar equipamentos utilizáveis pela população residente no entorno, como o centro esportivo, implantado junto ao Centro de Formação Profissional já existente. O projeto urbanístico dá também uma especial importância à criação de espaços livres e áreas ajardinadas interiores e franjas de proteção junto às grandes vias de tráfego. Dois dos terrenos

destinados ao uso residencial foram reservados para o realojamento das famílias residentes no âmbito de atuação - 67 famílias - e o Bolsão Oeste de San Fermín - 44 famílias -, além de atender a outras atuações promovidas pelo IVIMA - organismo responsável pela política de habitação popular da *Comunidad Autónoma de Madrid* -, atendendo a um total de 190 famílias. Os demais terrenos residenciais, de propriedade municipal, são repassados mediante condições especiais, definidas dentro da política de intervenção da Empresa Municipal de Habitação.

O mecanismo de gestão que deu embasamento ao Programa dos Bolsões de Deterioração Urbana foi aplicado em sua totalidade ao Bolsão *Rancho del Cordobés*, onde por intermédio de concurso público foi entregue à SEINSA (*Empresa Constructora y Sociedad Inmobiliaria, SA*) a concessão administrativa para a execução do seu planejamento urbanístico, definindo ao concessionário as seguintes obrigações: pagamento da desapropriação dos terrenos, segundo o projeto de desapropriação redigido pela Empresa Municipal de Urbanismo - a qual realiza sua gestão -, bem como dos custos de execução deste projeto e de sua execução, colaboração no realojamento das famílias residentes na área, efetuando o pagamento de uma subvenção pré-estabelecida a cada família afetada pela intervenção, a gestão do realojamento fica a cargo da Empresa Municipal de Habitação, que oferecerá o acesso às habitações mediante compra ou aluguel, elaboração do projeto e execução das obras de urbanização da área segundo as condições definidas pelo planejamento, cessão à Prefeitura das obras de urbanização executadas e dos terrenos destinados a equipamentos públicos e a outros usos que não sejam o definido para a exploração por parte do concessionário, e, promoção das obras de edificação sobre os terrenos em que se estabelece o benefício da desapropriação a favor do concessionário, de acordo com o planejamento. Estas mesmas condições definidas pela concessão, estabelece o pagamento por parte da Prefeitura de Madrid de uma "cota" a favor do concessionário, fixada no Contrato de Condições, que será paga em parcelas proporcionais, à medida em que o concessionário cumpra as suas obrigações frente as ações que lhe correspondam. Em contrapartida, estabelece-se como benefício da desapropriação a exploração de oito terrenos referentes ao uso terciário por um prazo de seis anos contados a partir da data de notificação do acordo de concessão.

Assim, evidencia-se que o esforço para a descoberta de novas estratégias para a viabilização, tanto operacional como financeira, de intervenções urbanas, representa uma das principais metas para alcançar a **reconquista da qualidade de vida e cidadania nas nossas cidades**. O Programa Bolsões de Deterioração Urbana é um caso exemplar e representa a concretização de uma série de princípios de importância vital para o urbanismo.

atual. a **permanência da população residente através do realojamento “in locu”** significa a confirmação dos direitos da mesma de usufruir da nova qualidade urbana da área em que habitavam e o rompimento com as usuais estratégias de expulsão da população sem recursos para as periferias cada vez mais distantes; o **protagonismo da Administração no gerenciamento da operação** é condição indispensável para garantir a função social do solo urbano e a atenção das necessidades da cidade como um todo frente às demandas intrínsecas de cada área de intervenção; a adesão da ação da iniciativa privada pode significar para as novas atuações a possibilidade de dinamizar e revitalizar estas áreas urbanas degradadas pela implantação de novos usos e busca de fórmulas inovadoras para dar viabilidade econômica à operação, de modo a garantir a continuidade do processo e, finalmente, o **enfoque global dado ao balanço econômico da intervenção** representa a aplicação de um princípio básico de solidariedade urbana, através do qual a rentabilidade obtida nas áreas mais valorizadas da cidade possam ser revertidas às áreas mais marginalizadas e deprimidas, em busca de uma cidade mais justa e igualitária.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AYUNTAMIENTO DE MADRID/GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO/DEPTO. DE PROMOCION DEL SUELO **Un Año de Gestión - julio 1989/junio 1990. Estado de Gestión de Bolsas de Deterioro Urbano y Operaciones Urbanas (su incidencia en el Plan 18.000).** Madrid, 1990
- AYUNTAMIENTO DE MADRID/GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO/EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA. **Un Proyecto para Madrid. Programa de Urbanismo y Vivienda.** Madrid, 1988.
- BLOS, Dorotea **Planeamiento y Gestión de la Vivienda Social en España. El caso madrileño de remodelación de áreas de infravivienda** Dissertação do Master em Gestão Urbanística Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña/Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, maio de 1991.
- GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO/DEPTO DE PROMOCION DEL SUELO. **Pliego de Condiciones Técnicas y Económico-administrativas para la Ejecución urbanística del PERI 12 / 5 Rancho del Cordobés** Madrid, s d.



# METROPOLITAN AREA OF CARACAS: INFORMAL SETTLEMENTS AND UPGRADING URBAN POLICIES

*Giuseppe Imbesi<sup>(\*)</sup> / Ing. Aldo Riggio<sup>(\*\*)</sup>  
Prof Elisenda Vila<sup>(\*\*\*)</sup>*

## 1. Informal city is general expression but also, by now, generic

Innumerable researches, studies and projects have contributed to define the phenomenon of settlement which has characterized most countries in the last few decades, in particular the so-called Developing Countries

It's an useful general definition of the subject concerning dimensional, social and economic implications of the phenomenon of the settlement which is not specific of a defined stage but structural in the habitat "today".

The crisis of the urban model, based on the theories of functionalism and rationalism of the 20s, is by now evident for all the urbanistic culture. Compared to the growing pushes of urbanization, the increase of the possible productive functions and of the metropolis market, that urbanized order has kept no longer its meaning.

So nowadays the informal city seems to be recognized as the component of the "building up" of the city in developing countries, and maybe in all urban contexts in a broad sense, although in ways and shapes which are different from case to case.

Therefore this definition risks becoming "generic" at least under the urbanized outline if there is not the capacity of connecting again the phenomenon with the various urban situations.

Cities are not equal for definition but are "completed worlds" from a social and physical point of view.

Inside them the presences and the ways of being of the informal city are defined.

The challenge of the informal city is not only the recognition and the legitimization of a different, poorer and more alien, condition of the city, but is its integration as part of the physical, social and productive structure of every urban "world", during the resolution of the problems connected and raised by this integration, the challenge is the contemporary integration of the urban context in the environmental one looking for less conflicting and more healthy

---

<sup>(\*)</sup>Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

<sup>(\*\*)</sup>Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

<sup>(\*\*\*)</sup>Universidad Central de Venezuela

scenarios compared to those which come out from many cities, whether situated in developing countries or in rich ones

However the challenge is also the recognition of models of organization of the city (urban space, services, relationships, land tenure, etc.) as possible (either functional or rational but in a different way), models which have to be different from the Western models like the Italian, English, and American patterns or from the models of the countries which had a planned economy like Eastern Europe that is to say different from the models that are too often proposed again or are at the bottom of both studies on Urbanization and of the international intervention and support policies.

To sum up, the challenge of the informal city is the identification of a *different urban order both in planning and in managing*

**2. This introduction is at the bottom of the objectives of the present experiment for the definition of a project of upgrading and building replacement of the Caracas informal settlement**

In the initial phase, the experiment foresees the identification of elements of feasibility for projects of redrafting and urbanization of the spontaneous settlements of Caracas - "barrios" - and of those which are necessary for improving ways of intervention of the different people involved in such a programme

This experiment is carried out by both the University "La Sapienza" in Rome and by the " Universidad Central de Venezuela", in particular by the respective Institutes of Town-Planning within a larger programme coordinated by Habitat/U.N and called " SETTLEMENT UPGRADING PROGRAMME"

This programme foresees that, if the verification of the presence of elements of feasibility has a positive outcome, some case studies will become more directly operative

Two are the levels of analysis and project, interrelated like urbanistic discipline shows, which must be interconnected in fact as it is proved by the situation of many cities (as they were mentioned before) and in particular of the main urban world concentrations

The first level concerns the metropolitan scale, whose demographic, spatial, "energetic" dimension shows almost discouraging values, causes serious problems and sometimes could also demand the use of new high-tech solutions

The other level concerns the local scale, the municipality and the urban aggregate, where urbanization becomes a problem of society and of the quality of life (from the legalization to the settlement, to the participation, to the persisting of improvement made with the passing of time)

### **3. There is a strong connection between the informal settlement and the formal city, which characterizes the urban development of Caracas**

The metropolis, which reached about 4 000 000 people (in 1990), is placed within a narrow valley, which influences the morphology of the settlement strongly. In such a context urbanization developed according to the east-west valley, where the main part of infrastructures is placed

Almost 2.700.000 people live in the internal part of the metropolitan area

This internal area is composed of a part of the Federal District ("Distrito Federal" . the municipality of Libertador) and of a section of the Miranda State (the municipalities of Sucre, Chacao Baruta, El Hatillo)

The metropolitan area is also composed of a part of the Federal District (the municipality of Vargas) and of a part of the Miranda State (the municipalities of Los Teques, Guarenas, Guatire, Santa Lucia, Santa Teresa del Tuy, Charallave, Santo Antonio de los Altos, Carrizal)

The formal residential centres are placed side by side the spontaneous settlements, which occupy the most rugged and the less favourable areas from the environmental point of view, the spontaneous settlements have been penetrating the rest of the northern Venezuelan territory following the infrastructure and the valleys

The sequence, with which two kinds of settlements are placed side by side, has been one of the decisive factors of the housing development of the metropolis up to now. The change from a national economy, essentially based on agriculture, to an oil economy has implied an interruption in the reasons and in the forms of urbanization, with the passing of time the new national economic model has underlined the economic and social differences between rich and poor areas, these differences, joined in a rapid internationalization or cultural references (that is also true for architecture), have marked the most recent urban development, the beginning of new functions and new needs.

After a phase of gradual enlargement both towards the hilly areas and on the west, east and south, nowadays phenomena of building replacement, of abandoning or of incorrect use concerning many central areas have been recorded, these phenomena gave partly encouraged the building of suburbs

### **4. Much attention has been paid to the problems of the informal habitat for several years**

In an initial phase a sociological evaluation on the kinds and the morphology of the settlements has prevailed, although they are considered within themselves and therefore out of the metropolitan context. The projecting assumptions were mainly based on the assistance to communities with the

purpose of making them stable or going away or limiting the migration to towns.

Then, attention has been paid to some components of the quality of life (water, health system, school, etc )

More detailed studies gave recently connected poor areas to the most global urban structure, the presence of poor areas has been accepted like components of the metropolis, trying to identify the conditions of their general inclusion in the context of this settlement. Such conditions are different according to the characteristics of the various poor areas, their consistency, their physical and strategic location in the metropolis.

Recent initiatives of administrative decentralization (the building of "municipalities" and then their development in "parishes") have brought out the conditions of poor areas, introducing new problems to the intervention in order to rationalize and limit the urban development)

#### **5. The main problems of the urbanization of "barrios" in Caracas and the improvement of the quality of life of people can be synthesized like this:**

- the need for a strong decentralization of programmes at a municipal level, while the national government has to keep both the functions of directing, ruling, checking and implementing the main works,
- the change of the law on the habitation policy (Ley de Política Habitacional), in particular in the part concerning the allowance of financial resources,
- the acknowledgment of local populations as a subject of development and of implementing the intervention, especially considering the need for continuing a wide and long - lasting policy;
- the identification of conditions different from the traditional ones (as far as the implementing of works is concerned) that can only be valid for the most important works, while they turn out to be inefficient and against economy for the small and medium intervention,
- the definition of new forms of management on the part of local communities (personal management, co-management of implemented works, also with the presence of representatives of other bodies involved (public or private, national or international bodies) and the support of an Office of Technical Assistance,
- the development and the spreading of the knowledge that on the one hand concern techniques and materials for buildings and infrastructure, on the other hand concern the conditions of health and safety (seismic, hydrological and sanitary risks, danger of fire)

**6. The contents of plans and projects of rehabilitation and urbanization for "barrios" are those recognized to a large extent from longtime: roads, public services, network infrastructure, improvement and/or replacement of houses**

However attention has recently been drawn to the insertion of projects on a coherent, long lasting plan of different sectors and to the verification of its total feasibility

Arranging elements of feasibility for a project that improves the quality of settlements in an informal area in Caracas is therefore a very important datum in the implementation of the process of metropolitan planning from the point of view of.

- a model of settlement for the future which pays more attention to improve the quality and the relational use of the city,
- the starting up of a system of government and of a decentralized urban management capable of considering the necessary complementarity among the levels of government (central, federal, local and not yet metropolitan government) which are present in the capital;
- the participation of the local communities and of individual who prepare and manage the projects,
- the co-ordination among different people who are organized and participate in implementing projects and in managing works. from local communities to Non-Government Organizations, to Companies and Public Agencies,
- the environmental protection and the prevention of risks (this problem has already been taken into consideration seriously),
- giving the chance to the people of local communities to get a job and foster their education

**7. An initial general analysis on the situation of Caracas has pointed out more kinds of resources, which can be useful for the project:**

- the recent preparation, dating back to 1993, of a general project which improves informal settlements in the metropolitan area of Caracas (Plan Sectorial de las Zonas de los Barrios del Area metropolitana de Caracas y de la Region Capital);
- the scientific community that has developed some significative cognitive and evaluating elaboration,
- some agencies and levels of the public administration that have started studies and prepared plans concerning the problems of the informal settlements and the quality of life in general,

- the presence of social groups (both inside the local communities and supporting them) that take the urban upgrading into consideration without prejudices and see it as a whole,
  - implementing some case studies at a local level (Catuche - 1993; more recently Agua China in Maracao, La Silsa-La Moran, Terraplen) which aimed to carry out works necessary for the settlement upgrading, to identify forms of community organization both capable of administrating implemented works and to solve problems connected to the tenure land, these are also initiatives where many people participate,
  - the building up of "condominiums" (mainly horizontal) that maintain infrastructures and works of urbanization which are more connected to the local sector (staircases, tracks, water drains)
- 8. The area of experimentation is the "Libertador" Municipality where many elements necessary for the S.U.P. implementation seem to compete, both from the point of view of resources and of significant problems**

Such municipality is one of the most central in the metropolitan area and contains the old historical centre, some directional functions, residential areas (belonging to middle classes and workers): the poor settlements occupy strategic areas both on the east on the west and are strongly integrated in the habitat.

In 1990 its population exceeded 1 800 000 people, 41% of whom lived in "barrios" of the municipality, the overcrowding ratio (people/habitation) was equal to 5.4 while was 4.4 in the whole of the metropolitan area

For this case study, the project will be helped by an administration that is organized in a decentralized way and that seems to be willing to face both the problem of people stabilization (the legalization of their presence) and the rationalization of the policies of services (water, sewers, environment, etc.) through the computerization of data too. Plans have already been drawn for public works articulated for areas of project (Unities of Physical Planning, UPF, and Unities of Urban Desing, UDU), for subject of intervention, for technical areas.

Statistical data (a twenty - year historical series, the latest updating was 1990) and basic cartographies are available (for the territory in the scales 1:20 000 and 1 50 000, for the urban areas 1 5 000) for this municipality

From the point of view of the issue of the title-deed to property, all the areas where "barrios" are situated, are public properties of the Central Government (baldios) or of the Municipal Government (ejidos)

The Libertador Municipality is getting ready urban land registry office which is almost non-existent nowadays

**9. The lines of work foreseen for the first phase of SUP are the following:**

- developing an analysis, based on bibliography and on interviews in loco, which aims at identifying the problems of intervention,
- meetings with the representatives of the municipality, technical experts, social experts, organizations, enterprises, etc. to define resources and to reach agreements (the offer),
- identifying the needs of each community (the demand) by interviewing people who can testify the real situation of the community,
- selecting the feasible project by comparing resources and needs,
- preparing an inventory of the capacity building actions (technical, legal, administrative, social actions) that are needed for the implementation of land tenure regularization, settlements upgrading programme, improvement of the quality of life.

Into the perspective to compare the various "urban worlds", that is a target of the SUP, the first consideration will be made between the teams of the Programme during the II International Congress "Energía, Ambiente y Innovación Tecnológica", in Caracas from 6 to 11 november 1995, the workshop will be opened to researchers of international organizations, Non Governative Organizations, Agencies who operate in the various countries.

**BIBLIOGRAPHY**

- OCEI, FUNDACION, CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (1993) III Inventario Nacional de Barrios (triptico) Area Metropolitana de Caracas - Resultados
- OCEI (Dic 1992, Enero 1993) Situación habitacional, Tríptico, Caracas (Venezuela)
- Vallmitjana H (1995) "Nuevos escenarios para el poder local Caracas" en <Caracas memoria para su futuro>, Imbesi G et Vila E, Gangemi Roma
- Imbesi g. et Vila E (1995), " Asentamientos informales, políticas urbanas y problemas ambientales", Acta del III Congreso Internacional de Energía, e Innovación Tecnológica 5 - 11 nov (Documento Introductorio workshop n 9) Caracas
- Villanueva F et Baldó J (1994), "Sobre la cuestión de la urbanización de los barrios" en <SIC Centro Gumilla>, nº 568 año LVII
- Toro L.M 9 (1995), "El Consorcio Catuche", en <Sic Centro Gumilla>, nº 573 año LVIII

**Asociation Civil Encuentro Internacional por la Rehabilitacion de los Barrios del Tercer Mundo (1993), "Plan Sectorial de Incorporacion a la Estructura Urbana de la Sonas de los Barrios del Area Metropolitana de Caracas y de la Region Capital (Sector Panamericana y Los Teques), por el Ministerio de Desarrollo Urbano de Venezuela.**

**F. Argelli e A Riggio (acura) (1994), " Insediamenti Informali Urbani", Atti del Convegno " strategie e Politiche di Risanamento degli Insediamenti Informali Urbani nei Paesi in Via di Sviluppo", Bologna 2/7/93 e Roma 12/7/93, in <AVSi Dimensioni dello Sviluppo n° 2>**



# REABILITAÇÃO DE CORTIÇOS EM ÁREAS CENTRAIS

*RESNITZKY, Mauro<sup>(\*)</sup>*

## 1. Habitação e Revitalização das Áreas Centrais

No âmbito da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro, o Programa Novas Alternativas, iniciado em maio de 1994, objetiva viabilizar e estimular a produção de moradias nos bairros bem dotados de redes de infraestrutura urbana, transportes e serviços, em especial nas áreas centrais da cidade.

A partir da análise do potencial construtivo existente nesses bairros e da identificação de situações de sub-utilização de terrenos e construções, as linhas de ação estão definidas no sentido de reforçar a ocupação dos vazios urbanos infra-estruturados, a construção de pequenos e médios grupos de habitação distribuídos pelo tecido urbano existente e a convivência entre usos compatíveis, principalmente entre o uso residencial e o comercial ou industrial não poluente

O foco da intervenção é concentrado em casos típicos encontrados na cidade, como os terrenos vazios ocultados por muros ou fachadas-falsas deterioradas que contribuem para a degradação da ambiência urbana local, vazios resultantes da implantação de grandes conjuntos habitacionais desintegrados da malha urbana e edificações sem uso, abandonadas ou em ruínas. Desenvolvidos os estudos de viabilidade e os projetos exemplares para cada caso, pretende-se, através do efeito-demonstração das experiências concretas, trazer à discussão a legislação mais adequada e as possibilidades para o incremento do parque habitacional nestas áreas, como forma de viabilizar moradia de baixa e média renda em áreas bem localizadas da cidade.

A região da cidade que apresenta as melhores condições potenciais de localização, transportes e acesso aos serviços urbanos é formada pelos bairros centrais vizinhos à Área Central de Negócios e delimitados geograficamente pelo contorno da Área de Planejamento 1 definida pelo Plano Diretor Decenal da cidade. Corresponde, portanto, aos bairros do Centro, Portuária, São Cristóvão, Rio Comprido e Santa Teresa. Ali residem apenas 5% da população de todo o município.

As áreas centrais, que receberam ao longo do tempo maiores investimentos públicos, apresentam baixa densidade habitacional, pois o alto custo dos terrenos estimula a especulação imobiliária e a "imobilização" da

---

(\*) Arquiteto, gerente do Programa Novas Alternativas, Sec. Mun. Habitação - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

terra, acarretando o acelerado processo de deterioração dos imóveis e degradação do ambiente urbano. Considerando o tecido urbano formal, sua área total construída representa apenas 36% de sua área territorial líquida - descontadas as áreas non aedificandi - ou seja, é relativamente duas vezes e meia menor que o conjunto dos bairros residenciais da Zona Sul. Soma-se a isto o elevado número de prédios abandonados ou simplesmente desocupados. A baixa densidade construída se traduz não só nos grandes vazios urbanos da região - Cidade Nova e Caju - mas na oferta pulverizada de terrenos pequenos e médios (entre 100 e 600 m<sup>2</sup>).

Diante deste quadro, é a API área prioritária de intervenção do Programa. O aumento da oferta de moradias nas zonas centrais pode ser uma alternativa estratégica para a reversão de seu processo de deterioração.

## **2. O Cortiço como opção de moradia**

Neste contexto, a valorização dos pequenos conjuntos multifamiliares e vilas residenciais existentes na região central, em especial os cortiços e casas-de-cômodos - tipo de moradia peculiar disseminada por toda a API - ganha evidente importância.

O cortiço, entendido como agrupamento de cômodos de aluguel em prédio multifamiliar com equipamentos sanitários coletivos, foi, ao longo do século XIX e até o início deste século, o tipo mais frequente de moradia da população pobre da cidade. A política de erradicação dos cortiços do Centro - promovida na primeira década do século pelo Prefeito Pereira Passos - destruiu boa parte dos exemplos existentes, em favor da higienização e das obras de embelezamento da cidade, e expulsou boa parte de seus moradores, dando início à pressão habitacional que motivou a ocupação dos morros e o surgimento das primeiras favelas.

Daquela época até os dias de hoje, o cortiço nunca deixou de existir. Ao contrário, assumiu espontaneamente diferentes contornos, como, por exemplo a subdivisão e sublocação irregular de casarões unifamiliares. Se, por um lado, se constituiu uma procurada opção de moradia no Centro, seja ela permanente ou temporária, por outro, a disponibilidade de habitação de cômodos de aluguel está relacionada a um quadro de exploração e interesse especulativo, envolvendo proprietários, intermediários e inquilinos. Somados à condição de pobreza dos moradores, tal situação vem conduzindo os imóveis à rápida deterioração e ao estado de ruína, e à conseqüente degradação urbanística de toda a região.

Tal situação vem reforçar o estigma de habitação "insalubre" e "indesejada" conferido historicamente ao cortiço, cuja principal razão está no uso coletivo de banheiros e tanques, incompatível com o "padrão mínimo de qualidade de moradia". Estigma este que faz com que o cortiço seja

considerado tipo de moradia inaceitável e que é responsável pela total ausência de políticas públicas que tratem da questão

Entretanto, há que se rever os padrões mínimos estabelecidos. Que sejam básicos, porém adaptados à realidade social e às necessidades. Embora a demanda para habitação de aluguel de baixa renda nas áreas centrais não esteja contemplada pelo mercado formal, os exemplos existentes constituem importante indício da viabilidade deste tipo de moradia. Portanto, devem ser regularizados e incorporados à cidade formal.

### **3. Projeto de Reabilitação de Cortiços**

Através de experiências-piloto de recuperação desses imóveis, o Projeto pretende demonstrar a viabilidade do cortiço como opção de moradia de aluguel salubre e segura. No entanto, para que o benefício das reformas se estenda por um prazo alongado, é fundamental o acompanhamento das famílias e a manutenção do prédio. Para isso, a operação prevê uma estratégia de parcerias envolvendo o poder público, entidades não-governamentais, proprietários e inquilinos. As obras de reforma são parte de um conjunto maior de ações necessárias ao êxito da experiência.

#### **3.1 Objetivos**

- a* Recuperar as condições básicas de habitabilidade e a qualidade da ambiência urbana local,
- b* Aumentar a oferta de cômodos de aluguel no Centro;
- c* Desarticular o quadro de exploração de sublocações,
- d* Regularizar a situação jurídica das locações e sublocações,
- e* Promover alternativa de locação social,
- f* Garantir a manutenção e conservação dos imóveis,
- g* Promover a ressocialização dos moradores

#### **3.2 Passos Metodológicos**

##### **3.2.1 Escolha do imóvel para experiência-piloto**

Os critérios básicos para escolha dos imóveis foram.

- a* Estar localizado na API,
- b* Haver o interesse do proprietário na operação de parceria.

Os imóveis selecionados são

- a* Ladeira de Sta. Teresa, 113 - Sta. Teresa (12 unid) Próprio Convento de Santa Teresa

- b* Travessa do Mosqueira, 14 - Lapa (08 unid) Próprio. Convento de Santa Teresa
- c*. Travessa do Mosqueira, 20 - Lapa (10 unid) Próprio Convento de Santa Teresa
- d*. Rua do Rezende, 79 - Lapa (25 unid) Próprio Ordem 3ª Sta Cruz dos Militares
- e* Rua Senador Pompeu, 51 - Portuária (36 unid) Próprio Particular

Este último é um imóvel sujeito a tombamento municipal, por se tratar de um patrimônio histórico e cultural representativo das estruturas e relações sociais estabelecidas na virada do século, época das grandes transformações urbanas e da política de erradicação dos cortiços da cidade.

### 3 2 2 Cadastramento familiar

O cadastramento contém as seguintes informações

- a* Composição familiar,
- b* Renda familiar;
- c*. Função e vínculo empregatício dos chefes de família,
- d* Tempo de residência;
- e*. Residência anterior,
- f*. Razão pela qual optou por morar ali,
- g* Nº de cômodos e equipamentos de uso individual

### 3 2 3 Projeto de Reforma

Inicialmente, procede-se os levantamentos arquitetônico e fotográfico completos, acompanhado de diagnóstico preliminar do estado de conservação do prédio, com indicação das principais intervenções. As prioridades na reforma das edificações são a melhoria das condições de estabilidade, segurança e salubridade, através de reforço estrutural (se necessário), eliminação de goteiras e infiltrações, introdução de instalações sanitárias coletivas e/ou individuais (quando possível), melhoria das instalações elétricas e de ventilação dos cômodos

O tratamento das fachadas e dos espaços coletivos de convívio, bem como a recuperação arquitetônica de imóveis sujeitos à preservação ou tombamento visa requalificar a imagem do lugar, reafirmando a importância da intervenção sob o ponto de vista urbanístico

Quando possível, o projeto deve incluir a reordenação das subdivisões internas do prédio, buscando a distribuição mais racional dos cômodos. A adequação da quantidade de equipamentos sanitários ao número de usuários deve ser observada, bem como a disponibilidade de uso independente de lavatórios, chuveiros, vasos sanitários e tanques.

### 3.2.4 Obras de Reforma

Na maior parte dos casos, a intervenção exige o realojamento temporário dos ocupantes. Barracões provisórios serão evitados. Para isso, edificações definitivas que reproduzam a tipologia do cortiço serão construídas próximas aos locais de intervenção, onde funcionará a triagem de moradores e a permanência ao longo das obras. O projeto poderá prever múltiplos usos, como a instalação de pequenos comércios e serviços de apoio.

Estuda-se a possibilidade de execução das obras pelo sistema de mútuo remunerado já desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação em outros programas, a fim de baratear os custos do empreendimento, promover maior participação e gerar emprego para os moradores interessados. Por este sistema, a Secretaria contrata um mestre de obras indicado pela comunidade, que vai administrar uma equipe de trabalho na obra, e será supervisionado por um técnico engenheiro ou arquiteto.

### 3.2.5 Regularização das locações e sublocações

A permanência do inquilino no imóvel só será garantida se o valor do aluguel ficar vinculado ao comprometimento possível da renda familiar mensal. Em caso de imóvel particular, os recursos públicos investidos nas obras de reforma deverão se transformar em dívida contraída pelo proprietário, que será amortizada sob a forma de dedução e conseqüente barateamento da taxa de aluguel mensal a ser paga pelo inquilino. Desta forma, o proprietário estará submetido a um controle dos aluguéis. A viabilidade econômica do sistema será testada, levando-se em consideração o prazo de amortização e o custo das obras de reforma, que serão definidas a partir do projeto, atualmente em fase de execução.

Através de convênio de cooperação profissional entre Prefeitura e entidade não-governamental (ONG) responsável pela administração dos imóveis, são criadas alternativas de sublocação que inibam a ação de intermediários particulares. Além de manter relação direta com os inquilinos, a ONG assume as responsabilidades de locação perante o proprietário, o que minimiza o seu risco e insegurança na operação.

### 3.2.6 Administração do imóvel

Pelos termos do convênio, a administração envolve as seguintes atribuições:

- a. Elaboração do contrato de sublocação e seleção de eventuais novos candidatos;

- b* Gestão e funcionamento do imóvel, incluindo cobrança do pagamento do aluguel, despesas de água, luz e gás, taxa de condomínio para manutenção de áreas de uso comum, além de taxa de administração do imóvel;
- c* Manutenção e conservação do prédio e seus equipamentos de uso coletivo, inclusive a elaboração conjunta de regras internas de convívio que estimule a prática de organização em condomínio,
- d* Desenvolvimento de programas de ressocialização dos moradores, através de trabalhos assistenciais de educação e de apoio à geração de emprego e renda.

São entidades parceiras com as quais existem entendimentos avançados.

- a* Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro
- b* Fundo Inter Religioso contra a Fome e pela Vida

### **3.3 Cronograma**

O término das obras de reforma das primeiras experiências-piloto, bem como a assinatura dos convênios com as entidades parceiras no Projeto de Reabilitação de Cortiços em Áreas Centrais estão previstos para o 1º trimestre de 1996, após o que dar-se-á início o acompanhamento e avaliação desta iniciativa, com vistas à elaboração de programa e financiamento específicos para tratar a questão

# **O PREZEIS - Lei Viva**

## **Um Patrimônio na Gestão Democrática da Cidade Informal**

*Valéria Rangel/Luciana Azevedo/Maria José de Biase<sup>(\*)</sup>*

### **1. ENFOQUES BÁSICOS:**

O Recife, capital nordestina de 1 3 milhões de habitantes, materializa na ocupação de seu espaço urbano, recordes de desigualdades no acesso as condições básicas de qualidade de vida, retratados nas suas mais de 600 favelas, que abrigam 46% da população

Na busca da reversão deste quadro, a Lei do PREZEIS, conquista do próprio movimento popular, vem nestes quase 10 anos de existência, se referendando como importante instrumento de política urbana para estas áreas, aliando um processo de desenvolvimento de melhorias urbanísticas ao exercício da cidadania

Para fundamentar a referência de gestão democrática da cidade informal que o PREZEIS materializa, faz-se necessário

- Esboçar considerações sobre a evolução dos tratamentos urbanísticos nas favelas recifenses,
- Apresentar a Lei do PREZEIS,
- Registrar avanços

Vale ressaltar que sua trajetória de construção conjunta entre poder público/lideranças comunitárias/entidades de assessoria ao movimento popular, foi permeada por avanços e recuos com todos os conflitos pertinentes ao processo de aprender e reaprender a fazer democracia

### **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DOS TRATAMENTOS URBANÍSTICOS NAS FAVELAS RECIFENSES**

Desde 1939, a cidade já tinha cerca de 33% de sua população sobrevivendo em favelas. Os tratamentos iniciais do poder público em relação a estas áreas, foi no sentido da sua erradicação. Através de atos de violência, tentava-se impedir a consolidação de novas favelas, e limpar do cenário o que marcava o resultado das injustas diferenças sociais.

Posteriormente, surgiram programas habitacionais com o objetivo de excluir estas populações dos espaços centrais da cidade, deportando-as para

---

<sup>(\*)</sup>Prefeitura do Recife-PE

áreas da região metropolitana do Recife, longe de tudo e de todos Estes programas tinham também pouca chance de atingir o universo a ser trabalhado, que não dispunha de renda para garantir o mínimo retorno financeiro ao governo

Na ausência de uma política habitacional ampla, as projeções estatísticas indicavam que em 1989, as habitações populares atingiria a marca dos 48% Esta população, em se mantendo a mesma política habitacional vigente, continuaria excluída do mercado imobiliário formal Essa constatação acirrou os processos reivindicatórios pelo acesso a terra e melhores condições de vida; fazendo surgir na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983, a primeira iniciativa de reconhecer as favelas como parte integrante da cidade formal

1983 - Lei de Uso e Ocupação do Solo - Nº 14.511/83 (Artigo 14 cria as ZEIS)

Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, são caracterizadas como assentamento habitacionais, surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e sua integração na estrutura urbana

O zoneamento define 27 ZEIS, atingindo as favelas mais consolidadas e inclui na Lei, restrições urbanísticas que desestimulam a especulação imobiliária

O setor público inaugura intervenções de melhoria urbanísticas em 3 ZEIS através do programa PROMORAR O modelo de tratamento destes espaços, inspira-se na tentativa de copiar os loteamentos tradicionais, sem considerar as especificidades do modo de vida da população assentada

Os conflitos pela posse da terra continuam, embora, sem o patrocínio tão ostensivo do poder público

1985, o processo de abertura política do país abre-se as eleições diretas das capitais A primeira gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos, comprometido com a sociedade civil organizada, cria um canal informal de participação popular na gestão municipal, O Programa Prefeitura nos Bairros, inaugurando um processo inicial de co-gestão

Por iniciativa das lideranças e assessorias ligadas a organização comunitária, surgiu a necessidade de definir um plano de intervenção para as ZEIS, que pudesse criar mecanismos institucionais de participação comunitária no seu processo de urbanização e legalização da posse da terra, definindo para estes regras que orientassem melhorias locais respeitando a tipicidade destas ocupações, nas suas características físico espaciais / históricas / político organizacionais e locais Começa então a trajetória do PREZEIS ao longo de 4 gestões municipais



### 3. A LEI DO PREZEIS - Nº 14.947/87

Conhecida como a Lei Viva, foi elaborada pelo movimento popular em 1987, e encaminhada ao executivo, já que a legislação em vigor proibia iniciativas de Leis pela sociedade civil

O plano de regularização das ZEIS inclui em suas concepções técnico / político / filosófico o seguinte

- Assumir a cidade real, institucionalizando suas favelas como ZEIS, democratizando os espaços centrais da cidade pela consolidação das mesmas e interagindo com todos os seus atores,
- Garantir e estimular a participação do movimento popular, através de canais formais como as COMUL'S e o Fórum do PREZEIS, nas diferentes fases da intervenção, desde o planejamento, desenvolvimento da execução até fiscalização da qualidade das obras e dos recursos financeiros aplicados, possibilitando uma permanente oxigenação e conferindo-lhe a condição de Lei Viva,
- Assegurar a realidades diferenciadas, tratamento legal e urbanístico específico, promovendo melhorias, mas com o respeito as tipicidades locais,
- Possibilitar reciclagem da visão técnica a partir do desenvolvimento de um novo estilo de planejar, mais criativo, intuitivo e adaptado as condições financeiras do município Uma maior apropriação dos instrumentos técnicos de urbanização e funcionamento da máquina pública, por parte das representações comunitárias que passam a ter o domínio das informações,
- Criar inibidores da especulação imobiliária nas ZEIS,
- Concretizar, através de instrumentos de legalização, a supremacia do direito de uso sobre o direito de propriedade,
- Priorizar intervenções de melhoria da qualidade de vida nas ZEIS,
- Combater a descontinuidade dos trabalhos em desenvolvimento, nas mudanças de gestões,
- Instituir um fundo especial para o desenvolvimento de suas ações prioritárias

### 4. A ESTRUTURA DE GESTÃO DO PREZEIS

A composição destes canais integram

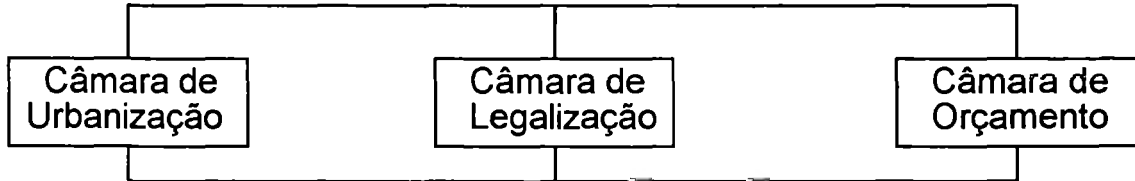
- Representantes de cada ZEIS,
- Representantes das entidades gerais do movimento popular,
- Representantes de assessorias ao movimento popular,
- Representantes do poder público (URB e Demais Secretarias da PCR),
- Representantes da Companhia de Habitação do Estado - COHAB-PE,
- Representante da Câmara de Vereadores

Instância Máxima  
de Deliberação

# Forum do PREZEIS

Estrutura de Planejamento  
Estratégico das ZEIS

. Coordenação - Representação Formal do Forum e dos Trabalhos



. Câmaras temáticas de aprofundamento Técnico



. Comissões de Urbanização e Legalização / Canal de Planejamento, Execução e Fiscalização das Ações nas ZEIS

## 5. OS RESULTADOS

- ◆ Antes uma discussão solitária de poucos, hoje um instrumento de política urbana reconhecido pela Lei Orgânica e Plano Diretor da Cidade do Recife
- ◆ Assento assegurado nos canais institucionalizados de discussões dos macro problemas da cidade
  - Fórum da Cidade,
  - Conselho de Desenvolvimento Urbano
- ◆ Criação do fundo municipal do PREZEIS - Lei Nº 15 790/83
- Permite a captação e gestão de recursos destinados as ações previstas no PREZEIS;
- Ato do executivo destinando 1,2% da arrecadação tributária do município
- ◆ Elaboração e reformulação da Lei do PREZEIS, conferindo-lhe as mudanças necessárias a sua dinamização
- ◆ Garantia na reformulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, da inclusão das principais definições do PREZEIS
- ◆ Desenvolvimento de um Sistema de Informações Geo-Referenciadas para agilização e elevação da qualidade técnica dos planos urbanísticos das ZEIS.
- ◆ Instituição no organograma da empresa gestora do PREZEIS estruturas de gestão / desenvolvimento urbanístico e de obras, garantindo uma maior unidade e qualidade na atuação do poder público
- ◆ Aprofundamento técnico dos processos de legalização possibilitando o repasse dos primeiros títulos de posse de terra nas ZEIS
- ◆ Elaboração de 36 novos pareceres de transformação de favelas em ZEIS Hoje totalizando 63 ZEIS, incluindo 242 favelas
- ◆ Implantação de Soluções técnicas mais adaptadas as diretrizes do PREZEIS, permitindo a parceria com cada cidadão das ZEIS, tais como
  - Programa de esgoto condominial,
  - Desenvolvimento de ações de usucapião na legalização das ZEIS,
  - Implantação de programa de parceria nos morros integrantes das ZEIS
- ◆ Criação de um plano de normatização que define parâmetros para o controle urbanísticos nas ZEIS
- ◆ Desenvolvimento de produções acadêmicas referenciadas pelo PREZEIS
- ◆ Instalação de 25 comissões de urbanização e legalização - COMUL
- ◆ Desenvolvimento de obras de infra-estrutura em 21 ZEIS, envolvendo uma população de 195 652 habitantes.
- ◆ Desenvolvimento do processo de legalização em 9 ZEIS, envolvendo uma população de 97 436 habitantes

O exemplo do PREZEIS trilhado pela cidade informal, impulsiona a convocação da sociedade, para imprimir as mudanças que o momento político exige, na criação de intervenções mais justas para a cidade e seus cidadãos

# INTERCÂMBIO INFORMAL DE TÉCNICAS E EXPERIÊNCIAS DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS CARENTES

*DINIZ, Fabiano Rocha<sup>(\*)</sup>  
CALABRIA, Maria Clara<sup>(\*\*)</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 80 foi palco de um movimento de crítica e reformulação de práticas de intervenção em áreas de baixa renda no Brasil. As bases dessa mudança foram a evolução de posturas políticas rumo à abertura e democratização e a necessidade de redução de recursos para implementar melhorias em áreas carentes, aspectos marcantes no fim de um regime autoritário e intervencionista. Como frutos desse processo, desenvolveram-se experiências de intervenção sobre áreas carentes, fundadas em planejamento participativo e voltadas à consolidação (e não expulsão/erradicação) dos ditos "assentamentos subnormais", que subsidiariam a consolidação de todo um rol de direitos urbanos emergentes, formalizados na Constituição de 1988 e leis afins. O PROMORAR, de 1979, seria o precursor desse tipo de postura, produzindo lotes urbanizados e urbanizando os já existentes.

Paulatinamente, avoluma-se a idealização e experimentação de técnicas, metodologias, tecnologias e formas de gestão com o fim de viabilizar posturas a nível prático. Tal construção não se dá de modo articulado e sistematizado, mas como resultado de ações que sofrem solução de continuidade, quer pelas mudanças de gestão e linhas políticas, quer pela possibilidade de aplicação dos conhecimentos já adquiridos em outras áreas, pela transferência de pessoal técnico ou por decisões governamentais conjunturais.

Na Região Metropolitana do Recife-RMR, essa realidade se mostra palpável. A criação de Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, pela Lei de Uso e Ocupação do Solo-LUOS de 1983, a posterior institucionalização do Plano de Regularização das ZEIS-PREZEIS e do Fórum do PREZEIS em 1987, sua reprodução e evolução em administrações de outros municípios como Jaboatão dos Guararapes, são marcos dessa afirmação. Todos esses elementos têm por fundamento a lógica da consolidação de assentamentos subnormais, o respeito a direitos urbanos emergentes, a participação popular na gestão urbana, enfim, a consolidação de um novo patamar de cidadania para os habitantes desses assentamentos. O surgimento dessas práticas e sua evolução seguem um roteiro fragmentado, porém progressivo. Partem de práticas

---

(\*) Arquiteto, Mestre MDU, docente UFRN

(\*\*) Arq., Mest. MDU, pesq. FUNDAJ, docente UFPE

anteriores e desenvolvem-se como patamares mais evoluídos destas. O PREZEIS, enquanto política pública de intervenção urbana, teve subsídios na experiência do PROFAVELA de Belo Horizonte (1985),<sup>17</sup> produzindo um “salto” qualitativo, no sentido de seu caráter participativo e institucional. Posteriormente, na RMR, outras administrações públicas dariam sua contribuição nessa evolução conceitual e prática, apoiando inclusive a evolução dos trabalhos do PREZEIS-Recife

O presente trabalho procura enfatizar precisamente a existência desse “intercâmbio informal de técnicas e experiências de intervenção sobre áreas carentes”. Entendido como uma apropriação “adaptativa”, esse intercâmbio baseia-se nas especificidades de cada cidade ou áreas tratadas. Mais que isso, tal apropriação tem por fundamento a troca de informações, idéias e vivências, que, ao adaptarem-se em um movimento cumulativo, promovem renovação de métodos e impactos sociais. Para isso, o texto se desenvolve de modo a permitir a compreensão de como se estrutura tal intercâmbio, num resgate da história recente de evolução das intervenções sobre áreas carentes na RMR, bem como indicar a natureza dessa evolução em termos práticos, os avanços obtidos, o repasse de uma experiência a outra

## **2. INTERCÂMBIO E EVOLUÇÃO DE PRÁTICAS DE INTERVENÇÃO NA RMR: UMA HISTÓRIA RECENTE**

A RMR tem-se caracterizado por um enfraquecimento das fronteiras municipais, o que favorece uma troca mútua e informal de experiências e conhecimentos em Habitação Social, além de permitir uma maior facilidade de intercomunicação no contexto atual. As práticas de intervenção fundiária e urbanística que se sucedem na RMR na década de 80, visando a regularização jurídica e melhoria das condições habitacionais dos assentamentos irregulares, estão inseridas no processo de luta do movimento popular reivindicatório, iniciado em meados da década de 70 e tendo o PROMORAR (1979) como respaldo importante, na medida em que este programa já reconhecia informalmente as áreas ocupadas, ao promover a sua urbanização

Com a promulgação da LUOS do Recife, em 1983, Lei nº 14.511/83, 27 favelas da cidade eram reconhecidas como ZEIS. Desta ação resultou que as favelas já passíveis de urbanização pelo PROMORAR passam por um reconhecimento formal por parte do poder público municipal, e, de certa forma, mantêm-se preservadas da pressão imobiliária e das possíveis expulsões de seus moradores, face ao disposto na lei, a qual reconhece como especiais as condições dos assentamentos. O que aconteceu de fato foi a inovadora conceituação de ZEIS, sem que se dispusesse, no entanto, de mecanismos mais efetivos para uma intervenção. Em 1987, por iniciativa predominantemente da

---

<sup>17</sup> Conforme SOLER, 1991

sociedade civil, representada pela assessoria ao movimento popular, foi criado o PREZEIS, Lei nº 14 947/87. A instituição do PREZEIS deu-se sob amplo processo de participação popular, e contou com subsídios da Lei nº 3 532/83, do Plano de Habitação Popular-PROFAVELA, já em desenvolvimento em Belo Horizonte

O PREZEIS veio, precisamente, indicar mecanismos para intervenção nas ZEIS. Foram instituídas as Comissões de Urbanização e Legalização-COMULS, cuja atuação se dá com a participação da comunidade, do poder público e da sociedade civil, instância mais diretamente envolvida com o processo de regularização das ZEIS. Com o avanço da experiência foi criado o Fórum do PREZEIS, em 1987, reunindo os integrantes de todas as COMULS, reforçando uma gestão participativa pela troca de conhecimentos, além de propiciar uma apreensão muito mais ampla do problema da habitação social, ao ser esta última percebida no conjunto da cidade.

Dessa estrutura inicial resulta a aplicação de instrumentos legais a Concessão do Direito Real de Uso-CDRU, para “latifúndios urbanos”, a desapropriação do domínio útil, consolidando o domínio pleno para as “Terras de Marinha”; e finalmente, como consequência de tais medidas, 26% dos assentamentos em Recife, no ano de 1990, encontram-se em processo de legalização ou já se encontram legalizados<sup>18</sup>. Além disso, fora do contexto do PREZEIS, foram realizadas melhorias em habitações e urbanizadas áreas pobres, através de mutirões e da utilização de tecnologia alternativa, a exemplo do esgoto condominial, como proposto do Programa SOS-Saneamento. Com relação à organização comunitária em Recife e a pressão por ela exercida, do total de 489 assentamentos populares cadastrados, em 1990, 81,8% possuíam entidades representativas<sup>19</sup>.

Já no município do Cabo foram iniciadas em 1986 experiências que se estruturaram em torno de um potencial local - o resíduo industrial de borra de carvão. Para o aproveitamento deste resíduo, foi implantado um núcleo de produção de tijolos maciços, aplicados na construção de casas e em diversas outras edificações. Além da redução de custos na construção das casas (70% em relação ao sistema tradicional, sem levar em conta o custo da mão-de-obra, que resultou de um processo participativo da comunidade, em regime de ajuda mútua), o núcleo de produção gerou subsídios financeiros, com o fornecimento de materiais para outras locais.

A intervenção foi iniciada como um Projeto de Pesquisa Aplicada para domínio da tecnologia e contou com subsídios técnicos do Projeto Favela da USP, São Paulo (1986), como também da Fundação de Tecnologia Industrial-NUTEC, Ceará (1986). Além do treinamento em São Paulo de técnicos da cidade do Cabo, participou desta experiência inovadora para apropriação de

---

<sup>18</sup> Conforme SOUZA, 1991

<sup>19</sup> Conforme SOUZA, 1990

tecnologia, um profissional que já havia atuado no Núcleo de Materiais Alternativos e Desenvolvimento e Apropriação de Técnicas Não-Convencionais da URB/Olinda

Na cidade de Olinda desenvolveu-se uma experiência de intervenção sobre áreas carentes originada de um convênio assinado em 1985, entre a Prefeitura Municipal de Olinda-PMO e o extinto Banco Nacional da Habitação-BNH. o Projeto Ilha de Santana, nome da comunidade alvo, abrangendo cerca de mil famílias e iniciada em 1987. Com amplos objetivos, teve a sua ação tanto em regularização jurídica quanto urbanística, buscando associá-las, num aspecto inovador Além do que resultaram enfatizados o processo de organização comunitária e de participação popular em suas práticas: na metodologia de elaboração de projeto e construção comunitária de moradias, com processo de autoconstrução, e, finalmente, na implantação de infraestrutura básica do assentamento (reparcelamento, acessos e esgotos condominiais)

Com a finalidade de regularização jurídica, o Projeto Ilha de Santana utilizou a CDRU, vez que parte da área do assentamento pertencia ao município e outra foi adquirida por este via desapropriação de terras de particulares Na construção das moradias e equipamentos comunitários, implantou-se uma unidade produção dentro do próprio assentamento, fazendo-se uso de tecnologia alternativa de produção de tijolos em solo-cimento, com a redução de custos Além disso, o Programa de Moradias contou com o aporte de conhecimentos e assessoria técnica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A., visando racionalizar a construção das casas mediante a utilização de *kits* pré-fabricados para as instalações hidráulicas elétricas, cobertas e esquadrias.

O Programa Nosso Chão do município de Jaboatão dos Guararapes - na sua proposta básica, em 1990, e durante toda a intervenção - contou com a participação de técnicos que atuaram no Projeto Ilha de Santana do município de Olinda, em consultoria e sob o regime de prestação de serviços temporários Inicialmente, foi instituída a Lei de ZEIS, nº 114/91, com a implementação de mecanismos de gestão participativa, pela instituição de COMULs e do Fórum das ZEIS de forma apropriada às condições locais (1991) Para a legalização de posse, ao mesmo tempo em que se fazia uso da CDRU, desenvolveu-se metodologia com aplicação inovadora do Usucapião Especial Urbano, dispositivo legal da Constituição Federal (1988) Assim, foram realizadas ações plúrimas do referido dispositivo legal e criada jurisprudência em Usucapião Especial Urbano de caráter coletivo, o que possibilitou e agilizou a emissão de maior número de títulos de posse de terra, além de isentar de ônus o poder público municipal, diferentemente da CDRU aplicada em Olinda, que se baseou na desapropriação pública das áreas dos assentamentos e posterior desafetação.

Diante da complexidade da aplicação do instrumento legal Usucapião, a requerer dados precisos de propriedade, entre outros, utilizou-se a tecnologia de levantamento cartográfico computadorizada, sob a condução da Associação de Voluntários de Serviço Internacional-AVSI e de técnicos de Belo Horizonte, bem como procedeu-se a elaboração de documentação específica que cruzava dados cadastrais, jurídicos e espaciais, num trabalho expressivo de multidisciplinaridade. Foi desenvolvida, também, metodologia de projeto de regularização urbanística integrada à regularização fundiária, destacando-se a preocupação com a normatização do uso-ocupação das ZEIS com ênfase na tipicidade da área.

Participaram desta experiência técnicos oriundos do poder público dos municípios de Recife e Olinda, em regime de transferência, ou ainda prestando um trabalho informal de assessoria esporádica. Fazemos alusão ao fato de que parte desta equipe técnica migrou, posteriormente, para instituições da cidade do Recife, desenvolvendo trabalhos similares em organizações não-governamentais e dentro do próprio quadro do poder público municipal, entre outros.

Reportando-nos ao PREZEIS do Recife, no período de 1993-1995, fica constatada na reformulação da Lei do PREZEIS a criação de novos instrumentos: Câmaras Temáticas (urbanização, legalização e orçamento) e Fundo do PREZEIS, gerido pelo Fórum Deliberativo, com representação no Conselho de Desenvolvimento Urbano. Quanto à regularização fundiária, foram realizadas ações plúrimas de Usucapião Especial Urbano, emissão de títulos de CDRU condominial, bem como desenvolvida metodologia e aplicação de Usucapião Especial Urbano sob domínio útil, como um novo aporte no campo da habitação social.

Ao lado do emprego inovador de tecnologia em Geoprocessamento, com o desenvolvimento do Sistema de Informações Geográficas (para apoiar ações de intervenção) das ZEIS-GIS/ZEIS, elabora-se Metodologia de Planos Urbanísticos, com proposta de normatização apropriadas às ZEIS, enfatizando-se a questão ambiental e sócio cultural, relacionado, assim como em Jaboatão, aspectos projetuais (propostas de intervenção físico-ambiental) e normativos (normas de uso-ocupação do solo). Nesta última etapa, salientamos uma significativa participação de técnicos advindos da experiência do Jaboatão dos Guararapes, os quais incorporando memórias interventoras anteriores à bagagem de experiências do próprio PREZEIS, agora recriam, recompõem e mantêm um processo de evolução sempre permanente.

Ao longo do processo descrito, vale lembrar, desenvolve-se uma prática de pesquisa e elaboração de trabalhos acadêmicos que acompanha e busca entender sua evolução. Alguns dos resultados desses trabalhos seriam incorporados às experiências práticas, assim como o repasse das observações para as práticas em andamento seria efetivado, desde que boa parte dos



indivíduos que os elaboraram se envolveram diretamente nessas experiências, continuando ainda a se envolver (teórica e empiricamente)

### **3. NATUREZA DAS EVOLUÇÕES NAS PRÁTICAS DE INTERVENÇÃO SOBRE ÁREAS CARENTES NA RMR: UMA SÍNTESE**

Como se pode perceber, a evolução das técnicas e experiências de intervenção sobre áreas carentes, advinda com o intercâmbio técnico e teórico entre as várias experiências que se desenvolveram nas décadas de 80 e 90, tem uma natureza bastante clara. Ela representa um aprofundamento progressivo sobre um mesmo tema (com pequenas variações): a melhoria das condições de vida dos habitantes de “favelas”, pela regularização de sua situação físico-ambiental e jurídica, além de sua participação na gestão desses processos. Por si só tal natureza contribui para uma reflexão ampla, multidisciplinar, do que deve ser a intervenção sobre áreas urbanas carentes. Vale notar, que tais experiências têm intrínseca relação umas com as outras, tanto no corpo técnico que as desenvolveriam, como na construção de técnicas e métodos progressivamente evoluídos e adaptados às situações encontradas. Nesse aspecto, são três os patamares fundamentais de evolução.

Primeiramente, o PREZEIS-Recife, como marco de um processo de gestão mais complexo para áreas de interesse social, que passam a contar com um corpo de lei que regula seu tratamento e garante a participação dos comunitários e a sociedade civil em sua condução. Em seguida, o Projeto Ilha de Santana-Olinda, como experiência mais abrangente do ponto de vista prático, como grande laboratório de processos de melhoria físico-ambiental (reparcelamento do assentamento, implantação de infra-estrutura etc.), redução de custos de implantação de projeto (tecnologias alternativas de produção de moradias e outros equipamentos) e legalização da posse da terra (primeiras experiências com a CDRU). Por fim, mas não encerrando o ciclo, o caso do Programa Nosso Chão-Jaboatão dos Guararapes, marcante em sua abrangência pelo desenvolvimento de procedimentos metodológicos de intervenção físico-urbanística e no alcance de resultados práticos de regularização fundiária, com o Usucapião Especial Urbano. O Quadro-Síntese, a seguir exposto, busca demonstrar a abrangência do intercâmbio entre experiências, bem como a natureza das ações por ele englobado.

Alimentando, ainda, a rede de troca/multiplicação de experiências, teríamos o contato da administração de São Bernardo dos Campos-SP com o PNC, e a transferência de alguns técnicos da RMR para trabalhar em ações similares em São Paulo, Minas Gerais, Bahia etc. Na RMR, o ciclo de permuta técnica, tecnológica e política, migraria para o Recife, centrando no PREZEIS todos os avanços do PNC, com impactos em sua estrutura de gestão e

organização de atividades de cunho técnico e político (legalização, urbanização, gestão)

Ao recuperar a história dessa rede nos casos das administrações dos citados municípios da RMR, as técnicas e metodologias empregadas em seu rumo evolutivo, bem como os produtos sociais deles resultantes, percebe-se que o intercâmbio se faz mais como produto de contatos interpessoais que inter-institucionais. A informalidade desse intercâmbio possibilita maior flexibilidade no fluxo de pessoas e experiências, porém, inviabiliza uma evolução mais abrangente e ordenada. Sem desconsiderar as vantagens desse meio de intercâmbio, pode-se lançar o questionamento de que modo uma rede de repasse de experiências já informalmente implantada pode ser otimizada, de forma a tornar possível a difusão, discussão e emprego comparativo dessas técnicas e metodologias em nível nacional (desenvolvimento comunitário, aspectos urbanístico-ambientais, regularização fundiária)?

## **BIBLIOGRAFIA**

- BONDUKI, N. Habitação. construindo territórios de utopia **FASE**, São Paulo, 1992
- CALABRIA, M. C. A. Nosso Chão, caminhos de lutas e conquistas a experiência fundiária urbana - uma visão não linear da cidade **Dissertação de Mestrado**, MDU-UFPE, Recife, 1994
- CARVALHO, R. O. de e SILVA, E. A. de B. Projeto de solo borra de carbureto - população de baixa renda no município do Cabo-PE. In **Alternativas tecnológicas para habitação e saneamento**, MHU/PNUD, Brasília, 1988
- DINIZ, F. R. Planejamento Urbano: uma nova *praxis* em gestação - o caso do Programa Nosso Chão em Jaboatão dos Guararapes **Dissertação de Mestrado**, MDU-UFPE, Recife, 1994.
- MOURA, S. Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários de gestão urbana **Análise & Dados**, nº 1, v. 3, Salvador, 1993
- PMBH. PROFAVELA. Plano Municipal de Habitação Popular II. Belo Horizonte, 1987
- PROGRAMA NOSSO CHÃO. Histórico do Programa Jaboatão dos Guararapes, 1992
- REGO, R. do e CAVENDISH, L. Aplicações de tecnologias alternativas em Pernambuco. In **Alternativas tecnológicas para habitação e saneamento**, MHU/PNUD, Brasília, 1988
- ROCHA, D. M. Planos urbanísticos a partir de um sistema de informações geográficas: uma experiência em ZEIS do Recife. **XVII Congresso Brasileiro de Cartografia**, Salvador, 1995

- SOLER, S. O PREZEIS. um processo de participação popular no Recife.  
**Dissertação de Mestrado**, MDU, Recife, 1991.
- SOUZA, M A de A. Assentamentos populares do Recife transformação recente da situação fundiária e jurídica In **Novas e Velhas Legitimidades na Reestruturação do Território**. UFBA, Salvador, 1993
- TRAUTVETTER, J. Programa de produção de moradias Projeto Ilha de Santana-Olinda In **Alternativas tecnológicas para habitação e saneamento**, MHU/PNUD, Brasília, 1988

**QUADRO SÍNTESE DA REDE INFORMAL DE INTERCÂMBIO DE TÉCNICAS E EXPERIÊNCIAS DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS CARENTES**

AÇÕES EXPERIÊNCIAS	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	REGULARIZAÇÃO FÍSICO- AMBIENTAL	GESTÃO	ORIGEM DOS SUBSÍDIOS
<b>PREZEIS-Recife (1987-93)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicação de instrumentos</li> <li>- Concessão de Direito Real de Uso,</li> <li>- Usucapião</li> <li>- Aplicação da CDRU e desapropriação do domínio útil, consolidando o domínio pleno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicação de</li> <li>- Lote padrão,</li> <li>-</li> <li>- Desmembramento/remembramento</li> <li>- Parcelamento do solo,</li> <li>- Destinação de lotes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institucionalização da Lei do PREZEIS, como instrumento de gestão participativa</li> <li>- Comissões de Urbanização e Legalização-COMULs (1987),</li> <li>- Fórum do PREZEIS (1988)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LUOS-Recife, concertuação de ZEIS (1983),</li> <li>▪ PROFAVELA, Minas Gerais (1985)</li> </ul>
<b>Projeto Solo-Borra de Carbueto-Cabo (1986-88)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não abrangeu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Produção de material alternativo, metodologia de projeto e construção de habitação popular e outros equipamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Considerou o mutirão e a autoconstrução como forma de produção de equipamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projeto Favela da USP, São Paulo (1986);</li> <li>▪ Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial-NUTEC, Ceará (1986),</li> <li>▪ Programa de Lotes Urbanizados da SEHAB, Pernambuco (1987),</li> <li>▪ Mutirão de Moradia SEAC, Cabo (1987)</li> </ul>

<p><b>Projeto Ilha de Santana-Olinda (1986-88)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compra de terreno do BNH e contratos de Concessão de Direito Real de Uso-CDRU,</li> <li>▪ Desapropriação de lotes de um loteamento formal e contratos de CDRU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implantação de infra-estrutura básica (esgoto e coleta/reciclagem de lixo),</li> <li>▪ Redesenho da fração urbana,</li> <li>▪ Implantação de equipamentos comunitários,</li> <li>▪ Produção de material alternativo, metodologia de projeto e construção de habitação popular e outros equipamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestão participativa na condução do processo;</li> <li>▪ Considerou o mutirão e a autoconstrução como forma de produção de equipamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SOS-Saneamento, Recife (1987),</li> <li>▪ Unidade Experimental de Reciclagem e Compostagem, Recife</li> <li>▪ Esgoto Condominial, Cabo</li> <li>▪ Coleta de lixo com tração animal, Cabo</li> <li>▪ Projeto Solo-Borra de Carbueto, Cabo (1986),</li> <li>▪ Racionalização do Processo de Produção de Habitação, IPT, São Paulo (1987),</li> <li>▪ PREZEIS, Recife (1987);</li> <li>▪ Assessoria PNUD</li> </ul>
<p><b>Programa Nosso Chão-Jaboatão (1989-92)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desafetação de áreas públicas e contratos e títulos de CDRU,</li> <li>▪ Metodologia e aplicação de Usucapião Especial Urbano,</li> <li>▪ Ações plúrimas de Usucapião Especial Urbano,</li> <li>▪ Jurisprudência em Usucapião Especial Urbano de caráter coletivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metodologia e projetos de regularização urbanística integrada à regularização fundiária,</li> <li>▪ Metodologia para normatização de parâmetros urbanísticos apropriados às ZEIS,</li> <li>▪ Ênfase à tipicidade das áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institucionalização da Lei de ZEIS de Jaboatão (1991),</li> <li>▪ Institucionalização de instrumento de gestão participativa</li> <li>- Comissões de Urbanização e Legalização-COMULs (1991);</li> <li>- Fórum das ZEIS (1991).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PROFAVELA, Minas Gerais (1985),</li> <li>▪ PREZEIS, Recife (1987),</li> <li>▪ Projeto Solo-Borra de carbueto, Cabo (1988),</li> <li>▪ Projeto Ilha de Santana, Olinda (1988),</li> <li>▪ Tecnologia em levantamento cartográfico informatizado, AVSI, MG/CEE (1990),</li> <li>▪ Lei Orgânica Municipal (1990),</li> <li>▪ Lei Orgânica São Paulo/Recife,</li> <li>▪ Constituição Federal (1988)</li> </ul>

<p><b>PREZEIS-Recife (1993-95)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desafetação de áreas públicas e contratos e registro de CDRU,</li> <li>▪ Emissão de títulos de CDRU Condominial,</li> <li>▪ Metodologia e aplicação de Usucapião Especial Urbano,</li> <li>▪ Ações plúrimas de Usucapião Especial Urbano,</li> <li>▪ Metodologia e aplicação de Usucapião Especial Urbano sob domínio útil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metodologia e projetos de Planos Urbanísticos</li> <li>- Reparcimento da fração urbana,</li> <li>- Normatização de parâmetros urbanísticos apropriados às ZEIS,</li> <li>▪ Ênfase a aspectos como</li> <li>- Tipicidade das áreas,</li> <li>- Questão ambiental (imagem, percepção), estética (soluções plásticas) e sócio-cultural (morfologia, tipologia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reformulação da Lei do PREZEIS, com atualização/criação de instrumentos de gestão participativa</li> <li>- Comissões de Urbanização e Legalização-COMULs,</li> <li>- Fórum do PREZEIS como instância deliberativa,</li> <li>- Câmaras Temáticas (Urbanização, Legalização e Orçamento),</li> <li>▪ Fundo do PREZEIS, gerido pelo Fórum,</li> <li>▪ Representação do Fórum no Conselho de Desenvolvimento Urbano,</li> <li>▪ Emprego da tecnologia Geoprocessamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PREZEIS, Recife (1987),</li> <li>▪ Programa Nosso Chão, Jaboatão (1992),</li> <li>▪ Lei Orgânica Municipal</li> <li>▪ Plano Diretor da Cidade do Recife (1990),</li> <li>▪ Organizações Não-Governamentais no Fórum do PREZEIS,</li> <li>▪ Assessorias UFPE/UFRN</li> </ul>
--	--	---	--	--

# REASSENTAMENTO DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS PELO PROJETO LINHA AMARELA

GUIMARÃES Eduardo Cotrim<sup>(\*)</sup>

## Introdução

Este *paper* busca ser uma expressão do trabalho que vem sendo desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação no que diz respeito ao Programa de reassentamento de famílias de baixa renda, ligado à implantação do eixo viário “Linha Amarela”, não se tratando, neste sentido de um texto com caráter de pesquisa. No entanto, mesmo como um breve documentário, entendo que possa vir a colaborar tanto para o intercâmbio de informações entre profissionais ou entidades que atuam no campo da Habitação, como, evidentemente, pode ser objeto de debate que busque aprimoramento da própria experiência em curso.

## I. Obras Públicas / Programa Habitacional

Em cidades onde o crescimento da habitação informal ocorreu ao longo de décadas de forma descontrolada, sempre acompanhado pela falta de oportunidades de aquisição da moradia, qualquer obra pública de certo vulto, ainda que fundamental à cidade, tem sido sinônimo de violência. Não é à toa que, até hoje, o trauma da desocupação de áreas irregulares alcança não só os que podem ser diretamente atingidos, como também o corpo administrativo e técnico de muitos poderes públicos. No caso do Rio, tudo isso provocou por três décadas o abandono de quaisquer intervenções urbanísticas expressivas que respondessem às necessidades coletivas.

Tornou-se temerário, do ponto de vista prático, ainda o Rio como exemplo, executar tais obras. Fundamentalmente, por dois motivos: primeiro, porque enfrentar o problema habitacional de populações de baixa renda é algo mais complexo do que a execução da própria obra. E segundo, porque, do ponto de vista político, o desgaste, mesmo que temporário, resultante da expectativa de muitas famílias abandonarem seus tetos, encoraja administradores e políticos a postergarem decisões. E, de fato, não há melhor discurso para qualquer poder público, em uma cidade plena de habitações informais, que o de afirmar ter optado pela permanência de uma ocupação, em vez da realização de uma obra.

---

(\*) Arquiteto, Superintendente de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

## **II. Linha Amarela / Programa de Reassentamento**

A implantação do Projeto “Linha Amarela”, um eixo viário que ligará a Zona Norte da Cidade à Barra da Tijuca, agrega, inevitavelmente, o conjunto das circunstâncias acima mencionadas, e atinge também áreas formais da malha urbana. Na ótica do trato da questão, envolvendo o patrimônio privado, a solução, embora operacionalmente trabalhosa, não é problemática desapropriação. Esta face do Projeto, no entanto, não pertence à Secretaria de Habitação, permanecendo na esfera jurídica da Municipalidade.

Ao longo do Rio Faria-Timbó, cujo leito será canalizado e em cujas margens as pistas estão sendo executadas, situam-se - ainda na zona norte da cidade - 85% das ocupações irregulares do percurso de toda Linha Amarela. Na faixa de projeção da Via, aproximadamente 2 200 famílias vivem, em sua maioria, em barracos de madeira ou em casas improvisadas de alvenaria. Em vista disso, entendeu-se que as vantagens da Linha Amarela para os tempos atuais do Rio deveriam ser acompanhadas por uma política igualmente atual de realocação das populações carentes atingidas pelo projeto.

**Adotaram-se, então, as seguintes premissas :**

1. Preferência para reassentamento em casas que permitam expansão, em lotes infra-estruturados
  2. Tipologia das casas proporcional ao esforço já materializado pelas famílias na antiga habitação. Descaracterizada a doação
  3. Alternativas de localização em áreas próximas ao assentamento existente
  4. Reconhecimento do domínio e Titulação
- 1. Preferência para reassentamento em casas que permitam expansão, em lotes infra-estruturados**

As experiências do Rio mostraram que os conjuntos residenciais verticalizados estão mais vulneráveis à desarticulação espacial e urbanística com o passar do tempo. Se por um lado, resolvem o problema construtivo de forma mais rápida, por outro, uma vez concluídos, exigem formas de gerenciamento e manutenção mais complexas por parte dos próprios moradores. Não que isto não possa vir a ocorrer, pois independentemente da tipologia edificada, vertical ou horizontal, cada morador tem direitos e obrigações. No entanto, em muitas famílias, a herança da informalidade não desaparece após o reassentamento, e nem sempre passam a ser satisfatórios os recursos de controle do Poder Público.

A forma de ocupação urbanística proposta visou a minimizar possibilidades de futuras invasões às áreas coletivas, com a consequente descaracterização da paisagem construtiva (o que ocorreu com frequência no Rio, em quase todos os conjuntos habitacionais criados a partir dos anos 60)



A implantação do embrião no lote ocorre a partir do alinhamento frontal, mantido livre o fundo do lote para ampliação da unidade (o que não pode ocorrer em um apartamento) Por sua vez, o alinhamento dos fundos dos lotes constitui divisa com os fundos de outros, e as vias internas são acessos às testadas. Assim, são constituídas as vilas

As unidades são geminadas e possuem pé-direito duplo, com previsão para apoio da laje, podendo o morador duplicar, internamente, a área da casa de forma mais rápida As unidades são servidas por rede de esgoto, abastecimento de água e energia As vilas possuem equipamentos públicos básicos de iluminação, calçamento das vias e arborização.

## **2. Tipologia das casas proporcional ao esforço materializado nas antigas habitações**

Embora seja corriqueira a leitura de áreas favelizadas como uma tipologia padrão, sabe-se que, de fato, diferenças, às vezes significantes, existem não só entre uma “favela” e outra, dentro de uma mesma cidade, mas também entre um “barraco” e outro, dentro de uma mesma favela As histórias de cada família nem sempre são iguais, como nem sempre são iguais as histórias das famílias de um mesmo edifício de Ipanema ou de Docklands Neste sentido, por exemplo, a comunidade do Edifício César, em Ipanema, é um encontro tão casual de pessoas como o é o da comunidade Riacho Doce, ao longo do Rio Faria Timbó Sabemos que o mesmo também ocorre com relação à mobilidade destas pessoas ou famílias, em função dos mais variados motivos

Mais do que nas visitas às “comunidades”, foram nos diversos contatos com as famílias ocupantes das diversas áreas que as diferenças e os descontentamentos tornaram-se ainda mais nítidos Consideravam injusto que uma casa de 53m<sup>2</sup> de alvenaria, a 1m da beira do rio, valesse um embrião igual àquele em que seria reassentado o morador de um barraco de madeira, em palafita, de 9m<sup>2</sup>, praticamente dentro do rio O que dizer, então, de casos excepcionais, como o do “seu” Francisco, na “Vila Novo Rio”, com duas esposas para sustentar, em uma casa bem acabada de 102 m<sup>2</sup> ?

Sendo o reassentamento a diretriz, ocorrem casos em que a família exige “indenização” Embora haja situações excepcionais que a serem consideradas, não se estimula esta alternativa, mesmo porque o valor da maioria das casas em que moravam é muito inferior ao do embrião simples O critério de alocação das unidades a serem entregues, segundo os padrões das moradias existentes, buscou seguir demandas dos próprios moradores e de suas Associações Uma conjugação dos tipos de construção - madeira, musta e alvenaria - considerando intervalos de menos de 25 m<sup>2</sup> a até mais de 85 m<sup>2</sup>, corresponde desde a entrega do embrião normal à possibilidade de dois

embrões com lajes colocadas, com intermediações da entrega de um a dois Kits de laje

### **3. Alternativa de localização em áreas próximas ao assentamento existente**

Nas regiões do Município onde a ocupação urbana torna-se rarefeita, os terrenos são mais baratos como em qualquer outra cidade. No entanto, a distância e a falta de infra-estrutura básica de saneamento nestas áreas acabam por aumentar o custo final da construção de moradias, estendendo-se, evidentemente, este custo ao morador, desde que trabalhe nas áreas de maior densidade do Município. Isto não parecia ser tão óbvio há 30 anos atrás.

Quatro áreas foram até agora identificadas e já adquiridas para os reassentamentos da Linha Amarela. Mesmo com a possibilidade de este número vir a aumentar, até este ponto, exaustivas pesquisas de áreas em plantas cadastrais com identificação no local destes terrenos, revelaram que os próprios Municipais relativamente próximos e passíveis de aproveitamento do ponto de vista físico estavam já invadidos. Concentraram-se esforços na busca de múltiplas áreas livres que remanesceriam com a sobreposição do traçado da própria Linha Amarela. Embora algumas áreas ainda possam vir a ser consideradas para fins habitacionais, uma série de fatores limitou o seu aproveitamento imediato.

A concentração de 9 000 pessoas na geração de um só terreno seria possível e, sem dúvida, mais fácil. No entanto, a opção por assim não proceder, ou seja, a não concentração numa só área, significa reduzir as dificuldades quanto ao acesso aos equipamentos básicos de educação e saúde, favorecendo também o conjunto de interrelações eventualmente mantidas entre as famílias a região.

### **4. Reconhecimento do domínio e Titulação**

Já tendo sido cadastradas, uma vez realocadas, as famílias recebem, individualmente, um documento que dá a elas o direito à casa. Assinado pelo Município e pelo morador, o documento prediz a titulação da propriedade para a família reassentada como compromisso do Poder Público, ao mesmo tempo em que exige por parte do morador o compromisso de zelar pela unidade, de só construir dentro dos limites de seu lote e de não transferir o imóvel.

Cerca de 250 famílias estão já residindo no primeiro terreno entre aqueles já adquiridos para fins do reassentamento, e o novo parcelamento já está em aprovação pelo Município. A forma de titulação será a de regime condominial, correspondendo a cada família uma fração útil do terreno.

Um tempo não excessivo demandado pelos procedimentos administrativos para chegar-se ao Título de Propriedade é, estrategicamente, interessante. Embora a recepção das novas habitações, assim como o interesse na participação do documento tenha sido extremamente valorizada, a experiência mostra que há um período, após a transferência dos moradores, em que ajustes e alguns desajustes sempre ocorrem na nova “comunidade” Os que permanecerem serão sem dúvida os que realmente querem e precisam da casa

# RECUPERAÇÃO URBANÍSTICA DE CONJUNTO RESIDENCIAL

*Prof Arq Benamy TURKIENICZ<sup>(\*)</sup>  
Arq Cléia Beatriz Hauschild de OLIVEIRA<sup>(\*\*)</sup>  
Arq Susana Elisabeth MALLMANN<sup>(\*\*\*)</sup>*

## 1. Caracterização do conjunto

### 1.1 Aspectos Gerais

Situado na região norte do município de Porto Alegre, capital do RGS, conforme planta anexa, o Conjunto Residencial Rubem Berta está, entre outros, conjuntos que apresentam inúmeros problemas urbanos causados pela incapacidade da população residente em viabilizar, de forma adequada, a manutenção dos serviços de uso comum, em especial das áreas condominiais

Este caso exemplifica, as dificuldades tanto pelo poder público, como adquirentes dos imóveis, de dar encaminhamento às soluções urbanísticas compatíveis com o tipo de problemática encontrada

O conjunto residencial implantado no início da década de 80, em terreno de propriedade da COHAB/RS, com área equivalente à 563 689,09 m<sup>2</sup>, é composto por 39 núcleos, cada um deles com 4 blocos de edifícios coletivos de 4 pavimentos, sendo que cada bloco possui 32 apartamentos e 128 economias por núcleo

Totalizando 4992 apartamentos, o conjunto residencial, conforme o projeto inicial, apresenta-se, hoje, com modificações significativas de ordem espacial na área, originada pela intervenção da população moradora. Tendo em vista a ausência de limites físicos claros, as áreas condominiais apresentam adiantado processo de ocupação irregular, onde vem sendo gradativamente “colonizadas” pelos moradores dos apartamentos e até por não moradores

O levantamento físico-funcional, recentemente realizado identificou mais 1984 construções alternativas onde 59,12 % são garagens, 22,68 % habitação, 9,82% comércio e 5,42% de construções mistas

Hoje a população estimada é de aproximadamente 25 000 habitantes. Em 1986 quando apenas 10 núcleos estavam concluídos, 1280 apartamentos

---

(\*) Professor da UFRGS (Faculdade de Arquitetura), PhD, filho de Mejer Turkienicz e de Geny S Turkienicz, Av Sarmento Leite s/nº, Porto Alegre, RS, CEP 90 050-170

(\*\*) Arquiteta, filha de Werno Aloysio Hauschild e Eria Moller Hauschild, Av Borges de Medeiros, 2244, 6º andar, Porto Alegre, RS, CEP 90 110-150

(\*\*\*) Arquiteta, filha de Osmar Jacob Mallmann e Maria Kretzmann Mallmann, Av Borges de Medeiros, 2244, 6º andar, Porto Alegre, RS, CEP 90 110-150

foram comercializados pela COHAB/RS, e os demais ocupados através de invasão e posteriormente, negociado junto à Companhia buscando a conclusão das obras e a regularização frente aos compromissos contratuais

## 1.2 Conflitos

Esta situação permanece irregular até hoje, e provocou graves problemas quanto a manutenção dos prédios, acarretando prejuízos significativos na habitabilidade nos edifícios, agravada pelos sérios problemas resultantes do processo inacabado de implantação da infra-estrutura básica, causando a carência de serviços e equipamentos urbanos

Por outro lado a ocupação desordenada do solo, a ausência de delimitação dos condomínios, a dificuldade do acesso livre aos espaços previstos para uso público, em especial os destinados à circulação de veículos e pedestres, bem como a localização inadequada dos prédios construídos após os de habitação coletiva, coloca em alguns locais a população residente em situação de risco e desconforto

A condição de ocupação dada pelo projeto original não se verifica na prática. O princípio geral da concepção inicial, baseado no conceito modernista e racionalista de projeto, demonstrou ser inadequada para uma área de baixa renda

O partido adotado caracteriza-se pela implantação de edifícios isolados, repetitivos no interior de vasta área aberta, onde todo o espaço livre das edificações é acessível a qualquer usuário, sendo este morador ou não do conjunto, gerando conflitos no sistema de circulação, nos espaços de uso público e na definição dos espaços de uso exclusivo dos moradores

Além dessas características, o conjunto tem a peculiaridade de situar-se em terreno de topografia levemente acidentada, favorecendo a implantação escalonada, e partes de declividade acentuada limitando-se com extensas glebas vazias

Aprovado o projeto urbanístico, segundo lei municipal dos conjuntos residenciais de 1964, sofreu ao longo do tempo uma descaracterização quanto a sua aplicação, devido ao fato de que a referida legislação não previa nenhuma vinculação com a administração pública. Desta forma ficava a descoberto a construção e manutenção das vias de circulação, da instalação dos equipamentos públicos e comunitários como áreas verdes, escolas e creches, sem pensar nos referentes à saúde e segurança pública. Esta situação, gera conflitos e carências de difícil reversão nos conjuntos de grandes dimensões ocupados por população de baixa renda, e para responder a estas necessidades, em 1979 foi introduzida na legislação municipal novos parâmetros urbanísticos exigidos para o parcelamento do solo, cuja obrigatoriedade da destinação de áreas públicas, nos casos de loteamento, desmembramentos e condomínios

acima de uma determinada área, propicia a desejada definição de responsabilidades

Desta forma o poder público assume uma nova postura na solução dos problemas gerados pelos grandes conjuntos existentes na cidade como é o caso da área em estudo. A proposta tem como base a transformação da figura de conjunto residencial em loteamento, onde fica determinado os limites do público e privado, com as respectivas atribuições

## **2. Características do processo**

### **2.1 Origem da formulação**

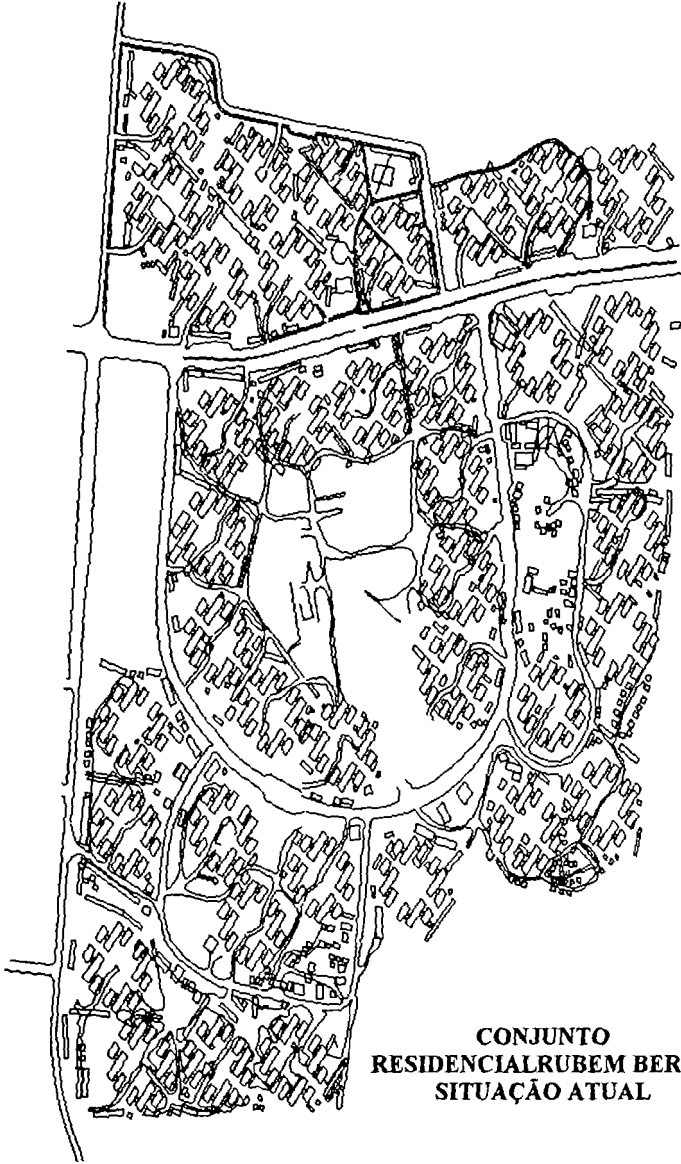
Em meados de 1993, a Secretaria de Planejamento Municipal em conjunto com Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre, procurando atender as reivindicações da comunidade no sentido de regularizar o conjunto residencial, tem feito avaliações da situação jurídica, social e urbanística, e propôs várias ações e iniciativas conforme diferentes competências.

O projeto em pauta, recuperação urbanística do conjunto residencial é também resultado do Projeto Centros de Bairro, lançado no início do governo atual, com o objetivo de identificar e valorizar novas centralidades, sendo esta área indicada como parte do contexto de oportunidades de intervenções que estimulam a qualificação dos espaços de uso público planejados de forma adequada

### **2.2. Abordagem do tema**

O projeto desenvolvido, considerou a área como um todo, o que propiciou uma integração das ações de governo, que culminaram na assinatura de um convênio entre Prefeitura Municipal de Porto Alegre e COHAB/RS, que estabeleceu ação conjunta entre os agentes envolvidos visando promover a regularização do Conjunto Residencial Rubem Berta, compreendendo para tanto, a reformulação da situação urbanística do local que consistiu na redefinição das áreas públicas e privadas, sua aprovação e execução pelos respectivos órgãos competentes

Etapas bem distintas caracterizam o processo em andamento, sendo umas voltadas ao desenvolvimento do projeto urbanístico, e outras, ações que viabilizam as melhorias da qualidade de vida dos moradores diretamente vinculadas as competências do poder público. Somou-se a este esforço, a participação da comunidade organizada no acompanhamento das decisões, realização das obras e investimentos a serem canalizados para a região



**CONJUNTO  
RESIDENCIAL RUBEM BERTA  
SITUAÇÃO ATUAL**

Para tanto, foi criado em março de 1994, grupo de trabalho permanente, composto por lideranças da comunidade local e por um representante de cada secretaria do governo municipal, para elencar ações de serviço e, inclusive, para ajudar a comunidade nas suas demandas sobre outros setores públicos, num esforço conjunto de encontrar soluções compatíveis com as necessidades apontadas pelos componentes do GT

A recuperação do núcleo depende, hoje, da elaboração do Estudo de Viabilidade Urbanística, que consiste na definição das áreas de destinação pública como ruas, praças, escolas e na delimitação dos lotes de uso privativo, propostos de acordo com a situação existente no local, e sua aprovação pelos órgãos competentes

Ao cumprimento desta importante etapa de trabalho os órgãos e departamentos da esfera municipal e estadual, sob a orientação de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, elaboraram as diretrizes para parcelamento do solo, uso e ocupação dos principais pontos de convivência social, a qual foi amplamente debatida com os 320 síndicos eleitos especialmente para se apropriarem do desenho proposto. As contribuições vieram no sentido de se iniciar a implantação dos limites dos condomínios, garantindo a ligação entre os mesmos e acessibilidade desejada

Esta experiência é pioneira e inédita em termos do processo de relacionamento político e administrativo no Município que, ao lado de outras iniciativas, a atual administração tem tomado e apoiado no campo das relações de decisões que envolvem o poder público e a sociedade civil. Tal iniciativa caracteriza-se pela capacidade de responder às demandas com maior rapidez, trazer informações atualizadas, esclarecer à população envolvida e construir soluções em conjunto

Os interlocutores das comunidades se qualificaram como verdadeiros representantes dos “representados”, e diferentes setores do governo municipal interagiram possibilitando soluções eficientes e integradas

## **2.3 Síntese Metodológica e Ações de Gestão**

### **2.3.1 Reconhecimento da situação existente e definição de objetivos:**

- Avaliação da situação jurídica dos contratos firmados e das redes de água e esgoto.
- Cadastro das construções irregulares,
- Formação de grupo de trabalho,
- Assinatura de Convênio de ação conjunta

### **2.3.2 Diretrizes para a viabilização do parcelamento de solo:**

- Proposta de desenho urbano através de oficinas, institucional e comunitária,



- Processo de discussão com os moradores,
- Controle do crescimento das construções e das atividades(alvarás),
- Remoção de construções em áreas de risco.

### **2.3.3 Elaboração de projetos:**

- Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU),
- Contratação de levantamento topográfico,
- Projeto urbanístico e complementares do estudo,
- Aprovação dos projetos e levar ao Registro de Imóveis.

### **2.3.4 Implantação da recuperação urbanística do conjunto:**

- Garantir recursos no Orçamento Participativo e Programas Especiais,
- Execução dos projetos.

## **3. Aspectos relevantes**

Com o estabelecimento das diretrizes urbanísticas em forma de anteprojeto é possível orientar as ações do poder público e da iniciativa privada, de forma integrada e, otimizando os recursos humanos e materiais ali investidos

A proposta apresentada, não só reorganiza as funções e atividades desenvolvidas no seu interior, como integra-se com o entorno urbano facilitando relações de acesso com a vizinhança, o que tradicionalmente não acontece nos conjuntos construídos isolados uns dos outros e da malha urbana. O novo traçado simboliza a vontade política de tornar o Rubem Berta parte integrante de Porto Alegre.

Os estudos urbanísticos partiram de uma correlação entre padrões de acessibilidade, uso do solo e organização das edificações no espaço

O padrão de acessibilidade, analisado através do Modelo Sintático, revelou uma difusão de fluxos de moradores e visitantes. Alguns trechos, mais utilizados do que outros passaram a absorver usos comerciais e até de pequenas manufaturas. Os trechos de menor uso apresentaram maior propensão à invasão do espaço condominial. O fluxo mais intenso de moradores e visitantes privilegia rotas que conduzem para fora dos condomínios (avenidas, pontos de ônibus, comércio local).

A descoberta dessa relações apontou para a necessária diminuição do potencial de rota. Esta diminuição trouxe como consequência a drenagem do fluxo de pedestres para um número menor de vias. Paralelamente forma redefinidos os limites das áreas condominiais

Esta definição fez com que as áreas condominiais abandonassem o conceito do semi-público, restando áreas públicas e privadas aos moradores dos blocos de apartamentos

Esta redefinição trará duas consequências

- 1 - Possibilidade de maior inteligibilidade do conjunto, em que as pessoas ao se locomoverem encontram com mais facilidade o seu destino.
- 2 - Ao separar o público do privado consagra-se responsabilidades tais como
  - do poder público em manter o espaço público com pavimentação, limpeza, iluminação e segurança,
  - dos moradores em cuidar do espaço privado com sentido coletivo e não mais com vistas à simples ocupação de área patrimonial

Um novo sistema viário foi desenhado, onde cercas foram “derrubadas”, garagens e casas “removidas” Esta nova configuração foi apresentada aos moradores que manifestaram desejo de participar do processo de transformação

Para facilitar a participação dos moradores foram confeccionados blocos de madeira com a forma dos edifícios existentes em cada núcleo Colocados sobre a planta de situação, com desenho proposto, estes blocos permitiram uma rápida analogia com a realidade, e os moradores puderam então riscar no papel os novos limites e relocal as edificações que conflituavam com os objetivos consensuais da comunidade

O resultado foi uma participação franca e ampla, onde o diálogo entre os técnicos, moradores e líderes comunitários foi bastante facilitado por uma linguagem de comunicação - o modelo tridimensional - comum a todos

Após cada sessão, os técnicos ratificavam o desenho dos moradores, consensualizando as soluções, aprovando-as tanto do ponto de vista dos interesses particulares, quanto sob o ponto de vista da comunidade e da cidade

Muitos moradores tiveram que abrir mão de suas conquistas territoriais A concessão não foi muitas vezes tranquila Porém ficou claro que a estruturação do Conjunto Rubem Berta com o tecido urbano de Porto Alegre é mais do que uma simples solução para um problema local, e sim, instrumento de integração dos seus moradores aos benefícios da urbanização, fio condutor da cidadania e símbolo da possibilidade aberta para outros conjuntos habitacionais na mesma situação em todo o Brasil

#### **4. Perspectivas**

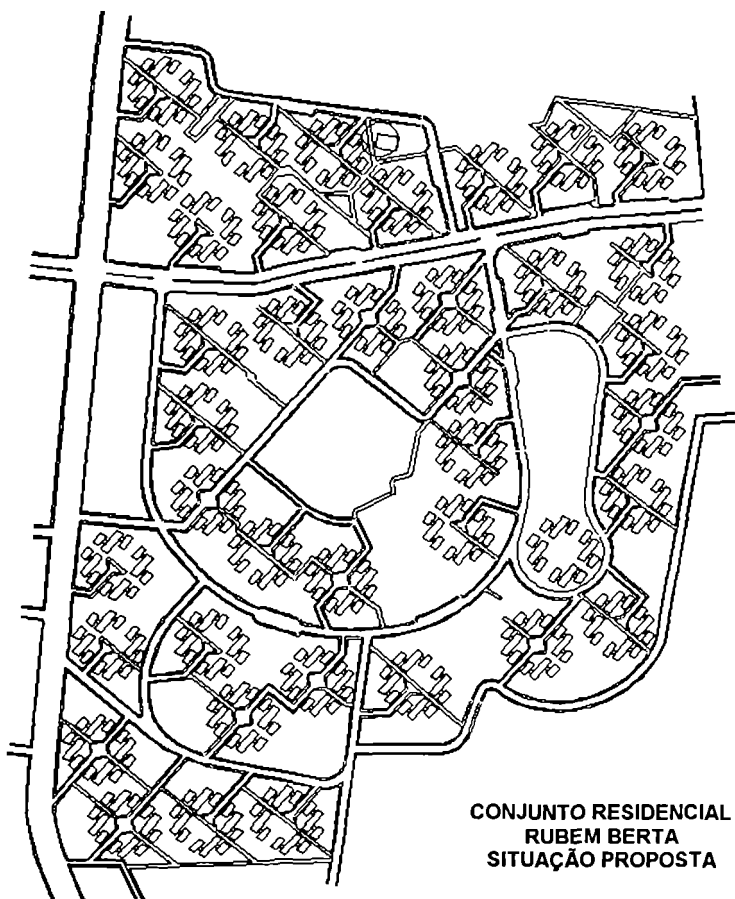
A continuidade do processo participativo de planejamento, é condição essencial para a concretização das ações desenvolvidas até o momento

Por um lado, a transformação das diretrizes em projetos propiciando a execução das obras, viabilizando a reorganização das funções existentes e as principais expectativas da comunidade em geral Por outro, a necessidade de aprovar nos órgãos competentes este projeto, garante aos moradores a sua

regularização urbanística, dando “direito” de posse à propriedade que de “fato” a comunidade já adquiriu

Estas expectativas e ações devem se desenvolver a longo prazo, mas garantindo a participação dos agentes envolvidos teremos a solução contínua dos problemas locais mais emergentes e conseqüentemente, as medidas legais aplicadas à realidade urbana atual

No que se refere aos aspectos de factibilidade do projeto, registramos que serão captados recursos financeiros junto ao Orçamento Participativo e, também criar formas de gestão cooperativa que canalize recursos da comunidade em geral



# OS CONCEITOS DE FRAGMENTAÇÃO E INFORMALIDADE COMO ELEMENTOS DE DESENHO E GESTÃO URBANA

*José Júlio Lima<sup>(\*)</sup>*

## **Introdução**

O campo disciplinar do desenho urbano, aqui entendido como "uma ponte vital, dando estrutura e realidade para planos bi-dimensionais e normas de desenho abstratas" (Tibbalds, 1988, p 12) antes do detalhamento de projetos e obras, mostra-se relevante para o contexto de gestão tanto institucional como participativa das cidades latino americanas, onde ineficiência na administração urbana pode resultar do intervalo entre a definição de políticas urbanas e ações concretas

Os conceitos de fragmentação e informalidade como parte integrante da agenda de desenho urbano propõe uma abordagem de gestão mais flexível e realista, a qual poderia, pelo menos teoricamente, contribuir para intervenções mais responsáveis em meios urbanos, tornando-os capazes de atingir maiores níveis de sustentabilidade no seu desenvolvimento

A discussão destes dois princípios parte da necessidade sentida de uma melhor definição conceptual em instrumentos de execução de políticas públicas, a saber o Plano Diretor Municipal, as Leis de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Planos Plurianuais e Orçamentos Programas

As modificações nos padrões físicos das cidades, resultantes das disfunções dos instrumentos de regulação, nesta linha de análise, adquirem a importância de serem os tradutores destes princípios e norteadores tanto de iniciativas do poder público, como do setor privado

## **A fragmentação**

A fragmentação, a partir dos padrões físicos compõem as interfaces entre formalidade e informalidade de ocupações. O planejamento urbano através de sua ideologia, tem visto a cidade através de redes homogêneas de serviços, sujeitas a planos diretores e zoneamentos (Balbo, 1993, p 29), os diversos segmentos da cidade entendidos como componentes do desenho na estrutura fragmentada das cidades latino americanas passam a ser associados apenas a intervenções que teriam o objetivo de regularizar a forma construída, integrando lay-outs, e principalmente com observações referentes ao padrão de

---

<sup>(\*)</sup>Arquiteto e Urbanista, MSc Arquitetura (Universidade de Fukui, Japão), MA Desenho Urbano (Oxford Brookes University, Grã-Bretanha) Professor Assistente Universidade Federal do Para

blocos e ruas, sem referenciar aspectos morfológicos ao uso e a apropriação desses espaços

As cidades de países com urbanização dependente, contrastam com as cidades de países com industrialização avançada Balbo (1993) assinala que "fragmentações espaciais são o resultado da urbanização que acontece em pulos e saltos, criando um padrão extensivamente descontínuo" (p 24) Pode ser percebido no meio ambiente construído, primeiro, pelas diferenciações da forma construída e da distribuição das atividades no espaço das cidades (Bahr e Mertins, 1992); e em segundo lugar nas diferenças em níveis de serviços e infra-estrutura e sua acessibilidade "relacionado ao grau de legalidade de cada fragmento e ao número de anos decorrido desde sua construção", e finalmente, na "grande variedade de condições de tempo de posse e/ou propriedade . no particular com diferentes graus de segurança que cada sistema assegura"

Um exame das causas da fragmentação das cidades (Balbo, 1993, p 27) fornecem valiosas perspectivas para esta abordagem no que se refere a definição de políticas públicas a) o crescimento extremamente rápido da população urbana, b) o funcionamento da economia urbana, c) a ideologia do planejamento urbano, e d) o papel do Estado"

O padrão morfológico de ruas, quadras e lotes fornece evidências do rápido aumento da população devido principalmente a causas naturais (Balbo, 1991, p.27) As questões de moradia e estoque de terras estão ligadas a isto e um aspecto principal a ser considerado em ações alavancadoras que é a manutenção de uma alta densidade do desenho aliado a uma disposição permeável como forma de alcançar maior eficácia no fornecimento de infra-estrutura.

O componente morfológico da fragmentação pode ser associado com intervenções que objetivam regularizar a forma construída, integrando quadriculas, utilizando observações com relação ao padrão de quadras e ruas Embora espontâneos no gênero, os padrões revelam tendências de parte de residentes para integração social e cultural (Hillier, 1988)

A definição de usos do solo nas áreas a serem alavancadas, por sua vez, está relacionada ao funcionamento da economia urbana local A existência do setor econômico informal tem que ser considerado na localização de atividades (Lowe, 1991, Potter, 1992) A participação de setores informais nas atividades formais não pode ser negada Eles tem um papel estrutural a desempenhar, e são informais apenas no sentido de que acontecem em assentamentos com carência dos atributos da cidade legal

O planejamento urbano em sua ideologia tem encarado a cidade como um objeto homogêneo O plano diretor e o zoneamento tendem a considerar a cidade como um conjunto de redes ou cadeias (Balbo, *ibid*, p 29) Os fragmentos e sua rede ou cadeia particular de serviços básicos necessitam ser articulados a estrutura global de transporte, não necessariamente através das redes ou cadeias de água ou esgotos Conforme enfatizado por Balbo na

conclusão de seu trabalho "a fragmentação pode ser também instrumental na criação de redes ou cadeias formais ou informais de ajuda mútua (idem, p 32)

É importante que se concebam sistemas de desenho de acordo com os fragmentos que compõem o bairro por exemplo, serviços alternativos para o fornecimento de água, drenagem e esgotos precisam ser determinados localmente

A fragmentação, conforme observado por Balbo "pode ser uma resposta às necessidades organizacionais de atividades informais, não simplesmente consequência de um mercado de moradia informal e terras" (idem, p 28) A organização do Estado precisa voltar-se para o fato da cidade se encontrar estruturada em fragmentos, organizada desta forma, a despeito das políticas públicas centralizadoras e incapazes de entender a agregação dos fragmentos como forma de conduzir suas ações alavancadoras

### **A informalidade**

A existência de setores urbanos formais e informais nas cidades da América Latina e de outros países em desenvolvimento, deveria ser considerada como um contínuo e não como uma dicotomia (Edel, 1992) Os termos formal e informal têm sido utilizados isoladamente para referir-se ao "mercado de trabalho e tipos de negócios, padrão de ocupação de áreas habitacionais e sistemas de suporte social e mobilização política" (idem, 1992, p 66) Enquanto, na realidade, o conceito evidencia a interface vivida pelas cidades, onde cada setor interage com o seguinte existe suporte para os setores formais nos informais e vice-versa

As consequências físicas desta interface são importantes para avaliar o impacto de um sobre o outro O problema da espontânea e conseqüentemente ilegal ocupação de terras deve também ser associada a eficácia de mecanismos de regulação e gestão urbanística Os conceitos econômicos relacionados, aos setores informais para serem revistos devem acima de tudo considerar a forma construída resultante da interface Propõe-se uma expansão dos termos formal e informal, além de referirem-se ao mercado de trabalho e tipos de negócio, deve incorporar a disposições de moradias, os sistemas morfológicos, além de sistemas de apoio social e mobilização política (Edel, 1992)

A informalidade na forma urbana tem que ser avaliada em termos da variação dos sistemas de tempo de posse e/ou propriedade. Os padrões de ocupação da terra são determinados pela extensão a qual o tempo de posse e/ou propriedade com segurança pode ser fornecido para residentes de assentamentos de baixa e média renda. O fato de grande parte das cidades brasileiras terem percentual considerável de terrenos vazios, segundo Campos Filho (1991) alcançam em média 50% do território municipal, mostra que tais terras, de propriedade de indivíduos ou de instituições não cumprem sua função social

Os mecanismos que o governo local tem usado para regularizar áreas de invasão dependem do regime de propriedade da terra na qual os lotes e casas são construídas. Se a terra é pública há uma concessão com respeito aos direitos de uso para o objetivo de moradias, sem transferência de propriedade, se a terra pertence ao setor privado, são empreendidas ações ex-proprietárias. Este último tem sido considerado lucrativo para os donos de vastas áreas que não objetivam financiar o desenvolvimento do setor de baixa renda negociada de acordo com o preço de mercado. Ambas as práticas não levam a um sistema de posse e/ou propriedade mais segura no longo prazo, o processo de transferência de lotes depois de receber tempo legal de posse e/ou propriedade é uma prática comum.

Outro aspecto da informalidade a ser considerado, diz respeito aos instrumentos de regulação urbanística, há indícios que a maior parte do tecido urbano não obedece inteiramente os regulamentos urbanos. Estes representam as consequências físicas da informalidade. Para uma discussão da informalidade resultante da não obediência dos regulamentos, precisa-se observar que há dois tipos de regulamentos, primeiro aqueles considerados como de planejamento estrutural, que são estratégias para a estrutura global da cidade e incluem redes viárias e a definição de centros, e em segundo lugar, aqueles regulamentos considerados como peça do planejamento de ação, compreendendo a subdivisão do solo e a ocupação do lote.

Os regulamentos de planejamento estrutural de que os fragmentos e setores informais têm um papel a desempenhar na estrutura global da cidade e suas avenidas e ruas preenchem a função de canais para uma articulação eficiente. Por outro lado, a necessidade de uma disposição permeável no caso de passagens locais e ruas deve ser aplicado a questão da adaptabilidade nas demandas pelo transporte público e infra-estrutura, isto inclui o espaço para a interação social e os atributos promovendo a saúde, tais como drenagem e a ordenação do tráfego perto de escolas e de outros centros sociais.

A subdivisão do solo e os regulamentos do projeto de edificação, embora determinantes principalmente no setor formal, tem consequências no setor informal. As alterações provenientes de ações alavancadoras não são eficientemente incluídas nos instrumentos de regulação. Somente após a Constituição Brasileira de 1988, o impacto da ocupação na dotação de infra-estrutura utilizadas socialmente por ambos os setores passaram a ser importantes na definição do zoneamento e instrumentos como o solo criado e a institucionalização de Zonas Especiais de Interesse Social. A definição de um quadro referencial para lidar com os problemas, deverá ter como seu ponto de partida a natureza dos regulamentos e a forma construída.

Devido a dinâmica da especulação da terra, o papel dos mecanismos de regulação urbana são padrões decisivos na interface da forma construída formal e informal em nível de intervenções estatais. Regulamentos claramente definidos devem acompanhar "o imposto na terra vaga ou poluída" e uma "maior carga na terra que nos prédios" (Lowe, 1991, p. 43).

As consequências da informalidade leva a tentativas de efetuar mudanças nos regulamentos, tais como códigos de edificações e sua implementação por governos locais. Os regulamentos precisam ser baseados localmente e coletar dados destinados a monitorar a dinâmica da estipulação do preço da terra e da especulação (Mc Neil, 1985)

As testadas de lote e os comprimentos de quadra, outros atributos que concorrem na taxação, logo na legalização, estão diretamente relacionados com padrões de infra-estrutura (Dowall, 1992). Os códigos de edificações deveriam levar em conta o contexto de pequena escala dos lotes, incluindo níveis de infra-estrutura e relacionamentos com o funcionamento interno da economia do bairro. Enquanto a estrutura do governo local precisa enfrentar a questão do envolvimento comunitário na tomada de decisões concernentes aos padrões de ocupação para as diferentes partes do tecido

A definição de uso do solo num sistema tradicional de zoneamento, por sua vez, não incorpora o espaço da rua, o que resulta em padrões de usos regulamentados para zonas inteiras. As vantagens de um padrão de uso misto em dar vez a compatibilidade no espaço de ruas, visa um melhor uso do solo no desenho de quadras periféricas

## **Gestão Urbana**

As considerações acerca dos mecanismos de gestão, por sua vez, não têm considerado as interfaces entre fragmentação e informalidade no espaço urbano. No Brasil, a informalidade resultante do não cumprimento das regulamentações é associado, por um lado, primeiramente ao descumprimento a políticas estruturais de planejamento, incluindo desde estratégias para a organização geral da cidade até a rede viária

Por outro lado, os padrões de ocupação da terra por setores informais são determinados pelo nível de segurança provido pelo sistema de posse da terra. Os mecanismos utilizados pelo poder público local, para regularizar assentamentos ocupados informalmente, têm trazido consequências danosas aos assentamentos. A transformação da terra em área urbana de ocupação formal, é feita sem que a real forma de ocupação dos lotes referenciem os próprios mecanismos de regulação

Para os propósitos de identificar na gestão, elementos de desenho, é necessário considerar principalmente os padrões físicos em relação aos atributos locais do assentamento (Cotton e Franceys, 1994), e deixar os aspectos políticos aos mecanismos de planejamento e gestão. O relacionamento entre os aspectos políticos e os atributos físicos do tecido urbano vê os elementos morfológicos como cerceamentos no fornecimento e manutenção da infra-estrutura. O resultado é que o desenho de quadras e lotes tem que ser feito de acordo com os atributos locais. O alinhamento de casas é decisivo no fornecimento de drenagem e esgotos. A ocupação de lotes e o desenho de



quadras produz uma estrutura espontânea de disposição que tem que ser considerada em projetos de infra-estrutura

As questões principais a serem enfrentadas tanto por instrumentos de regulação do desenho de ruas, espaços públicos e suas implicações na disposição do lixo, saneamento e drenagem, relacionam-se a questão de desenvolvimento com sustentabilidade e envolvimento comunitário

## **O Desenvolvimento Sustentável**

A dificuldade de estabelecer um conjunto de critérios ao nível local na condução de políticas de desenvolvimento sustentável para assentamentos fragmentados e informais, reside no fato de que tais aspectos estarem associados a políticas abrangentes em nível municipal e metropolitano, que compreendem o transporte urbano, a moradia e os serviços sociais (Lim, 1983) As intervenções de desenho urbano nas ações do governo local objetivam apoiar políticas referentes tanto ao uso social do espaço público, questões ambientais, saneamento, e a possibilidades amenização climática para um microclima mais agradável

## **O Envolvimento Comunitário**

As consequências do clientelismo para as cidades brasileiras está aparente na sua fragmentação e o envolvimento de comunidades no planejamento e gestão urbanas deve ser enfrentado nos diferentes níveis de tomada de decisão. Porém, "a descoberta de grande força e capacidade de auto-ajuda nas comunidades locais e redes ou cadeias nos setores informais é de grande importância". (Edel, 1992 p.) De fato, no nível local, o de bairro, as aspirações e interesses envolvidos na luta por ações alavancadoras estabelecem o contexto, as prioridades e outros cerceamentos, fazendo com que os envolvimento possam ser formulados em termos de uma resolução através de informação e representação política pautada na participação efetiva na tomada de decisões

## **Conclusões e recomendações**

Configura-se como conclusão, o elencamento de questões relacionadas ao campo do desenho urbano integrado a gestão das cidades, no momento em que dentro das questões de planejamento urbano em voga, a identificação de mecanismos econômicos para garantir a aplicação de fundos para a realização de ações alavancadoras devem incorporar os aspectos de informalidade e fragmentação.

No campo do desenho urbano, o reconhecimento da fragmentação provoca o fortalecimento de elos entre bairros e áreas circundantes, visando interações sociais no espaço. Em caráter mais particular identificando o solo disponível para o reforço de limites entre os diversos bairros (Lynch, 1961) Tome-se por exemplo, a necessidade de reorganização e democratização do transporte urbano, o desenho urbano integrará fragmentos no intuito de engrandecer a acessibilidade e a nível global, fomentar a melhoria dos padrões de vida, fornecendo acesso a empregos com tarifas razoáveis

Quanto a dotação de infra-estrutura, assumindo a informalidade e fragmentos não se deve comprometer a identidade local no funcionamento econômico, social e morfológico existente. Deve provocar a manutenção de diretrizes de quadras e lotes, com um relacionamento coerente entre frentes e fundos, e ainda, considerando o desenho de ruas locais como peças articuladoras de uma rede de espaços abertos

A gestão urbana necessita assumir as interfaces entre formalidade e informalidade para que possa definir padrões adequados na regulamentação urbanística, de acordo com os padrões de renda no assentamento e não com um zoneamento restritivo e punitivo

O sistema da posse e/ou propriedade deve funcionar como peça segura dos mecanismos de regularização, visando que a taxaçaõ da propriedade e os padrões físicos de ocupação na gestão da infra-estrutura e serviços possa monitor a dinâmica de preços do solo e da especulação imobiliária. Complementado pela incorporação de mecanismos de envolvimento comunitário baseado na troca de informação e capacitação através da formação de conselhos legitimados através das diferenciações demarcadas nos tecidos urbanos que compõem os bairros

### **Referências bibliográficas**

- Bahr J and Mertins, G (1992) - 'The Latin American City' in *Colloquium Geographicum*, Vol 22, pp 65-75
- Balbo, M (1993) - 'Urban Planning and the fragmented city of developing countries' in *Third World Planning Review*. Vol 15, No 1 pp 23-35
- Campos Filho (1991) - *Cidades Brasileiras, seu controle ou o caos* São Paulo, Nobel
- Edel, M (1992) - 'Latin American Urban Studies Beyond Dichotomy' in Morse, R & Hardoy, J. (eds) - *Rethinking the Latin American city* Washington, The Woodrow Wilson Center Press, pp 66-79
- Cotton, A and Franceys, R (1994) - 'Infrastructure for the urban poor' in *Cities* Vol II, No 1, pp 15-24
- Dowal, D and Leaf, M (1991) - 'The price of land for housing in Jakarta in *Urban Studies*, Vol 28, No 5, pp 707-722

- Hardoy, J , Mitin, D. & Satterthwaite, D. (1992) - *Environmental problems in Third World cities* London, Earthscan Publication Ltd
- Lim, W (1980) - 'Major Differences between Developed and Developing Countries in Application of Land Policy Instruments' in Cullen, M and Wolery, S (eds ) *World Congress on Land Policy* Lexington, MA Lexington Books
- Lowe, M. (1991) - *Shaping cities the environmental and human dimensions* Worldwatch paper 105 Washington, Worldwatch Institute
- Lynch, K. (1961) - *The Image of the City* Cambridge, Massachussets, The MIT Press
- McNeill, D (1985) - 'Planning with Implementation in View' in *Third World Planning Review* Potter, R (1992) - *Urbanisation in the Third World* Oxford, Oxford University Press
- Vol 7, No. 3, pp 203-218
- Tibbalds, F (1988) - 'Mind the Gap A personal view of the Value of Urban Design in the late Twentieth Century' in *The Planner*, March pp 11-25

## **Abstract**

*This articles proposes a theoretical discussion of the concepts of fragmentation and informality, aiming the composition framework for upgrading actions for the improvement of living conditinions using an urban design approach in the urban management process of cities in developing countries The article concludes with principles which should be considered as recomendations to be included in urban regulatory mechanisms and urban management as a whole*



## **WORKSHOP 5**

### **CHILDREN IN THE INFORMAL TOWN**

### **A CRIANÇA NA CIDADE INFORMAL**



# **PROJETO CLUBERÊ - UMA PROPOSTA DE REINTEGRAÇÃO DOS MENINOS DE RUA DE NOVOS ALAGADOS EM SUA COMUNIDADE**

*LAZZAROTTO, Vera Maria Machado<sup>(\*)</sup>*

## **1. INTRODUÇÃO:**

Ao apresentar o relato de um trabalho educativo iniciado a 17 anos em Novos Alagados, favela de palafitas da periferia da cidade de Salvador, na Bahia, não podemos deixar de relacioná-lo com nossa história de vida

Filha de mãe católica muneira e pai ferroviário, sindicalista, marxista, natural do Estado do Rio, conheci desde a infância a preocupação cristã com o menos favorecido e o inconformismo social frente a miséria e opressão numa sociedade capitalista injusta.

Ao abraçar a carreira do magistério, algumas questões se me levantaram; a do abandono das crianças da periferia urbana, a da convivência forte de concentração de renda dos ricos numa idade moderna, com todo tipo de carência das favelas, num mesmo espaço urbano. Nesse contexto, sobressaía a questão dualista da educação brasileira, com uma escola pública de baixa qualidade para as classes populares e com uma escola particular para a classe alta, que qualifica para o mercado de trabalho que o capital exige. Portanto, uma estrutura educacional mantenedora das desigualdades sociais.

A consciência dessa realidade orientou-nos em nossa vida profissional, à opção pela pedagogia libertadora proposta por Paulo Freire, juntos às classes populares.

## **2. A EDUCAÇÃO POPULAR EM NOVOS ALAGADOS**

### **2.1 - A Organização Comunitária**

Em 1976, o Beira Mangue era constituído por 156 famílias de pescadores, lavadeiras, empregadas domésticas, ambulantes e trabalhadores da construção civil. Iniciamos com os moradores e o padre da Igreja, um trabalho de educação de base, a partir do diálogo crítico sobre o contexto da realidade e suas necessidades, o que resultou na fundação da Sociedade 1º de Maio e na construção de seus objetivos de desenvolvimento de políticas sociais de transformação social, formação de lideranças, autonomia da comunidade.

---

<sup>(\*)</sup> Mestra em Poética pela UFRJ, Mestra em educação pela UFBA, Professora de Pós-graduação em Assuntos Comunitários na FUNDESPE - UNEB

Os 18 anos de mobilizações por melhorias de condições de vida culminaram com o Projeto de Urbanização e Recuperação Ambiental promovida pela AVSI e governo da Bahia.

## **2.2 - O Trabalho Educativo:**

Com 70% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, fora da escola, em 1977, a instituição desenvolveu programas educacionais, contando hoje com 3 escolas comunitárias, 1 creche, 1 centro para meninos trabalhadores - o Cluberê, programas de profissionalização com oficinas de Artes Gráficas, Marcenarias, Pescaria, Eletricidade, Corte e Costura, e Programas Culturais, com a Rádio Comunitária e Grupos de cultura Afro-brasileira

A proposta pedagógica que se consolidou em Novos Alagados foi construída coletivamente, a partir do contexto sócio-econômico-cultural, centrada na livre expressão e nas atividades ocupacionais e culturais. Contribuíram os resultados de pesquisa participante por nós realizada, com análise sócio-linguística, os princípios pedagógicos de Paulo Freire, Freinet e Makarenko, e nossa experiência pessoal em Psicodrama Pedagógico

Objetiva a educação de crianças e adolescentes numa perspectiva de formação da consciência crítica, de ação criativa sobre a realidade e que os leve a pensar e agir sempre como cidadãos

Os educadores em nº de 68, são jovens da comunidade por nós treinados. Atendemos, hoje, 1250 crianças e adolescentes, sendo que 6 000 já passaram pelas escolas, o que resultou na atual taxa de analfabetismo de 9% para os menores de 30 anos (Pesquisa da AVSI - 1º de Maio - 1993)

## **2.3 - Os meninos trabalhadores do Cluberê**

Todo esse processo de transformação realiza-se dentro de um bolsão de miséria da cidade de Salvador. Em pesquisa realizada pela AVSI - Soc 1º de Maio em 1993 constatou-se o desemprego de 75% da população adulta e 999 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, exercendo atividades no mercado informal. O diagnóstico encontrado explicitou que crianças e adolescentes evadem das escolas pela necessidade de trabalhar e complementar a renda familiar. O cansaço físico, as dificuldades de aprendizagem, distante da realidade vivenciada por eles, o fascínio das ruas, os afasta da escola e da comunidade.

Não raro alguns desses jovens se envolveram com a criminalidade, induzidos por adultos que se beneficiam do Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente para introduzi-los na marginalidade.

A esses, o trabalho educativo da comunidade não os atinge. Mesmo os poucos que chegaram às oficinas de aprendizagem as deixaram pelo trabalho nas ruas.



A discussão dessa nova realidade, a partir do agravamento da crise econômica, fundamentou a criação do Cluberê com uma proposta de possibilitar a crianças e adolescentes um reforço escolar e profissionalização. Para a possibilidade de participação sem comprometimento da renda familiar, planejou-se em contrapartida de uma bolsa de aprendizagem no valor de U\$20,00, com 70% em cesta básica, e 30% em espécie, valores hoje defasados.

Enquanto Clube o projeto se propõe a constituir-se em espaço de lazer, de desenvolvimento lúdico e cultural já que muitas dessas crianças foram privadas da infância pelo trabalho precoce.

Entendemos o Cluberê como uma nova proposta de educação para a cidadania. Não é uma escola pois as crianças, para frequentá-lo devem estar matriculados na escola formal, nele os meninos recebem o reforço escolar.

A partir da proposta pedagógica já consolidada na comunidade, as crianças e adolescentes do Cluberê passam por um processo de aprendizagem baseado na vida cotidiana das relações sociais. São priorizados temas de sua existência comunitária como a violência, a criminalidade, a gestação na adolescência, as relações familiares.

Ao mesmo tempo que discutem esses temas, exercem um papel de cidadão, expressando idéias e opiniões, num processo que se inicia em pequenos grupos e passa às decisões coletivas das assembleias. Propõem atividades, criam regras de conduta e sanções.

As avaliações coletivas têm motivado novas experiências metodológicas. Hoje o reforço escolar se realiza através de oficinas de imprensa, de teatro de bonecos e de matemática e criatividade.

Tal procedimento tem permitido mudanças de comportamento, com reversão de lideranças negativas em positivas, sobretudo com a descoberta de sua potencialidade interior com o ato de criar.

Na proposta educacional de Novos Alagados e do Cluberê se faz necessária a aprendizagem profissionalizante para a inserção do mundo formal do trabalho, não descuidamos do preparo intelectual, dando-lhes acesso à cultura universal das letras, artes e ciências. Temos hoje meninos poetas e músicos, ex-pivetes liderando apresentações teatrais. O grupo de cultura afro-brasileira caminha para a profissionalização.

Um dos fatores de sucesso do trabalho deve-se à prática de avaliação e planejamento semanais pelas equipes pedagógica e de serviço social.

Resultados obtidos. Em 2 anos atendem a 256 sócios contando hoje com 176

<b>RESULTADOS</b>	<b>%</b>
Retorno à escola formal	97,5
Aproveitamento do ano escolar	78,3
Alfabetizados	6,6
Não alfabetizados	23,0
Profissionalizados	23,0
Frequentando oficinas (maiores de 14 anos)	51,0 ( de 176)
Encaminhados ao mercado de trabalho	4,6
Desligados ao atingir idade limite	2,3
Retorno à vendagem nas ruas	10,29
Evasão	17,0

<b>RECUPERAÇÃO</b>	<b>%</b>
Da marginalidade	66,0
Da prostituição infantil	100,0
Da mendicância	60,0

### **Problemas:**

Bolsa de estudos defasada, Ausência de Serviço Psicológico, Ausência de atividades pré-profissionalizantes para faixa etária de 12-14 anos, maquinário das oficinas insuficientes, Dificuldades de convênio para ampliação dos cursos profissionalizantes; Desinteresse da sociedade financeira pelo projeto, Baixos salários dos profissionais

No momento está se iniciando um convênio com o BID através da OAF, para a profissionalização dos maiores de 14 anos.

**Pesquisa aleatória realizada pelo Serviço Social, em 50 prontuários de Crianças e Adolescentes do Cluberê - 1995**

<b>TIPOS DE HABITAÇÃO</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Palafitas	17	34,0
Alvenaria no seco	13	26,0
Barraco de madeira no seco	19	38,0
Barraco de tarpa	01	2,06
	50	100%

<b>Nº DE CÔMODOS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
1 cômodo	10	20,0
2 cômodos	05	10,0
3 cômodos	10	20,0
+ de 4 cômodos	15	30,0
	50	100%

<b>RENDA FAMILIAR</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Menos de 1 salário	15	32,0
01 salário mínimo	23	46,0
01 salário e meio	08	16,0
02 salários mínimos	04	08,0

<b>MEMBROS DA FAMÍLIA COM ATIVIDADES REMUNERADAS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Mãe, pai e filho	14	28,0
Pai e filhos	15	30,0
Mãe e filhos	20	40,0
Apenas filhos	01	2,0

## CONCLUSÃO

Embora o menino de rua seja a consequência de um sistema econômico cruel, que os grandes do mundo impõem ao 3º mundo, as iniciativas da sociedade civil, como a do CLUBERÊ são necessárias para preservar a dignidade humana. Urge porém, a denúncia e a reação a essa política neoliberal que aumenta o número dos excluídos.

## PASTOREAR PARA QUÊ?

"Para que todas as crianças tenham vida, e vida em abundância"

(Jo 10,10)

*DE LANNOY, Lionella-Enfermeira<sup>(\*)</sup>*

### I - NASCIMENTO E CAMINHADA DA PASTORAL

Presente em todo o Brasil, especialmente em seus bolsões de miséria, a Pastoral da Criança da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), coordenada, em nível nacional, pela Médica Pediatra e Sanitarista, Dra Zilda Arns Neumann, iniciou suas atividades em setembro de 1983 Possui estratégias específicas para cuidar da saúde e nutrição, dar atendimento, atenção e educação essencial à criança, no contexto familiar e comunitário, desenvolvendo uma mística de fé e vida

A força das comunidades, como agentes de transformação, fizeram com que a Pastoral de Criança, após 12 anos de trabalho, estivesse presente em 2.109 municípios brasileiros, envolvendo 19 077 comunidades Esses dados representam o envolvimento de 69 784 líderes comunitários, o acompanhamento de 1 557 817 famílias e 2 179 815 crianças menores de 6 anos.

No Distrito Federal a Pastoral da Criança iniciou suas atividades em 1988, realizando um Curso de Capacitação para Coordenadores e Líderes. Suas ações começaram a ser desenvolvidas na Candangolândia, Ceilândia, Varjão e Paranoá, cidades satélites de Brasília, com programas de pesagem das crianças e reuniões para as mães Profissionais ligados à área da saúde e da educação eram convidados a proferirem palestras nessas reuniões A seguir, foram introduzidos Projetos de Geração de Renda, visando a promover as famílias

### II - A MISSÃO DO COORDENADOR

Como o próprio nome diz, a preocupação primeira da Pastoral da Criança são os pequeninos, desde o ventre materno aos 6 anos de vida

Some caráter, talento, caridade cristã, fé inabalável e uma vontade incrível de servir Este é o perfil dos que lutam pela melhoria das condições de trabalho, saúde e vida das famílias e, conseqüentemente, do bem-estar de suas crianças.

---

<sup>(\*)</sup> Coordenadora Arquidiocesana de Brasília  
Cúria Metropolitana - CNBB-PASTORAL DA CRIANÇA

Em cada celebração litúrgica, em cada momento íntimo de oração, em cada olhar de criança temos a oportunidade de renovar nossos compromissos com esse trabalho

Entretanto, apesar de estarmos à frente da Pastoral da Criança no Distrito Federal, estamos conscientes que liderar consiste em governar pelo exemplo, e coordenar é uma atitude coletiva, onde planejar, acompanhar a execução, avaliar, organizar e dinamizar são ações a serem desenvolvidas por diversas equipes.

Nesse contexto, estamos coordenando o trabalho de 24 Paróquias, situadas nas cidades satélites do Distrito Federal. Comprometidos que estamos com o trabalho comunitário, temos organizado, coordenado e participado de cursos de capacitação de líderes, encontros de avaliação dos trabalhos, dias de recreação, reuniões de pesagem etc

Nossas ações, grandemente diversificadas, têm por objetivo diminuir ou sanar os problemas sociais de saúde e de educação, e estão ancoradas no binômio PROGRAMAS x PROJETOS.

## **A - PROGRAMAS**

Entre os diversos programas executados pela Pastoral da Criança no Distrito Federal, onde se integram as lideranças comunitárias (das quais falaremos mais adiante) destacam-se os seguintes

**1- EDUCAÇÃO ESSENCIAL**, orientando pais, toda a família e comunidade, para o seu papel fundamental no desenvolvimento global da criança a partir da gestação até os 6 anos de idade

**2- CATEQUESE DO VENTRE MATERNO AOS 6 ANOS**, desenvolvendo a espiritualidade como valorização da vida e estratégia de resgate da dignidade humana no seio da família e da comunidade

**3- INCENTIVO AO ALEITAMENTO MATERNO**, garantindo à criança condições físicas, psíquicas e emocionais, que a tornem capaz de se desenvolver em plenitude

**4- ALTERNATIVAS ALIMENTARES**, orientando as mães sobre o aproveitamento de alimentos, de alto valor nutritivo e de baixo custo, disponíveis na própria comunidade. Este Programa tem contribuído para a redução dos nascimentos de crianças com baixo peso, e também para a recuperação de pessoas desnutridas e/ou doentes

**5- VIGILÂNCIA NUTRICIONAL**, identificando crianças com peso inferior ao previsto para a idade, através de pesagem mensal. O peso é anotado no Caderno do Líder e no Cartão da Criança e, juntamente com as mães, são avaliadas as informações referentes a peso, vacinas e desenvolvimento dos seus filhos

**6- CONTROLE DAS DOENÇAS DIARRÉICAS**, ensinando formas de prevenção e práticas de reidratação oral, principalmente através do soro caseiro. Prevenindo a desidratação, reduzem-se os internamentos hospitalares causados por diarreias

**7- ESTIMULAÇÃO PARA VACINAÇÃO DE CRIANÇA E GESTANTES**, mobilizando as comunidades para participarem da vacinação de rotina e de campanhas educativas visando a prevenção de doenças infecto-contagiosas e, conseqüentemente, garantindo a saúde da criança, da futura mamãe e do nascituro

**8- MEDICINA CASEIRA**, ensinando às mães e familiares práticas de medicina natural e caseira, principalmente técnicas de fitoterapia

**9- PREVENÇÃO DE DOENÇAS RESPIRATÓRIAS**, valorizando a utilização de plantas medicinais e enfrentando o desafio de resgatar a medicina natural e caseira. Depois da diarreia e da desidratação, a IRA é a maior causa de internamentos e mortes entre as crianças do Brasil

**10- ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS**, oferecendo a líderes comunitários e familiares ou outros membros das comunidades atendidas pela Pastoral da Criança, cursos de alfabetização, cuja metodologia, inspirada no uso de palavras-geradoras, está inserida no contexto das ações básicas de saúde, educação e nutrição

**11- PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL**, com a finalidade de preparar lideranças para a participação nas instâncias municipais de controle social dos serviços públicos, tais como o Fórum da Criança e do Adolescente/DF, Conselho Gestor, SUS - Sistema Único de Saúde etc

**12- COMUNICAÇÃO SOCIAL**, produzindo materiais educativos impressos e em vídeo e ainda um programa semanal de rádio intitulado "Viva a Vida" veiculado por emissoras em todo o Brasil. São materiais e programas que visam a difusão de informações e à capacitação de lideranças, além de tratar de temas da atualidade e de interesse do público-alvo

São desenvolvidos, também, com a mesma ênfase, outros Programas tais como. Prevenção de Acidentes Domésticos, Prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Apoio Integral à Gestante

## **B - PROJETOS**

Os Projetos desenvolvidos pela CNBB - Pastoral da Criança, têm como principal objetivo apoiar ações voltadas para a GERAÇÃO DE RENDA em comunidades de baixo poder aquisitivo

São muitas as famílias em todo o Brasil que não têm emprego permanente, vivendo quase sempre do mercado informal ou de ganhos esporádicos, que não lhes permitem uma vida digna Neste sentido, a experiência tem ensinado à Pastoral da Criança que, em muitos casos, a miséria é tão grande, que se faz necessário dar apoio à família para que as suas Ações Básicas de Saúde, Nutrição e Educação tenham maior eficácia

Superando o assistencialismo e prevenindo a marginalidade, estão sendo apoiados cerca de 1.000 PROJETOS ALTERNATIVOS DE GERAÇÃO DE RENDA E AJUDA MÚTUA em todo o Brasil.

No Distrito Federal são desenvolvidos os seguintes Projetos

- Padaria Caseira, em 5 Paróquias,
- Produção de Multimistura (Alternativa Alimentar), em 5 Paróquias,
- Curso de Corte e Costura, em 4 Paróquias,
- Produção de Peças de Vestuário, em 3 Paróquias;
- Confecção de Sabão Caseiro, Medicina Caseira, Brinquedoteca e Horta Comunitária, em 1 Paróquia cada um

## **C - ARTICULAÇÃO COM OUTRAS INSTITUIÇÕES**

Constituiu também um dos pontos-chave do nosso trabalho o contato com embaixadas de outros países, organismos governamentais e não-governamentais e outras Pastorais O trabalho em parceria nos permite a realização das ações com muito mais eficiência e qualidade

Em nível nacional, a Pastoral da Criança recebe apoio do Ministério da Saúde, UNICEF e outras entidades

No Distrito Federal são realizadas as seguintes articulações

1- Com a **Fundação Hospitalar**, realizando Ações Básicas de Saúde e cedendo profissionais

O Líder faz um estágio no Posto de Saúde para melhor conhecer o atendimento que ali é realizado e os critérios para encaminhamento de crianças e gestantes

O Posto de Saúde, por sua vez, encaminha para os Líderes as mães e as crianças desnutridas que necessitem de acompanhamento mais frequente

2- Com a **L B A**, celebrando convênio através do qual essa instituição cedeu um local para que a Pastoral da Criança desenvolvesse suas ações. Antes de ser extinta, a LBA fornecia material destinado ao desenvolvimento de Projetos de Geração de Renda: máquinas de costura, móveis e outros equipamentos

3- Com a **CÁRITAS** - Italiana, a quem a Pastoral da Criança do DF apresentou em 1994 dois Projetos de Geração de Renda: Produção de Pães e Curso de Corte e Costura. Para esses Projetos, já foi destinada e recebida uma verba específica. Pretendemos, ainda este ano, enviar à CÁRITAS novos Projetos, pois antevemos uma boa aceitação de nossas idéias por parte da mesma

4- Com o **Comitê SOS Cidadania**, dos funcionários do Banco do Brasil S/A, que, em 1994, patrocinou um jantar beneficente de Alternativa Alimentar, para 400 pessoas, cuja renda total reverteu em benefício da Pastoral da Criança

5- Com a **Associação dos Belgas no Brasil (MERCATOR)** que, após ter mantido contato com a Pastoral da Criança-DF, contribuiu para um Projeto de Geração de Renda e está promovendo ações de arrecadação de recursos

6- Com **outras Pastorais**, sempre visando à melhoria de vida, educação e saúde das famílias e da comunidade

Existem muitas Instituições que estão apoiando o trabalho da Pastoral da Criança, entretanto, como esta Pastoral está sempre expandindo suas ações nas comunidades carentes, estamos, também, cada vez mais, necessitando de novos apoios

### **III - A VOCAÇÃO DO LÍDER COMUNITÁRIO**

A evangélica opção pelos pobres foi feita pela Igreja, inicialmente em Puebla, assumida pela CNBB e, posteriormente, adotada pela Pastoral da Criança pois, entre os pobres, marginalizados e excluídos, a criança é a que mais sofre.

Nesse contexto, o Líder Comunitário assume a tarefa de resgatar a vida das crianças e fortalecer os vínculos afetivos das famílias, orientando-as no desenvolvimento de Ações Básicas de Saúde, Educação, Nutrição e Catequese

Esses Líderes, agentes da Pastoral, participam de cursos de capacitação e passam a acompanhar o desenvolvimento e a educação das crianças e orientar gestantes e nutrízes, inseridas no contexto familiar e



comunitário. Nossos Líderes, aproximadamente 170, atuam em 24 Paróquias do Distrito Federal e seu trabalho consiste em

**1- VISITAR AS FAMÍLIAS** Com o objetivo de conhecer a realidade da vida das crianças que acompanha, o Líder realiza visitas semanais às famílias, discutindo com os pais assuntos de interesse, tais como pré-natal, cuidados na gestação, alternativas alimentares, parto, aleitamento materno, soro caseiro, vacinação, pesagem, educação essencial, e outros, abordados no programa de rádio "Viva a Vida" da Pastoral da Criança

**2- PESAR AS CRIANÇAS** Mensalmente, no dia da Celebração da Vida, o Líder verifica se as crianças estão com o peso previsto para a idade. Aproveita também para realizar atividades de confraternização com as famílias e trocar experiências envolvendo Fé e Vida

A pesagem é um trabalho de equipe, onde os Líderes acolhem as mães com alegria, pesando as crianças e fazendo anotações no Caderno do Líder e no Cartão da Criança. Junto com as mães, avaliam as informações sobre peso, vacinas e desenvolvimento, indicadores da saúde da criança

**3- REALIZAR REUNIÕES E ENCONTROS COM AS FAMÍLIAS** O Líder promove reuniões e encontros com as famílias para trocar idéias e experiências sobre o trabalho da Pastoral da Criança, de forma alegre e participativa, uma vez que "a solicitude pela criança, ainda antes do nascimento, desde o primeiro momento da concepção, e em continuação, nos anos da infância e da juventude, é a verificação primária e fundamental da relação do homem com o homem" (João Paulo II, na Familiaris Consortio, n 26)

Nessas reuniões, convidados especiais poderão falar, sobre assuntos do interesse do grupo. Sempre que possível, o Líder organiza grupos para ouvir o programa de rádio "Viva a Vida" e discutir temas nele abordados

Participa de atividades de capacitação, envolvendo novas ações, reciclagens, planejamento e avaliação, construindo novos conhecimentos e superando as dificuldades

**4- ARTICULAR COM SERVIÇOS DE SAÚDE E OUTROS MOVIMENTOS DA COMUNIDADE** O Líder, informado sobre os serviços de saúde, sempre que necessário, encaminha crianças e gestantes aos postos de assistência médica da comunidade. Quando possível, participa de grupos de geração de renda, visando a sustentação da família

**5- FAZER ANOTAÇÕES NO CADERNO DO LÍDER** As informações deste Caderno são de grande importância para acompanhar o desenvolvimento das crianças e gestantes nas Ações Básicas de Saúde, Educação e Nutrição. É necessário também preencher as Folhas de Acompanhamento das Ações Básicas de Saúde e Educação (FABS), as quais fornecem subsídios para análise realizada pela Coordenação Nacional.

#### **IV - VOCE PODE SER UM DE NÓS**

"Na família, comunidade de pessoas, deve reservar-se uma atenção especialíssima à criança, desenvolvendo uma profunda estima por sua dignidade pessoal, assim como um grande respeito e um generoso serviço a seus direitos. Isso vale para toda criança, porém, adquire urgência singular quanto menor e necessitada de tudo, doente, sofredora ou diminuída for a criança. (João Paulo II, na Familiaris Consortio, n. 26)

Não podemos mais ignorar e continuar indiferentes diante de um sem-número de crianças golpeadas pela fome, sofrendo com doenças, torturadas pelo frio, sem teto, sem as mínimas condições de vida, às vezes abandonadas, outras exploradas, outras, ainda, impedidas pela vida de se realizarem como seres humanos que são.

É chegada a nossa hora: a minha, a sua, a de cada um de vocês. Nós, que temos a mesma consciência do problema, nós, que sabemos caminhos e soluções, nós, que temos a certeza de que muito poderemos fazer por essa criança, vamos agora fechar nossos olhos e, lá no fundo de nossas almas, mentalizar a imagem de uma criança especial, aquela que mais precisa de nós, neste momento, aquela que vimos um dia

correndo atrás de uma bola,  
vendendo amendoim, picolé, pipoca,  
pedindo um dinheiro,  
apanhando dos mais velhos,  
dormindo nas calçadas,  
vigiaando um carro,  
chorando nas esquinas  
Tome esta criança em seus braços,  
seque suas lágrimas,  
espante todos os seus temores  
Tome esta criança junto ao seu coração  
e para aliviar suas dores,  
cante-lhe doces canções.  
Tome esta criança, assim como ela é  
e, carinhosamente, afague os seus cabelos  
transmitindo-lhe todo o amor de que é capaz.

**LEMBRE-SE: A PARTIR DE AGORA, A PASTORAL DA CRIANÇA E AS CRIANÇAS DE TODO O BRASIL, ESTÃO À ESPERA DA SUA PRESENÇA E ATUAÇÃO.**

*Caso não possa trabalhar, mas desejar prestar sua colaboração, existe a ANAPAC - Associação Nacional de Amigos da Pastoral da Criança. É uma entidade civil, sem fins lucrativos, constituída por número ilimitado de sócios, sem distinção de raça, cor, profissão, nacionalidade, sexo, credo religioso ou político.*

*No Distrito Federal, estamos dando os primeiros passos para fundar uma Associação Local. Para isso, já solicitamos a autorização da Nacional e estamos em fase de elaboração do Estatuto da ANAPAC-DF.*

## CENTRO DE RECUPERAÇÃO E EDUCAÇÃO NUTRICIONAL

*Souza, Maria Helena N<sup>(\*)</sup>*  
*Solymos, Gisela M B<sup>(\*\*)</sup> / Novelli, Rosa M C P<sup>(\*\*\*)</sup>*  
*Guardo, Marina B<sup>(\*\*\*\*)</sup> / Vieira, Elaine<sup>(\*\*\*\*\*)</sup>*  
*Ferrari, Alexandre A<sup>(\*\*\*\*\*)</sup> / Sawaya, Ana Lydia<sup>(\*\*\*\*\*)</sup>*

O CREN surgiu do trabalho realizado em favelas da Vila Mariana, município de São Paulo, SP, por profissionais da área de saúde e nutrição da Universidade Federal de São Paulo/Escola Paulista de Medicina. Após anos de pesquisa e intervenção nesta realidade, alguns destes profissionais formaram uma associação sem fins lucrativos - SALUS Associação para a Saúde, Núcleo SALUS PAULISTA -, obtendo financiamento internacional através da AVSI - Associação Voluntários para o Serviço Internacional, para construção e equipamento do Centro.

Inaugurado em dezembro de 1993, o CREN procura desenvolver um modelo de atuação junto à desnutrição infantil que possa oferecer estímulos, subsídios e suporte formativo para a implantação de Centros de Recuperação e Educação Nutricional por parte de organismos governamentais, uma vez que sua difusão tornará possível reduzir de maneira significativa a incidência deste quadro, diminuir a mortalidade pré-escolar, e, desse modo, atender a população mais vulnerável.

As atividades desenvolvidas no CREN têm respondido aos seguintes objetivos específicos:

- 1) promover a recuperação nutricional efetiva de crianças de 0 a 72 meses com desnutrição primária moderada e grave provenientes das favelas, creches e Centros de Saúde da região
- 2) estimular, do ponto de vista psico-pedagógico, as crianças desnutridas, facilitando uma recuperação adequada, e reverter os processos de déficit no crescimento causados pelo estado de debilidade.

---

(\*) Enfermeira do CREN

(\*\*) Psicóloga, Diretora Executiva do CREN

(\*\*\*) Nutricionista do CREN

(\*\*\*\*) Pedagoga do CREN

(\*\*\*\*\* Assistente Social do CREN

(\*\*\*\*\* Pediatra, Diretor Clínico do CREN

(\*\*\*\*\*) Bióloga, Professora da Universidade Federal de São Paulo

3) desenvolver metodologia específica para a recuperação da desnutrição infantil primária

4) promover a formação de pessoal especializado para o tratamento da desnutrição

5) promover a orientação das mães para cuidar da criança desnutrida através de reuniões, atendimentos individuais e de sua participação nas próprias atividades do CREN

Funcionando em esquema de semi-internato - das 7:30h às 17:30h -, o CREN oferece alimentação balanceada, distribuída em quatro refeições diárias que procuram cobrir as necessidades nutricionais totais de cada criança em sua respectiva faixa etária

Uma equipe multiprofissional, composta por pediatra, nutricionistas, psicólogas, enfermeira, pedagoga e assistente social, realiza acompanhamento sistemático tanto dos pré-escolares quanto de seus pais/responsáveis

As crianças passam por consulta pediátrica mensal ou sempre que houver quaisquer intercorrências de saúde. A aferição do peso (semanal) e da estatura (mensal), bem como o acompanhamento diário da ingestão são realizados por uma nutricionista. Ademais, todas as atividades diárias de rotina e estimulação têm cunho pedagógico-educativo

Para atingir os objetivos propostos, a equipe de trabalho do CREN, tem verificado a importância da recuperação nutricional ser acompanhada por uma atividade de educação e promoção do grupo familiar, através de ações integradas a nível social, psicológico, sanitário e nutricional

A desnutrição moderada-grave é quase sempre, acompanhada por um estado de abandono característico relacionado à falta de compreensão do problema e da sua importância para o desenvolvimento adequado da criança. Nesse sentido, encontramos no relacionamento mãe-criança um ponto chave da recuperação nutricional.

O sistema de **semi-internato** além disso, garante a continuidade do relacionamento da criança com a família de origem

Após a alta, as crianças e suas famílias continuam recebendo acompanhamento seja a nível domiciliar, ambulatorial e/ou de vigilância nutricional

No CREN funciona também um **ambulatório multiprofissional** de saúde e nutrição que atende famílias e crianças com desnutrição leve.

A equipe, além disso, realiza **visitas domiciliares periódicas** junto à população atendida. Este tipo de ação possibilita que as intervenções respondam mais à realidade encontrada, mantendo assim contato com os problemas específicos de cada família em sua realidade, e possibilitando uma participação e adesão efetivas da população

Essa iniciativa enfim, tem sido uma experiência muito rica e inovadora para todos os profissionais envolvidos, cujos resultados preliminares já indicam a efetividade dessa intervenção no combate à desnutrição como um fenômeno multifatorial, onde a criança e a família são tratadas no seu conjunto

# UMA “FAMÍLIA ALTERNATIVA” PARA OS MENINOS E AS MENINAS DE RUA

*Pe - Jorge Vaccari P.I.M.E  
Fundação Franco Gilberto*

## PREMISSA HISTÓRICA

A experiência da Fundação Franco Gilberto, entidade sem fins lucrativos, que abriga meninos e meninas de rua (atualmente com cinquenta e quatro acolhidos, de 1 a 20 anos de idade), começou em meio de 1988, quando o Padre Jorge Vaccari do Pontifício Instituto das Missões Exteriores e a Professora Lusence dos Santos Rodrigues começaram a freqüentar o Centro de Recepção e Triagem da FAMEB, no bairro de Tancredo Neves em Salvador, para tentar passar para os adolescentes internos um sentido religioso e cristão da vida

Vivendo assim próximos aos meninos reclusos, sentiram a necessidade de criar uma alternativa mais humana e educativa. Um ano depois, entre tantas dificuldades e sem apoios, abriram uma “Casa de Acolhimento” no centro histórico da cidade onde convidaram os primeiros meninos e meninas, fugidos do CRT ou encontrados na rua, para viver junto a eles e assim conhecer-se melhor e compreender juntos que tipo de ajuda eles mais precisavam. Logo após verificou-se a necessidade de um local maior onde os meninos pudessem morar mais dignamente e tranquilamente, então o Centro foi transferido para o subúrbio de Paripe, onde começou a delinear-se a estrutura de casas-lar no sistema de convivência familiar onde os adultos estáveis tornavam-se um referencial concreto e muito positivo para meninos muito instáveis, inconstantes e desequilibrados. Perto do Elevador Lacerda funcionou também, por quase um ano, um “Centro de Escuta” para acompanhar os meninos que ainda não tinham tomado a decisão de sair da rua não foi possível continuá-lo por falta de recursos humanos e financeiros e preferiu-se concentrar-se na consolidação da experiência prioritária de acolhimento no Centro de Solidariedade

Depois de dois anos de trabalhos para construir as casas-lar, os marginais da invasão próxima ao Centro, com inúmeros e graves atos de prepotência, violência física aos meninos e até ameaças de morte dirigidas aos responsáveis, obrigaram-nos a fugir para evitar que alguns menores fossem usados para o tráfico de drogas ou quase acontecesse alguma tragédia. O Centro de Solidariedade “Franco Gilberto” foi reconstruído no bairro de Fazenda Grande II (Cajazeiras), num ambiente mais sereno, calmo, aconchegante e com muita vegetação. A sua reconstrução foi possível graças à

generosidade da Condessa Maria Teresa Gilberti de Milão e a muitos outros amigos italianos. Todos os meninos colaboraram ajudando nos trabalhos de construção das casas o melhor que puderam. Foram acolhidos novos meninos graças à chegada de mais voluntários que se engajaram oferecendo a disponibilidade de permanecerem anos morando no Centro com os meninos em pequenos núcleos familiares, dando-lhes amor, compreensão e educação.

Após os primeiros sete anos de luta e de busca da melhor metodologia que iria atender às necessidades fundamentais destes meninos de rua, unindo os esforços de toda equipe de educadores e de outros leigos de Salvador, no dia 7 de setembro de 1994, coroamos nosso êxito nos tornando Fundação com estatuto próprio, expressamente dirigido ao acolhimento dos meninos de rua.

Os meninos que a Fundação abriga são aqueles rejeitados pelas famílias, pela sociedade e pelas instituições que não tem solução para as problemáticas deles. São os meninos e as meninas (e os filhos deles) que vivem e dormem nas ruas, que roubam, que se drogam, que se prostituem ou que foram transferidos do CAM pelo Juizado de Menores ou encaminhados pelo Ministério Público ou Conselho Tutelar. O nosso sistema pedagógico baseia-se no regime de extrema liberdade: o menino não é obrigado a ficar contra vontade, como também pode voltar, caso ele arrependa de ter ido embora. O limite para estes meninos ficarem no Centro de Solidariedade não é a maior idade, mas sim, o grau de amadurecimento adquirido ao longo da caminhada e a efetiva e comprovada capacidade de adaptação na sociedade, no ambiente de trabalho, na escola pública e entre amigos.

Já alguns, considerados de difícil comportamento, hoje vivem independente, desligados do Centro, sustentando-se com o fruto do próprio trabalho.

Observamos que outros meninos, particularmente caracterizados por traumas profundos e desajustes preocupantes, estão mudando pouco a pouco, tendo mais confiança nos adultos voluntário que os acompanham sistematicamente vinte e quatro horas por dia.

O nosso desejo é que esta metodologia aplicada aos meninos de rua (de ambos os sexos e de diferentes faixas etárias, convidados a madurecerem todos juntos numa convivência familiar dirigida por adultos voluntário) seja divulgada, compreendida e possa também ser imitada por muitos, para que possam multiplicar-se no Brasil. Centros de Acolhimento para meninos e meninas de rua com estas características bem sucedidas.



## **B - O QUE A EXPERIÊNCIA DESTES PRIMEIROS OITO ANOS NOS FEZ COMPREENDER**

**A formação psico-afetiva do menino é prioritária em relação àquela profissional.**

Para formar um bom trabalhador, um bom cidadão e um bom cristão, é preciso construir antes de tudo a sua personalidade, respeitando e assumindo todos os aspectos de sua precisão fundamental, e não contentando-se de responder somente às suas precisões imediatas. Por isso todo o trajeto pedagógico proposto ao menino de rua tem que obedecer prioritariamente à sua precisão fundamental de fazer um real e profunda, concreta e serena experiência de convivência familiar. Por que é a família o ambiente ideal e natural do desenvolvimento harmonioso da pessoa. E isso vale também para os meninos de rua.

Em 88, começando a convivência com os meninos, visitando-os no CRT, enquanto procurávamos experiências que nos ensinassem um método de acolhê-los de verdade, observamos que o atendimento aos meninos de rua normalmente tinha como objetivo prioritário ocupá-los em atividades profissionalizantes: a profissionalização dos meninos parece ser, ainda hoje, o objetivo prioritário dos esforços e da alínea pedagógica de muitos orientadores. Deste jeito, acontece que o menino aprende a usar uma máquina, mas continua a não saber o que fazer dele mesmo, da própria vida, dos próprios sentimentos, dos próprios anseios e não sabe ainda administrar o próprio dinheiro nem relacionar-se com os outros.

Afinal de contas, aprender uma profissão não é tão empenhativo assim: bastam poucos meses e esta pode ser considerada até a última etapa da caminhada formativa de um menino desajustado. O que demora, o que empenha e o que não pode ser deixado nunca de lado é o crescimento harmônico da pessoa: a sua reconciliação com um passado duro e injusto, a sua aceitação dos limites e talentos (próprios e dos outros) e a sua consciência do destino grande que Deus abre para qualquer um que queira valorizar o dom da vida.

O menino pode aprender a administrar assim a própria vida, mas aos poucos, segundo as suas capacidades e somente ao longo de uma caminhada feita junto a adultos nem tanto “qualificados profissionalmente” quanto predispostos, auto-conscientes e maduros.

Por isso, o que educa e predispõe um menino de rua assumir um dia, em plena consciência e dignidade, a própria existência, é esta companhia estável, sistemática e fiel de adultos que lhe permitam de viver junto a eles para poder ser também solicitado, encorajados, e orientado diariamente, passo por passo, quando ele precisar, garantindo-lhe um real crescimento e amadurecimento psico-afetivo.

Então é difícil falar de plano de atendimento, sério e eficaz, sem poder contar com a colaboração deste tipo de adultos para a educação dos meninos: seria como ignorar a precisão fundamental deles e iludi-los de estarem já prontos para enfrentar a vida somente por eles terem já aprendido uma profissão que permite de ganhar

### **Devolver o menino à família ou devolver a Família ao menino?**

Normalmente esta tarefa tão delicada de reconstruir o amor à vida no menino abandonado na rua vem delegada à mãe ( e ao pai, se ainda estiver em casa ), isto é, a adultos impreparados e não predispostos a aceitarem uma caminhada tão lenta e complexa como aquela de ajudar um filho da rua, agressivo, desajustado e revoltado. Devolvê-lo logo à família, na maioria dos casos, agrava mais ainda os relacionamentos familiares, já difíceis e cheios de receios. melhor dar um tempo para que ele possa amadurecer! Então, se não for possível, por enquanto, devolvê-lo à família de origem, todo o nosso esforço terá que se concentrar em predispor para ele uma “família alternativa”, isto é, centros de acolhimento onde os meninos de rua sejam subdivididos em pequenos grupos familiares que facilitem a recuperação da própria serenidade e do gosto de viver junto aos outros, partilhando e não mais roubando, em pleno respeito do outro e não mais sob o emblema da prepotência, permitindo-lhes assim uma real experiência humana e evangélica que os convença do imenso valor da vida e de ter uma própria família à qual pertencer

### **Os Educadores**

A formação dos meninos é diretamente proporcional à formação dos adultos educadores. Pôr isso fizemos a escolha de contar com adultos que se empenhem nesta tarefa educativa não pôr motivos de auto-sustentamento e que não somente queiram colocar-se à disposição por simples motivos humanitários, mas que queiram sobretudo fazer deste serviço aso menino de rua uma ocasião para eles mudarem si próprios e se conformarem sempre mais ao espírito sugerido pelo Evangelho

Isso comporta que os Dirigentes se empenhem prioritariamente em encontrar colaboradores bem motivados e de formá-los ao longo da experiência, através de uma convivência fraterna autêntica (e não somente através de reuniões “operativas”, para resolver questões concretas dos meninos), sendo que o adulto educa não somente quando fala ou organiza atividades, e sim também (e sobretudo) quando não imagina que está sendo observado, ouvido e imitado pelos meninos. é a sua pessoa, é a sua postura que educa! Justamente por isso, para formar educadores não bastam “cursos de formação”, mas é preciso dispor de um envolvimento e de determinações pessoais tais que não podem ser adquiridos em troca de um “simples” salário

## **A estabilidade da experiência educativa**

O que faz permanecer livremente um menino de rua num ambiente educativo é a presença de um referencial afetivo estável a segurança que o menino precisa para se sentir amado, aceito, valorizado é proporcional à estabilidade dos adultos envolvido com a sua caminhada formativa Para responder a esta precisão, muitos ambientes educativos assumem funcionários e hospedam jovens do interior que precisam estudar na cidade em troca da hospedagem na instituição eles deveriam dedicar algumas horas ao serviço dos menores Deste jeito consegue-se garantir uma presença estável de adultos no meio dos meninos abrigados Os Dirigentes não querem voluntários hoje ficam e amanhã podem deixá-los sozinhos com todos esses meninos para cuidar Parece mais fácil e seguro pagar alguém para que permaneça e obedeça ao plano de trabalho da entidade

Infelizmente, na maioria dos casos, este tipo de estabilidade, com o passar do tempo, revela-se falsa, perigosa e até prejudicial para o desenvolvimento sereno e harmônico das crianças De fato, muitas vezes acontece que o adulto um dia não aguenta mais suportar os desajustes desses meninos mal criados (porque a sua motivação inicial não foi aquela de conviver com eles para ajudá-los a resolver as suas precisões, mas foi aí para resolver as própria!), então esse adulto desconta neles toda a sua insatisfação por ter que ficar ainda junto a eles para não perder o emprego u a hospedagem, por isso tornar-se ácido, intolerante, impaciente e até agressivo Muitas instituições tornam-se “infernos” onde os meninos são humilhados pela prepotência e oportunismo de pseudo-educadores que continuam a permanecer no meio deles não por convicção e sim por conveniência A única salvação, para os meninos, é conseguir fugir para refugiar-se no anonimato das ruas

A estabilidade da presença de adultos no ambiente educativo é um valor tão precioso que precisa de muito mais, do que dinheiro, para ser alcançado precisa de uma motivação muito maior e de um acompanhamento dos educadores, não somente para que eles saibam tomar conta das crianças ocupando-as em atividades recreativas, culturais ou profissionais! A função dos Dirigentes é de formar personalidades dos adultos ao ponto que eles optem de permanecerem estáveis no meio dos meninos não por oportunismo ou precisão, mas por amor É melhor ficar com poucos educadores bons, do que com muitos, mas pouco motivados, pois quem paga por causa desses péssimos educadores são sempre os meninos

Justamente por este motivo- e não para economizar salários - a Fundação fez a opção de aceitar educadores só voluntário, isso não quer dizer que também um funcionário não possa ser um bom educador!

A formação dos adultos educadores é prioridade absoluta para que o plano de trabalho seja realmente eficaz e para que seja sempre garantido aos

meninos o máximo de respeito num clima sereno e favorável ao crescimento é este o objetivo que tem que ocupar o 90% das atenções dos Dirigentes e Responsáveis. Cabe a eles educar os adultos, pra que não imaginem logo de terem já alcançado o nível de empatia que os meninos merecem e precisam, para que não aconteça que, num ambiente educativo, se acomodem e maltratem os meninos como muitos funcionários fazem com o público por trás do balcão de atendimento.

### **A qualidade do atendimento**

A experiência destes anos fez-nos entender que os educadores podem obter bons resultados com os meninos de rua que convidam a vier junto a eles a condição que acolham poucos por vez, formando pequenos grupos familiares. O atendimento é bom se for personalizado, os grandes números publicados nos jornais dificilmente correspondem a grandes resultados que sejam reais. Os meninos de rua serão atendidos dignamente se tiverem muitos adultos dispostos a cuidar deles, poucos por vez, com a mesma dedicação que ofereceriam aos filhos. Esta deveria tornar-se a “regra de ouro” da pastoral dos meninos e meninas de rua! No entanto, prefere-se dar pouca ajuda, sem oferecer o essencial, a muitos por vez do que dar muita ajuda, na metodologia melhor, a poucos por vez. e assim acaba-se não ajudando realmente ninguém! Dizer que “ajudar poucos por vez” é um desperdício de energias ou é privilegiar alguns às custas de outros, é somente uma desculpa para evitar a dureza de um relação envolvente e empenhativa demais. De fato, com os filhos, não se age assim! Então quer dizer que os meninos de rua tem que contentar-se com menos. Parece justo, então dar-lhe pouco e de qualquer jeito!

Por isso são poucos os projetos que tem como objetivo abrigar meninos de rua para permitir-lhes uma vida semelhante àquela de uma família, enquanto existem centenas de projetos que orgulham-se do próprio plano de atendimento sobretudo porque é econômico, porque o valor das despesas de manutenção per-capita é muito baixa (justamente porque o objetivo desses projetos é dar tantas coisas aos meninos de rua, exceto a mais empenhativa, requerida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente uma formação integral num ambiente familiar)

### **A instabilidade financeira**

Nestes oito anos não nos passou inobservado o “marketing” que está, muitas vezes, por baixo do atendimento aos meninos de rua. Infelizmente tivemos que presenciar várias vezes à injustas repartições de verbas estrangeiras e nacionais (expressamente enviadas e destinadas para o atendimento dos meninos de rua) entre instituições que, de fato, recusam explicitamente de acolhê-los entre suas dependências. Já tornou-se uma

“moda” afirmar que os menores acolhidos são ‘meninos de rua’ para poder serem beneficiados pelos recursos de milhões de dólares destinados a tirar esses meninos das ruas. Se todas as entidades que dizem tomar conta de “meninos de rua” assumissem 4 ou 5 deles para valer, muito provavelmente nem sobriam mais para perambular pelas ruas. E com a desculpa de levar para frente um plano “preventivo”, deixam-se abandonados os verdadeiro pivetes, aqueles que criam problemas de volta à entidade que quer tranquilidade, deixam-se excluídos aqueles que dificilmente poderiam adaptar-se ao ritmo elevado de empenho nas atividades profissionalizantes que foram organizadas para ocupar meninos calmos, disciplinados, esforçados, estáveis, que garantam um resultado imediato, isto é não provenientes da rua.

Estas verbas poderiam ser suficientes seja para sustentar que opera seriamente em favor dos “meninos de rua”, seja para ajudar as entidades que abrigam meninos não provenientes diretamente das ruas e que são carentes de recursos estáveis.

De fato, um experiência como a nossa, exclusivamente em benefício da clientela mais necessitada, porque proveniente diretamente da rua, foi sempre excluída de qualquer tipo destes explicitamente destinados a eles.

Além disso, a Fundação Franco Gilberti não recebe verbas de nenhum órgão público ou privado. A Fundação está tendo, ainda hoje, graves dificuldades para enfrentar e sustentar tantas despesas de manutenção da obra, sobretudo porque não pode contar com recursos estáveis. De fato, nem os organismos estrangeiros aceitam sustentar as despesas ordinárias de manutenção, delegando à comunidades esta responsabilidade. Infelizmente o trabalho que tínhamos com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia (a recuperação das carteiras escolares) desde junho de 1993 nos foi tirado e as nossas últimas entregas não foram pagas (nos devem um valor correspondente a 25 000 dólares). Hoje tudo está nas mãos da Providência. Nestes anos, várias vezes, tivemos que interromper os trabalhos de construção do Centro, despedir os pedreiros e esperar que chegassem mais recursos para poder continuar. Não obstante tudo, sobrevivemos e isso nos confirma que esta obra é de Deus e não dos homens. Esta instabilidade financeira está sendo, bem ou mal, suportada graças à colaboração de alguns benfeitores particulares (a maioria italianos) que simpatizam conosco e confiam no bom êxito da nossa metodologia educativa, mesmo se não dá para ver muitos resultados imediatos, sendo que para uma pessoa mudar de verdade, também o prazo concedido-lhe terá que ser muito longo e a nossa paciência particularmente grande!

## LIST OF PARTICIPANTS / LISTA DE PARTICIPANTES

<b>África do Sul</b>		<b>Tel/Fax</b>
Alastair Rendall	Development Action Group Observatory	+27-21-471 987 / +27-21-4487886
Charles Chapman	Water Research Commission - Pretoria	+27-12-331 2565/+27-12-3300340
Willem Dohtoit	Umzamo Development Project - Cape Town	+27-21-697 1559/+27-21-6966479
<b>Alemanha</b>		
Michael Laar	ITI - Köln	+49-221-405630
<b>Argentina</b>		
Ester Schiavo	CEI - Universidad Nacional de Quilmes - Bernal	+54-1-259 4278/+54-1- 2594325
<b>Brasil</b>		
Adelto Rohr	Prefeitura de Porto Alegre	051-224 0794 / 051-224 7200
Adriana T. Mazzeiro	Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte	031-373 3470 / 031-238 8272
Alex Kenya Abiko	Escola Politécnica da USP - São Paulo	011-818 5715 / 011-818 5468
Ana E B Cavalcanti	URBEL - Recife	081-222 2978 / 081-222.2911
Ana Maria C Magalhães	Prefeitura deJaboatão dos Guararapes - PE	081-476 2229 / 081-476 2208
Ana Maria Murta	Belo Horizonte, MG	031-224 1879 / 031-335 6501
Ana Rosa Beal	CNBB - Pastoral da Criança - Brasília	061-225 4987 / 061-380 2271
Andrea Hollerbach Athayde	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6402
Ângela Regina L de Jesus	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-273 2345 / 021-293 8778
Anna Michelin		071-322 1367 / 071-247 4125
Antônia Pádua	Ação Social Arquidiocesana de Belo Horizonte	031-224 9031 / 31-224 9031
Antônio de Pádua F. Bueno	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-242 0975 / 021-326 1411
Antonio Muratora	AVSI - Belo Horizonte, MG	031-444 8215 / 031-444 7378
Antônio T. G. Machado	Prefeitura de Belo Horizonte, MG	031-277 5056 / 031-277 5058
Archimedes P. L. Neto	Prefeitura de Cuiabá - SMADES	065-322 8970 / 065-624 5000
Bernadete Maria Konzen	CAMP - Centro de Ass. Multiprofissional - Porto Alegre	051-233 4101 / 051-233 4101

Braz Menezes	BIRD - Brasília	061-321 7848
Carlos Cardoso Medeiros	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6393
Carmem Lúcia M da Silva	IPLAN RIO - Rio de Janeiro	021-205 1761 / 021-205 1336
Clarice de Assis Libânio	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Cláudia Machado	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6407
Cláudia Márcia Batista	Universidade Federal Fluminense - Niterói	021-717 1034 / 021-717 1034
Cláudméia Jacinto	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Cléia Hauschild de Oliveira	Secretaria do Planejamento Municipal - Porto Alegre	051-221 9967 / 051-221 0366
Clodoveo Piazza	OAF - Organização de Auxílio Fraterno - Salvador	071-242 1996 / 071-242 3699
Cristina C Costa Sá	Universidade Federal de Juiz de Fora - MG	032-229 3401 / 032-229 3400
Dalva Stela R Medeiros	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6407 / 031-223 9097
Danielle Rocha	URB Recife	081-222 2978 / 081-421 4846
Denise Penna Firme	Prefeitura de São José dos Campos - São Paulo	0123-40 8204 / 0123-40 8160
Dirceu Pedro Schaffer	METROPLAN - Porto Alegre	051-217 9291 / 051-223 1359
Edda Maria F de Oliveira	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social - Belo Horizonte	031-334 5689
Edilene Maria da Paz	SEPLAMA - Prefeitura de Olinda -PE	081-429 2879 / 081-429 2894
Edinéa Alcântara	Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/ARRUAR - Recife	081-476 2996 / 081-341 4873
Eduardo Battuccio	Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte, MG	031-448 9698 / 031-448 9545
Elaine Frossard Barbosa	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / UFRJ	021-438 4889 / 021-438 0141
Eliane Maria Maia Alkmin	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6388
Eliane Marisa C Barros	Prefeitura de Belo Horizonte, MG	031-277 6411
Elsabete França	Prefeitura de São Paulo - SEHAB- Secr da Habitação	011-239 2449 / 011-604.3586
Ellade Imparato	São Paulo	011 - 607-0640
Enrico Novara	AVSI - Belo Horizonte, MG	031-444 8215 / 031-444 7378
Érica C Castilho Diogo	São Paulo	011-814 3437
Estela Mora Zakkur	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120

Evangelina Pinho	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Ewerton Almeida	Prefeitura de Salvador Secr de Terra e Habitação - Salvador	071-242 8744 / 071-241 0086
Fabiano Rocha Diniz	Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Natal	084-234 1266
Fabício Leal de Oliveira	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-273 6096 / 021-293 1794
Flávia Caldeira Mello	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6383
Flávia Carvalho	Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes - PE	081-476 2229 / 081-476 2208
Flávia Pinheiro	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Floriano J G de Oliveira	IBGE - Rio de Janeiro	021-284 8401 / 21-248 3191
Francisco de Assis Comarú	Escola Politécnica USP - São Paulo	011-692 6073 / 011-869 4000
Francisco Sales Souza	Habitat para a Humanidade - Belo Horizonte, MG	031-224 4649
Francys Brandenberger	URBEL DVPP - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6401
Frederico Hollanda	Universidade de Brasília	061-274 5444 / 061-273 1254
Geraldo Barros Moreira	COHAB -Companhia de Habitação da Baix Santista - Santos	013-234 8597 / 013-234 6282
Geraldo Magela Teixeira	Reitor da Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais	031-319 1218 / 031-319 1225
German Chunchilla	URBEL / ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Giorgio Vaccari	Fundação Franco Gilberto - Salvador	071-395 1585 / 071-395 1977
Giovana P M Beltrão	Empresa de Urbanização do Recife	081-421 5077 / Ramal 131
Heli Mansur dos Reis	AVSI - Salvador	071-322 1367 / 071-322 1366
Heloísa Gama Oliveira	UFMG - Escola de Arquitetura - São Paulo	011-284 9152
Hélvio Polito L Filho	Prefeitura de Olinda	081-429 3588
Hermes dos Santos	FAVIFAC - Belo Horizonte, MG	
Ignês Ferreira	Universidade de Brasília	061-348 2583
Inaê Elias Magno da Silva	Brasília	061-224-8550



Inez Barros	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social - Belo Horizonte, MG	031-275 4019 / 031-292.2000
Isabel Castro	Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social - Belo Horizonte, MG	031-292 2000 292 2022
Isolda Lertão	Belém - PA	091-981.1643 / 091-241 9319
Ivana Arruda Silveira	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Izabel Andrade	URBEL / ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Izary Lizias	Habitat para a Humanidade - Belo Horizonte, MG	031-224 4649 / 031-224 4649
José A B Portocarrero	SMADES - Prefeitura de Cuiabá	065-322 8970 / 065-624 5000
José Aglaisio Lima	Habitat para a Humanidade -Belo Horizonte, MG	031-224 4649
José Benvenuto A Vieira	Cia. de Desenv e Adm. da Área Metropol de Belém	091-225 1340 / 091-242 3088
José Carlos F Gomes	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 5782
José Júlio Lima	Prefeitura de Belém -PA	091-222 3263 / 091-224 3284
José Luciano A Oliveira	Prefeitura de João Pessoa - Paraíba	221 5382 / 221 2272
José Luiz de S Carvalho	Ass Movimento Cooperativados e Mutuários - Rio de Janeiro	021-232 2482
José Luiz V Moraes	Prefeitura de Porto Alegre - RS	051-224 0794 / 051-224 7200
Juliana C Dias dos Santos	URB - Recife	081-361 0999
Júnia Naves Nogueira	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6401
Kátia Mello	Diagonal Consultores Associados Ltda - São Paulo	011-571 8669 / 011-571 3823
Laura Caun	AVSI - Salvador	071/322 1367 / 071-322 1366
Laura M Bueno	Facul Arqu e Urbanismo - PUC - Campinas	0192-556376 / 0192-520899
Lenisa de A Caldera	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Leonam E Figueiredo	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-273 6096 / 021-293 1794
Lilian Perdigão Caixeta	AVSI/CODESC - Belo Horizonte, MG	031-444 8215 / 031-444 7378
Lívio Michelini	AVSI - Salvador	071-235 8833 / 071-247 4125
Lúcia Cavendish	Diagonal Consultores Associados - São Paulo	011-571 3823 / 011-571 3823

Lúcia Maria Soraggi	Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte, MG	031-448 9698 / 031-448 9597
Luciana Vieira Azevedo	URB Recife	081-222 2978 / 081-222 2911
Luís Eduardo M Carneiro	URB - Recife	081-222 0810 / 081-231 3393
Luz de Gonzaga Calil	Cia de Habitação e Urbanização - Espírito Santo	027-322 8305 / 027-322 8466
Lusenice R dos Santos	Fundação Franco Gilberto - Salvador	071-395 1585 / 071-395 1977
Maddalena Missoli Novara	AVSI - Belo Horizonte, MG	031-444 8215 / 031-444 7378
Márcia de M Coutinho	IPLAN RIO - Rio de Janeiro	021-205 1761 / 021-205 1336
Márcio José M Machado	Prefeitura do Rio de Janeiro – GEORIO	021-589 4016 / 021-589 3354
Marco Innocente	CODESC - São Paulo	011-224 8372
Marcos Jorge Santana	UFBA - Escola Politécnica - Salvador	071-247.3410 / 071-235 1169
Marcos Rabello	Construtora Norberto Odebrecht S A - Rio de Janeiro	021-536 3355 / 021-536 3709
Marcos Tsutomu Tamaí	Prefeitura de São José dos Campos - São Paulo	0123-408 229
Maria C F Magalhães	URBEL ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Maria Clara A Calabria	UFPE - Fundação Joaquim Nabuco - Recife	081-268 0095 / 081-268 1168
Maria Emília R M Azevedo	Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento - Brasília	061-315.1103 / 061-223.9653
Maria de Fátima Cardoso	AVSI - Salvador	071-322 1367 / 071-322 1366
Maria de J A N Costa	FIDEM - Prefeitura do Recife -PE	081-222 0793 / 081-222 6798
Maria de J. Diniz Amorim	Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes - PE	081-476 2229 / 081-476.2208
Maria de Lourdes Silva	Pastoral da Criança - Belo Horizonte, MG	031-334 5377
Maria do Socorro Córdoba	URBEL / ALVORADA - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-261 8120
Maria Geziza Valadares	Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte, MG	031-448 9698 / 031-448 9545
Maria Helena N Souza	Centro de Recuperação e Educação Nutricional - São Paulo	011-584 6674
Maria Isabel Tostes	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-293 8006 / 021-293 8778
Maria J Lavalle Cruz	Fundo Cristão para Crianças - Belo Horizonte, MG	031-212 6957 / 031-201 4955
Maria José Motta Tasmí	Rio de Janeiro	021-441 1451 / 021-342 5036
Maria Lucia Petersen	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-273 2345 / 021-293 8778

Maria Nubia Alves Cruz	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6383
Maria Victoria G Martins	IPLAN RIO - Rio de Janeiro	021-285 2098 / 021-205 1336
Marileide Araújo Sena	Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes - PE	081-476 2229 / 081-476 2208
Marília Ávila Carvalho	Secr de Estado do Trab. e Ação Social - Belo Horizonte	031-227 4750
Marta Santa Cruz Pordeus	URB - Recife - Empresa de Urbanização do Recife	081-222 2978 / 081-241 6739
Martha Maria Oliveira	Prefeitura de Belo Horizonte, MG	031-292 2000
Maurício Silva Moreira	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277.6398
Mauro José L Batista	GEORIO- Prefeitura do Rio de Janeiro	021-589.4016 / 021-589 3354
Mauro Resnatsky	Prefeitura do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro	021-293 8684 / 293 8778
May Hampshire C Malta	Associação Projeto Rioda Viva - Rio de Janeiro	021-264 5196 / 021-264 9622
Miguel Polino	EMARS - Salvador	071-230.2158 / 071-230.2158
Miguel Reis	Prefeitura de Franco da Rocha - São Paulo	011/432 5026 / 01/432 3360
Mônica Maria C Bedê	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6407
Nancy Cardia	Núcleo de Estudos sobre a Violência - USP - São Paulo	011-818 3158
Nina Maria C E Rabha	Prefeitura do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro	021-273 4546
Olívio Dutra	Partido dos Trabalhadores - Porto Alegre	051-221 5533
Patrus Ananias de Souza	Prefeito de Belo Horizonte, MG	
Paula Ravanelli Losada	Prefeitura de São José dos Campos - São Paulo	0123-40 8013 / 0123-40 8257
Paulo P Bretas	Prefeitura de Belo Horizonte, MG	031-277 4074 / 031-277 4445
Petra Albutz	Soc Alemã de Cooperação Técnica - Porto Alegre	
Piero Carletto	AVSI - Belo Horizonte, MG	031-444 8215 / 031-444 7378
Rafael dos Anjos	Fundação Universidade de Brasília	023-40 8208 / 0123-40 8121
Regina Biehenstem	Núcleo de Estudos e Proj Habitacionais e Urbanos - Niterói	021-717.1034 / 021-717 1034
Regina Del Cistia	Companhia de Habitação da Baix Santista - Santos	013-234 8597 / 013-234 6282
Regina Maura de Carvalho	Prefeitura do Rio de Janeiro	021-273 2345 / 021-273 9230
Renato E dos Santos	Universidade Federal do Rio de Janeiro	021-230 4046 / 021-590 1191
Ricardo de Gouvêa Corres	Fundação Bento Rubião - Rio de Janeiro	021-533.0837 / 021-262 3003

Ricardo Farret	Projeto PNUD 93-013 - Brasília	061-225 9967 / 061-321 3883
Ricardo Luiz Ferraz	IPLAN RIO - Rio de Janeiro	021-205 1761 / 021-205 1336
Roberto R. Guidugli Filho	URBEL - Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6383
Ronaldo Delgado Gadelha	SEPLAN - Prefeitura de João Pessoa - PE	221 5382 / 221 2272
Ronnie Barbosa Vieira	Movimento Nacional de Luta pela Moradia - Goiânia	062-261 6925 / 062-261 6925
Rosa Maria P C Lopes	Instit Pesq e Planj Urbano de Volta Redonda - Rio de Janeiro	0243-42 3066 / 0243-42 8112
Rosângela de A Gomes	Rio de Janeiro	021-235 3938
Rosângela M R Cardoso	Prefeitura de Belo Horizonte, MG	031-277 6405 / 031-277 6415
Rosemary Muniz C Rosetti	Prefeitura de Vitória -Espírito Santo	027-335 8969 / 027-335 8716
Rosa Brambilla	AVSI - Belo Horizonte, MG	444 8215 / 031-444 7378
Salvador Soler	Prefeitura do Recife	081-224 9040
Sérgio Leão	Construtora Norberto Odebrecht S A - Rio de Janeiro	021-536 3355 / 021-536 3709
Sérgio Nogueira	Prefeitura de São José dos Campos - São Paulo	0123-408 229
Silvana Lima	Prefeitura de Belém- PA	091-224 3284
Simão Pedro P Marinho	PUC-MG	031-3191218/031-319 1225
Sônia Fontes Moreira	CONDER/SEPLANTEC - Salvador	071-245 1563 / 071-245 1655
Sônia Maria da Silva	Associação Projeto Roda Viva - Rio de Janeiro	021-264 5196 / 021-264 9622
Sônia Maria F Bologna	Prefeitura de São José dos Campos - São Paulo	0123-40 8208 / 0123-40 8166
Susana E Mallmann	Secretaria de Planejamento Municipal - Porto Alegre	051-221 9967 / 051-221 0366
Suzana Pasternak Taschner	USP - São Paulo	011-815 6661 / 011-212 4483
Tania Maria S Vieira	COHAB-ST -Companhia de Habitação da Baixada Santista - Santos	013-234 8597 / 013-225 7702
Tereza R T Menezes	Prefeitura de Vitória - Espirito Santo	027-225 6511
Thereza Lobo	Programa Comunidade Solidária - Brasília	061- 244 7438 / 061-226 1615
Valério Barbosa	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFRJ / Rio de Janeiro	
Valério da Silva	Fundação Bento Rubião - Rio de Janeiro	021-533 0837 / 021-262 3003

Vera Regina S Martins	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	031-344 6391
Victor Zular Zveibil	IBAM - Rio de Janeiro	021-537 1262 / 021-226 6187
Vitor Hugo S Pochmann	Prefeitura de Porto Alegre	051-221 7786 / 051-221.0662
Wilma Dourado	Diagonal Consultores Associados Ltda - São Paulo	011-571 8669 / 011-571.3823
Zeneide Gagno Câneva	Prefeitura de Vitória - Secr de Planejamento - Espírito Santo	027-335 8969 / 027-335 8716
<b>Chile</b>		
Francesco Lanzafame	PRODOCS - Santiago	+ 2102381
<b>Espanha</b>		
Dorotea Blos	Escuela Técnica Superior de Arquit de Barcelona - UPC	61-349 0728 / 061-349 0728
<b>Estados Unidos da América</b>		
Janice Perlman	Mega Cities Profect Inc - New York	+1-212-979 7624 /+1- 212-979 7350
Robert Daughters	Interamerican Development Bank - Washington	+1-202-6231900/+1-202-6232157
Ximena de La Barra	UNICEF - New York	+1-212-702-7246/+1-212-7027148
<b>Ecuador</b>		
Pablo Trivelli	UMP - Coordinator for Latin America and the Caribbean	+59-32-462-132 /+59-32- 462134
<b>Finlândia</b>		
Hannu Maula	VTT Communities and Infrastructure - Helsinki	+358-0-4566279
<b>França</b>		
Alain Durand Lassérve	INTERURBA - Bordeaux	+56-99-1584
<b>Guatemala</b>		
Thierry Delrue	UNICEF - Guatemala	+502-2-336.317/+502-2- 336.373
<b>Inglaterra</b>		
Edesio Fernandes	Instituto of Commonwealth Studies Univer of London	+44-71-7271271/+44- 71-2216952
<b>Itália</b>		
Oliviero Rossi	Italian Ambassador to Brazil	061-244 0044/ 061-244 0034

Anna Maria Pinchera	DGCS - Italian Foreign Affairs Ministry - Roma	+39-6-36300623/+39-6-3240585
Arturo Alberti	AVSI President - Cesena (FO)	+39-547-61129 /+39- 547-24054
Franco Argelli	AVSI - Cesena	+39-547-61129 /+39- 547-240 54
Gabriele Quinti	CERFE - Roma	+39-6-3221218 /+39-6-3200851
Giuseppe Imbesi	Planning Engineering Faculty University of Rome - Roma	+39-547-611290
Guido Pern	DGCS - Italian of Foreign Affairs - Roma	+39-6-320 8050 /+39-6-361 2464
Ivana Golubovic	Studies in Environmental Design in West Africa Review - Trieste	
Loredana Albiern	Università di Torino Politecnico - Genova	+39-10-246 3647 /+39-10- 245 3647
Marcello Balbo	Istituto Universitario di Architettura di Venezia	+39-41-524 0807/+39- 41-2572305
Mario Fadda	Facoltà di Architettura -Politecnico di Torino	+39-11-564 7499 / +39-11-5647486
Michelina Tosi	Università degli Studi Cassino - Cassino	+39-6-39733095
Nuccia C. Maritano	Politecnico di Torino - Torino	+39 -11-5646442 /+39-5646445
Paola Viero	DGCS - Italian of Foreign Affairs Ministry - Roma	+39-6-323 5804 / +39-6-36914126
Roberto Costa	Università di Trieste	+39-40-676 3486 /+39-40 -6763483
Roberto Mingucci	Dip. Ingegneria e Urbanistica - Università di Bologna	+39-541-604 112 / 541-600439
Walter Maffenni	Università Statale di Milano	+39-25-5180536/39-25-016916
<b>Peru</b>		
Ana Lucia Camaiora	Instituto Libertad y Democracia - Lima	+51-14-478604 /+51-14-443509
<b>Portugal</b>		
Marlucci Menezes	Grupo de Ecologia Social Lab Nac Engenharia Civil - Lisboa	+351-1-8463713 /+351-1- 8482131
<b>Suiça</b>		
Eber Fernandes Ferrer	Caritas Suisse - Lucerne	+ 41-41-419-2222/ 410-2064
Loredana Magni	International Labour Office (ILO) - Genève	+ 41-22-798 8685 / -22-799 6693
Ranjith Wirasinha	Executive Secretary - Water Supply & Sanitation - Collaborative Council - Genève	+41-22-791 4847 /22-791 3685

<b>Venezuela</b>		
Teolinda Bolivar	Universidad Central de Vanezuela - Caracas	0058-2-574-1915 / 693-0782
Judith Borden	ONGs de Habitação - Caracas	0058/2/56606
Yolanda Breto de Bonet	Ministero del desarrollo Urbano - Caracas	
<b>Turquia</b>		
Tashun Tarlan	Ambassador of Turkey to Brazil	061- 242 1850
<b>UNCHS -(Habitat) - Nairobi, Kenya</b>		
Ivo Imparato	Coordinator, SUP	+254-2-623703/+254-2-624265
Franz Vanderchueren	UMP	+254-2-623208/+254-2-624264
Roberto Ottolenghi	Official of the Secretanat of the HABITAT II Conference	







Fones (061) 552-5066 / 552-1755





