

HABITAÇÃO E CIDADE: trocas latino-americanas

Camila D'Ottaviano (org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

**HABITAÇÃO
& CIDADE**



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

HABITAÇÃO E CIDADE: trocas latino-americanas

Camila D'Ottaviano (org.)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Habitação e cidade [livro eletrônico] : trocas
latino-americanas / organização Camila D'Ottaviano.
-- São Paulo : Habitação & Cidade, 2024. PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-01-13080-4

1. Cidades 2. Cidades - Brasil 3. Habitação
4. Planejamento urbano 5. Urbanismo I. D'Ottaviano,
Camila.

24-224326

CDD-711.4

Índices para catálogo sistemático:

1. Habitação coletiva e cidade : Arquitetura e
urbanismo 711.4

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Selo HABITAÇÃO & CIDADE

Editora (Coordenação) – Camila D’Ottaviano (USP)

Conselho Editorial – Adauto L. Cardoso (UFRJ), Heleniza Ávila Campos (UFRGS), Laila Mourad (UCSal), Luciana Lago (UFRJ), Márcio M. Valença (UFRN), Raul Ventura Neto (UFPA), Renato Pequeno (UFC), Samuel Jaenisch (UFRJ) e Suzana Pasternak (USP)

HABITAÇÃO E CIDADE: trocas latino-americanas

Camila D'Ottaviano

Este livro reúne várias conquistas em um só volume.

Este é o primeiro livro a ser publicado pelo selo editorial HABITAÇÃO & CIDADE.

A ideia da criação de um selo editorial que viabilizasse a publicação de trabalhos acadêmicos e científicos dos muitos pesquisadores vinculados ao grupo de pesquisa *Habitação e Direito à Cidade* tem acompanhado o grupo desde o último ciclo do projeto do Observatório das Metrôpoles “As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles 2017-2023”, iniciado em 2018. A proposta ganhou corpo com a aprovação do projeto Universal CNPq “Moradia e Autogestão: panorama, práticas e perspectivas”¹ e a criação do Grupo de Pesquisa CNPq *Habitação & Cidade*, ambos sob minha coordenação.

Por outro lado, é o primeiro passo na consolidação de um dos objetivos do projeto nacional: diálogo com pesquisadores da América Latina visando identificar convergências e divergências nas políticas habitacionais recentes, em contextos neoliberais e neodesenvolvimentistas.

HABITAÇÃO & CIDADE

O novo selo editorial HABITAÇÃO & CIDADE, que começa com a publicação deste livro e da também da dissertação de mestrado da pesquisadora Thais Velasco “O Mutirão Habitacional Autogerido: trabalho coletivo em canteiro e transformações sociais”, tem como objetivo incentivar a produção discente da área, favorecer a produção de jovens pesquisadores, atender demandas dos movimentos sociais, produzir material didático e informativo, e viabilizar a publicação de edições comemorativas, como homenagens e coletâneas.

As publicações devem seguir seis linhas editoriais distintas: (1) Moradia;

¹ Processo CNPq no 423328/2021-2.

(2) Avaliação de Políticas Públicas; (3) Urbanismo e Planejamento; (4) Assessoria Técnica e ATHIS; (5) Extensão Universitária e Formação; e (6) Movimentos Sociais e Autogestão.

A proposta é que nossas publicações contribuíssem para a consolidação de uma perspectiva crítica e interseccional, incorporando não apenas publicações acadêmicas, mas também produções ensaísticas e materiais oriundos de projetos de extensão universitária.

O Seminário Internacional Habitação e Direito à Cidade: Um Olhar Latino-Americano

O Seminário Internacional “Habitação e Direito à Cidade: Um Olhar Latino-Americano” realizado em novembro de 2023, estava programado para acontecer em julho de 2020.² A pandemia nos obrigou a postergar a realização do seminário para um momento em que fosse possível finalmente reunir presencialmente pesquisadores que acreditávamos eram importantes interlocutores. Os debates do Seminário foram organizados em seis mesas distintas, cujos debates estão parcialmente registrados neste livro.

Além de pesquisadores do grupo Habitação & Cidade e de convidados brasileiros, o Seminário contou com a participação de pesquisadores da Argentina, Chile, México e Uruguai.

Trocas Latino-Americanas

Como forma de consolidar esse primeiro ciclo de trocas latino-americanas do grupo Habitação & Cidade, este livro está estruturado em seis partes complementares, que de alguma forma refletem as mesas e debates ocorridos durante o Seminário de 2023.

A Parte I – Política Habitacional no Brasil e na América Latina - apresenta um panorama geral sobre a política habitacional no Brasil e no México, com os textos dos professores Adauto L. Cardoso (UFRJ), Carlos E. Estrada Casarín (ITESO, México) e Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros e Isis do Mar Marques Martins (UFRN). Em seu texto “Política Habitacional no Brasil: Balanço do Ciclo Recente”, Adauto L. Cardoso apresenta um panorama da política habitacional brasileira desde 2003, com foco nos

² Além de contar com verba do Projeto Universal, a realização contou com apoio da CAPES (Projeto PAEP no PAEP 8881.882615/2023-0) e da FAUUSP.

avanços e retrocessos desde o ciclo lulista. Carlos Estrada, por sua vez, faz um panorama da política habitacional mexicana no capítulo “Políticas de vivienda y alternativas locales en México”, a partir de uma recuperação histórica desde meados do século XX até os dias atuais. A seguir, o texto das professoras da UFRN, Sara e Isis no texto “Urbanização e Habitação: uma leitura do caso mexicano a partir do Brasil”, propõe uma primeira leitura comparativa dos casos brasileiro e mexicano, procurando avançar num debate que se pretende latino-americano.

A Parte II congrega os debates sobre Autogestão, Cooperativas, Movimento de Moradia, Autoconstrução e Assistência Técnica. As pesquisadoras Renata Miron de Aguiar e Thais Vellasco, ambas da Ambiente Arquitetura apresentam uma breve análise sobre os debates realizados durante o seminário. No texto “Quando morar é um privilégio, ocupar é um direito: a contribuição dos movimentos populares de moradia para a Justiça Social”, a arquiteta Karla F. Moroso de Azevedo (AH! Arquitetura Humana e UFRGS) analisa o caso da Cooperativa Dois de Junho, na cidade de Porto Alegre, projeto ao qual está vinculada como assessora técnica. A seguir, a professora Denise Morado Nascimento (UFMG) retoma sua apresentação no seminário com o texto “Os [auto]construtores das cidades brasileiras”, no qual consolida o debate sobre a caracterização necessária da [auto] construção da moradia nas cidades brasileiras bem como dos territórios onde se dá essa [auto]construção. No capítulo “Autoconstrucción, asistencia técnica y derecho a la vivienda: un aporte desde una práctica integral universitaria en Montevideo”, o professor Marcelo Pérez Sánchez, da Universidad de La Republica (UDELAR) traz para o debate a realidade uruguaia da autoconstrução e da assistência técnica. Fechando esse segundo bloco, o artigo da professora Mariana Cicuto (UNESP-Presidente Prudente) apresenta alguns resultados das experiências com assessoria técnica no interior do estado de São Paulo com o texto “Assessorias Técnicas no Interior Paulista”.

A seguir o professor Eduardo Nobre apresenta os debates sobre dinâmica imobiliária no Brasil e no Chile, abrindo a Parte III - Dinâmicas Imobiliárias do livro. No primeiro capítulo deste bloco “Dinâmicas subsidiárias de la vivienda social suburbana en Coronel, Región del Biobío, Chile”, os pesquisadores chilenos Voltaire Alvarado Peterson, Álex Paulsen Espinoza e Jordy Cárcamo Hernández analisam o processo de expansão habitacional periférica de Coronel, cidade costeira chilena localizada 600km ao sul de Santiago. No capítulo seguinte, Estevam Otero, da Universidade Estadual Paulista (UNESP) apresenta, em co-autoria com suas orientandas Ana Luiza Mói Crosara, Luma Rocha Dourado, Marcela Santos Rossi, Marina

Fodra e Paula Galafazzi, uma importante análise sobre a produção imobiliária no interior do estado de São Paulo nas primeiras décadas do século XXI com o texto “Produção Imobiliária e Direito à Cidade nas Capitais Regionais Paulistas no Início do Século XXI”. Na sequência, a precariedade e a informalidade urbanas da região metropolitana de Belo Horizonte é analisada no texto “Loteadores informais e urbanização periférica: novos atores e dinâmicas nos mercados informais de terra da RMBH” dos professores João Tonucci e Daniel Medeiros de Freitas, ambos da Universidade da Federal de Minas Gerais.

Seguindo com a temática da Precariedade Habitacional, a parte IV apresenta dois capítulos. O primeiro do professor Renato Pequeno, da Universidade Federal do Ceará (UFC) “Quadro de Mudanças da Favelização de Fortaleza: marginalidade, informalidade e precariedade” apresenta o quadro histórico das favelas da cidade de Fortaleza-CE. No meu texto “Favelas, Comunidades Urbanas e Aglomerados Subnormais: uma proposta de debate sobre a conceituação da precariedade habitacional urbana no Brasil contemporâneo” procuro avançar no debate sobre a conceituação e caracterização das favelas pelo IBGE e pelas Censos Demográficos brasileiros.

Por fim, a quinta e última parte propõe o debate sobre a Universidade no Território e sobre o processo recente de curricularização da extensão. O primeiro texto apresentado, do professor Jorge Bassani, procura recuperar as discussões e debates do Seminário. Já os dois textos finais, ambos de professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mostram os desafios da nossa atuação como docentes-pesquisadores-extensionistas. Bruno Mello, com seu “Campos Verdes” propõe um relato quase poético de uma experiência extensionista. Já o texto “Um Submergir na Crise, um Emergir da Extensão”, das professoras Ana Elísia da Costa e Daniele Caron, vai além da proposta inicial ao incorporar as reflexões provocadas durante e após a enchente histórica ocorrida na cidade de Porto Alegre no último mês de maio.

Que este livro seja o primeiro de muitos do selo HABITAÇÃO & CIDADE e, principalmente, uma primeira semente das nossas trocas latino-americanas.

Boa leitura!

São Paulo, setembro de 2024.
Camila D'Ottaviano.

SUMÁRIO

Parte I – Política Habitacional no Brasil e na América Latina

Política Habitacional no Brasil: Balanço do Ciclo Recente.....14

Adauto L. Cardoso

Políticas de vivienda y alternativas locales en México.....48

Carlos E. Estrada Casarín

Urbanização e Habitação: uma leitura do caso mexicano a partir do Brasil...66

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros e Isis do Mar Marques Martins

Parte II - Autogestão, Autoconstrução, Assistência Técnica e Movimento de Moradia

Autogestão, Cooperativas e Movimento de Moradia.....84

Renata Miron de Aguiar

Quando morar é um privilégio, ocupar é um direito: a contribuição dos movimentos populares de moradia para a Justiça Social.....88

Karla F. Moroso de Azevedo

Autoconstrução, Assistência Técnica e Moradia.....110

Thais Vellasco

Os [auto]construtores das cidades brasileiras.....114

Denise Morado Nascimento

Autoconstrucción, asistencia técnica y derecho a la vivienda: un aporte desde una práctica integral universitaria en Montevideo.....134

Marcelo Pérez Sánchez

Assessorias Técnicas no Interior Paulista.....162

Mariana Cicuto

Parte III - Dinâmicas Imobiliárias

Dinâmicas Imobiliárias.....176

Eduardo Nobre

Dinâmicas subsidiárias de la vivienda social suburbana en Coronel, Región del Biobío, Chile.....186

Voltaire Alvarado Peterson, Álex Paulsen Espinoza e Jordy Cárcamo Hernández

Produção Imobiliária e Direito à Cidade nas Capitais Regionais Paulistas no Início do Século XXI.....218

Estevam Otero, Ana Luiza Mói Crosara, Luma Rocha Dourado, Marcela Santos Rossi, Marina Fodra e Paula Galafazzi

Loteadores informais e urbanização periférica: novos atores e dinâmicas nos mercados informais de terra da RMBH.....254

João Tonucci e Daniel Medeiros de Freitas

Parte IV - Precariedade Habitacional

Quadro de Mudanças da Favelização de Fortaleza: marginalidade, informalidade e precariedade.....280

Renato Pequeno

Favelas, Comunidades Urbanas e Aglomerados Subnormais: uma proposta de debate sobre a conceituação da precariedade habitacional urbana no Brasil contemporâneo.....306

Camila D'Ottaviano

Parte V – Universidade no Território

A Universidade no Território.....330

Jorge Bassani

Um Submergir na Crise, um Emergir da Extensão.....342

Ana Elísia da Costa e Daniele Caron

Campos Verdes.....358

Bruno Cesar Eufrasio de Mello



Parte I

Política Habitacional no Brasil e na América Latina

POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: BALANÇO DO CICLO RECENTE

Adauto L. Cardoso

A proposta deste trabalho é de apresentar um balanço da política de moradia no Brasil no período 2003-2023, a partir de uma reconstrução dos ciclos de intervenção estatal sobre a questão da moradia, e tomando como padrão de análise os processos de construção das políticas sociais (e do Estado de Bem-Estar) no Brasil.

Nesse sentido, é nosso objetivo analisar o ciclo recente inserindo-o na história, a partir de três elementos que permitiriam caracterizar a política habitacional enquanto uma política de bem-estar que permitisse atender ao princípio ético do direito à moradia digna: Universalidade; Equidade; e Desmercantilização (Esping-Andersen).

Introdução

Como apontado na literatura, a constituição de um campo de ação estatal voltado especificamente para o social corresponde a um momento de transformação do capitalismo, na direção daquilo que foi denominado, no âmbito dos estudos da escola da regulação, como fordismo.

As transformações no modo de produção das cidades e da moradia são parte importante do processo de constituição do fordismo. Se por um lado as cidades e a moradia são objeto de processos específicos de produção e, portanto, se configuram como esferas de valorização do capital, elas também – e principalmente – são o “lugar” do consumo e da produção, viabilizando assim a realização no nível espacial do modelo fordista de desenvolvimento. São as casas e as cidades que permitem e abrigam o consumo das novas mercadorias que marcam essencialmente esse momento – o automóvel e os bens de consumo durável.

É no contexto dos “30 gloriosos” (1945-1975), portanto, que se articulam as condições favoráveis para uma relação virtuosa entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. No entanto é importante ressaltar que os avanços nas políticas sociais foram construídos a partir de lutas e reivindicações dos trabalhadores e do clima de constante ameaça representado

pela polaridade entre capitalismo e comunismo no âmbito da Guerra Fria. Nesse sentido, as diferentes conjunturas que marcam os conflitos sociais nas diversas formações econômico-sociais são também fundamentais para entender as diferentes configurações das políticas sociais e consequentemente dos “regimes de bem-estar” vigentes nos diversos países.

Adotamos aqui a formulação de Esping-Andersen (1991) que conceitua os regimes como “maneiras através das quais a produção de bem-estar é alocada entre o Estado, o mercado e as famílias”. O autor considera ainda que essa alocação é resultado das lutas sociais, ao mesmo tempo em que é influenciada pela “dependência de trajetória”, ou seja, pelos mecanismos históricos através dos quais a questão social foi se construindo em cada realidade.

A partir da definição acima e tomando como indicador a política de previdência social, Esping-Andersen (1991) irá buscar identificar como os princípios da universalidade, equidade e desmercantilização aparecem nas políticas de previdência nos países europeus. A partir dessa análise ele irá identificar três tipos de regimes de bem-estar – o liberal, o conservador e o socialdemocrata, correspondendo cada um a formas como o bem-estar é alocado entre o mercado e a família e o Estado, e também ao grau de universalidade, equidade e desmercantilização do bem-estar.

Tomando como base esses tipos de regimes de bem-estar, cabe refletir de que modo podemos analisar a questão da moradia nesse quadro. Tomamos como base, aqui os estudos de Jim Kemeny (2006), que, estudando comparativamente as políticas habitacionais europeias, desenvolve algumas conclusões interessantes.

Kemeny discute o trabalho de Esping-Andersen, ressaltando que a caracterização dos regimes pode não se aplicar completamente a todas as políticas sociais, na medida em que estas seriam definidas a partir de conjunturas de lutas sociais específicas. Dependeria também das formas como as políticas sociais apresentam diferentes trajetórias de constituição. Ou seja, a classificação de Esping-Andersen aplicada aos países pode não se verificar exatamente da mesma forma na constituição das políticas habitacionais locais. Concluindo Kemeny propõe o conceito de regimes habitacionais como instrumento de análise. Os regimes habitacionais poderiam seguir a classificação de Esping-Andersen (liberal, conservador, social-democrata) e seriam constituídos a partir das conjunturas de disputas locais em torno da produção e do consumo da moradia e também a partir das trajetórias históricas locais de constituição do campo da moradia e das suas estruturas institucionais.

Questão Social e Habitação (1930-1964)

A construção da questão social no Brasil deve ser pensada à luz das especificidades da constituição histórica da economia brasileira no início do século XX, de caráter agroexportador e mercantil, com uma pequena base industrial, muito desigual e de pequeno porte e subordinada à dinâmica econômica hegemônica definida pela agricultura de exportação.

Nesse sentido não se constrói aqui uma questão social enquanto um problema de disciplinamento da força de trabalho fabril e de mecanismos de mediação e acomodação do conflito de classes, essencial na reorganização social e produtiva que geraram o fordismo, na Europa e EUA. O que está colocado nos debates da intelectualidade brasileira das décadas de 1920 e 1930 é basicamente a necessidade de construção da Nação enquanto um projeto político e intelectual, a ser comandado pelo Estado. O que implicou em propostas de reformar e conduzir tanto o “povo” quanto as “elites”. Trata-se de um projeto civilizatório, que ao longo dos anos 1940 e 1950 irá desaguar na ideologia desenvolvimentista. É nesse sentido que o trabalho aparece como tema das políticas pós-1930 e que é em torno do trabalho que se formulam as primeiras políticas sociais, fazendo com que o Brasil tenha uma legislação trabalhista avançada antes de ter uma questão operária na escala e na qualidade que caracterizam esse processo nos países centrais (Ribeiro & Cardoso, 1996).

A literatura é unânime em apontar a emergência das políticas sociais e o reconhecimento da questão social como associada a algum nível de cidadania à qual concerne um padrão mínimo de bem-estar na década de 1930. É a partir desse momento que cidadania – associada ao trabalho assalariado – passa a se distinguir de pobreza, remetendo a primeira a um conjunto de direitos (no campo do trabalho e no campo da reprodução social) enquanto a pobreza (dos não trabalhadores ou dos trabalhadores informais) permanece no campo da filantropia ou da repressão (Gohn, 2000).

Portanto, nesse modelo de cidadania, o sistema previdenciário remete a uma relação contributiva, à qual corresponde a cobertura de um sistema de seguridade social. Para os não contribuintes, resta a filantropia ou a polícia. Ao mesmo tempo, o sistema de seguridade social é estratificado segundo as categorias profissionais às quais correspondem diferentes instituições e órgãos estatais responsáveis pela gestão das políticas sociais, estabelecendo patamares de atendimento diferenciados e estratificados.

A partir dessas considerações, configura-se entre os anos 1930 e 1964 um Estado de Bem-estar incompleto e de tipo conservador, dentro da categorização de Esping Andresen (Draibe, 1993).

Importante ressaltar ainda que o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil vai estar marcado também por uma ação estatal que visa a promoção do desenvolvimento econômico e que toma os efeitos do desenvolvimento como se fora uma “política social”. Draibe e Riesgo (2011), resgatando a literatura que, apoiada em Esping-Andersen estuda outros casos, particularmente dos países do sudeste asiático, propõe a noção de Estado latino-americano desenvolvimentista de bem-estar. A ideia seria que o Brasil compartilharia com outros países latino-americanos, embora com algumas diferenças, a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, o que ao mesmo tempo teve um impacto fundamental no processo de modernização capitalista, alavancado e conduzido em grande medida por políticas de promoção do desenvolvimento industrial e que, por outro lado, gerou contradições ao limitar o gasto público, já fortemente comprometido com programas de desenvolvimento e inversões maciças em infraestrutura. Do ponto de vista das cidades, isso implicou em uma forte limitação na provisão de infraestruturas urbanas, num processo denominado por Roselia Piquet (2023) de “urbanização descapitalizada”.

É na década de 1930 que também podemos identificar a emergência do problema da moradia, que se configura a partir, principalmente, da crise dos aluguéis, que força o governo a intervir fortemente no mercado, através das mudanças da Lei do Inquilinato (Bonduki, 2004). Embora o tema habitacional tivesse aparecido anteriormente, particularmente através da questão dos cortiços, tratava-se, então, de uma questão de saúde pública – que, essa sim, emerge de forma precursora já no final do século XIX – do que propriamente como um problema habitacional. Tratava-se de maus hábitos a serem extirpados e não da necessidade de intervenção pública no mercado de moradias. Pode-se também considerar que o reconhecimento do problema das favelas cariocas, a partir da década de 1930, irá, junto com o problema dos aluguéis, se colocar como a grande expressão da questão habitacional nesse primeiro período.

No Brasil, diferentemente do que aconteceu na Europa, segundo as análises de Kemeny, aqui brevemente relatadas, as primeiras políticas habitacionais se constituem de forma associada ao modelo previdenciário, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Isso implica em políticas estratificadas segundo categorias profissionais e que cor-

respondiam às capacidades contributivas dos diferentes grupos profissionais. Por outro lado, contrariamente ao que vinha acontecendo na Europa e nos Estados Unidos, não se constitui um amplo sistema de financiamento habitacional, questão que só viria a ser resolvida definitivamente no período 1964-1986. Os IAPs são a primeira alternativa de financiamento imobiliário, sendo parcialmente responsáveis pelo importante crescimento urbano das décadas de 1940 e 1950. Todavia essa iniciativa referia-se mais a uma estratégia de aplicação e valorização dos ativos previdenciários do que ao fomento à produção habitacional.

A principal iniciativa de política habitacional do período se deu a partir da produção de conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs. Largamente inspirados na experiência europeia, principalmente alemã, esses conjuntos incorporam soluções técnicas e de projeto que, após o teste do tempo, revelam-se bem interessantes, seja pela maior generosidade na provisão de espaços públicos, seja pela criatividade nos projetos de arquitetura (Bonduki, 2004). No entanto, diferentemente dos modelos europeus nos quais se inspiraram, esses conjuntos previam como forma de acesso principal a transferência de propriedade e não a locação social. Essa opção era coerente com toda uma lógica de controle estatal sobre o trabalhador que tinha um sentido de controle político sobre as formas de organização sindical, como mostrou Wanderley Guilherme através da ideia de cidadania regulada, mas que, no limite, remontava a um projeto de construção da nacionalidade (Ribeiro & Cardoso, 1996). Nesse sentido, a propriedade da moradia era entendida enquanto uma forma eficaz de, transformando o trabalhador em proprietário, imunizá-lo contra influências “subversivas”.

Entre 1945 e 1964 começam a ter curso alguns debates sobre a necessidade de unificação das políticas de habitação, o que inclusive esteve na raiz da proposta de criação da Fundação da Casa Popular. No entanto, já havia se configurado em torno da atuação dos IAPs uma importante coalisão de interesses, envolvendo a burocracia pública, as lideranças sindicais e a militância do Partido Trabalhista Brasileiro, o que concretamente inviabilizou a proposta de unificação do sistema (Azevedo, 1982 e 1988). Um outro aspecto importante é que todo esse processo de construção das políticas públicas, iniciado nos anos 1930, por mais que tenha representado um importante esforço de racionalização da gestão pública, manteve os velhos padrões clientelistas e corporativos, parte integrante das gramáticas políticas brasileiras (Nunes, 2003), o que pode ser percebido através das diversas denúncias de favorecimento de clientelas específicas na alocação das unidades habitacionais produzidas pelos IAPs. Outro fato

importante é que produção dos IAPs esteve longe de atender à demanda efetiva dos trabalhadores associados aos Institutos, correspondendo a uma pequena parcela, como mostra o Tabela 1. Ou seja, diferentemente da política previdenciária e da assistência à saúde que tinham uma cobertura mais expressiva em relação aos trabalhadores filiados aos IAPs, a política habitacional permaneceu limitada.

Em síntese, esse primeiro momento de construção de uma política habitacional revela um quadro de uma política residual, de características corporativas, hierarquizada e sujeita a alocação de recursos com fortes bases clientelistas.

Tabela 1 - Produção Habitacional Pública Federal (1937 - 1964)

Órgão	Plano A	Plano B	Subtotal
IAPB	5.511	12.347	17.858
IAPC	11.760	16.219	27.979
IAPTEC	3.339	2.917	6.256
IAPFESP	742	25.053	25.795
IAPI	19.194	17.219	36.413
IAPM	882	2.451	3.333
IPASE	6.361	-	6.361
Subtotal IAPs	47.789	76.206	123.995
Subtotal FCP			18.132
Total			142.127

Fonte: Bonduki, 1998, p. 128.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o regime habitacional prevalente, no período entre 1930 e 1964, apresenta-se de forma semelhante àquele caracterizado a partir da política social mais geral, ou seja, como um regime incompleto, atingindo apenas uma pequena parte da população com acesso ao trabalho formal, e marcado por características conservadoras, não avançando no sentido da equidade ou da universalização ou da desmercantilização.

Regime Militar e Habitação (1964-1985)

A partir de 1964, com o golpe militar ocorre uma reforma do sistema previdenciário, reduzindo as disparidades existentes no sistema de previ-

dência do setor privado, mas mantendo regimes diferenciados para os servidores públicos e para outras categorias profissionais – Judiciário, Legislativo, Forças Armadas etc. Mantem-se o sistema de retribuição com base na contribuição e amplia-se a cobertura do sistema, com a inclusão dos trabalhadores autônomos. Para as políticas de saúde e educação constitui-se um sistema híbrido que combina a provisão de serviços públicos com o avanço da provisão privada, que passa a ser financiada com base em subsídios públicos. Trata-se, portanto da construção de políticas sociais visando ampliar a oferta e atender às reivindicações crescentes da população que não conseguia atendimento, porém fazendo-o com base em uma mercantilização – ainda que subsidiada – dos serviços.

A habitação passa a ganhar centralidade na agenda pública já nos primeiros momentos do regime militar, com a proposta de construção de uma política habitacional que permita atender as classes trabalhadoras, ao mesmo tempo transformando-as em proprietárias, e assim desenvolvendo posturas políticas mais conservadoras e imunizando-as contra influências “subversivas”. As propostas iniciais são consideradas mal sucedidas, dada a forte inadimplência e a falta de um modelo consistente e sustentável de financiamento. Nesse sentido, a política habitacional que passa a ser constituída a partir de 1966, com a reformulação do Banco Nacional de Habitação (BNH), está baseada em captação de fundos privados através das poupanças voluntária (SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) e compulsória (FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), com integralidade de pagamento das unidades pelos beneficiários incluindo taxas de juros administrados (que comportavam subsídios cruzados) e recuperação das perdas inflacionárias, sem contar, portanto, com subsídios diretos e sem envolver recursos do Tesouro. O modelo adotado replica, no caso do SBPE, o modelo norte-americano, mas a criação do FGTS parece ser uma invenção própria, embora esse modelo tenha sido adotado em vários outros países a partir da experiência brasileira, como foi o caso do México.

Um elemento importante a ser considerado, no entanto, é que a adoção desse padrão de política habitacional e sua centralidade efetiva na agenda governamental ocorre, a partir de 1967, por conta de uma confluência de interesses e uma particularidade conjuntural. Tendo em vista a necessidade de retomada do crescimento econômico, após 3 anos de recessão acelerada, toma-se a política de habitação como forma de acelerar o crescimento, o que pode ser realizado sem envolver diretamente recursos do Tesouro, gerando impactos importantes na economia a partir de efeitos multiplicadores em outros setores ou ramos da produção. Ou-

tro ponto relevante é que o setor de construção de edificações mantinha nesse momento – como mantém ainda hoje, em larga medida – um nível de modernização tecnológica pouco desenvolvido, empregando contingentes significativos de mão de obra de baixa qualificação, o que gerava consequências importantes também do ponto de vista da ampliação do emprego. Nesse sentido, a política habitacional é deflagrada sem que as suas características específicas de política social sejam consideradas. Assim é que até 1974 a produção de habitação de interesse social (HIS) será pouco significativa, com a população de renda até 5 salários mínimos mantida fora do acesso ao sistema.

A centralidade da habitação na agenda governamental, atendeu, além da promoção do crescimento, a objetivos políticos, ao beneficiar de forma importante as camadas médias, simpatizantes ou apoiadoras do regime. Ao mesmo tempo o volume de recursos alavancados para o mercado imobiliário permitiu o fortalecimento dos atores privados ligados ao mercado imobiliário e o surgimento de novos interesses articulados em torno do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que passam então a disputar os rumos da política, ganhando hegemonia ao longo do tempo (Mello, 1988).

No ciclo que se inicia com o governo Geisel, em 1974, ocorrem algumas inflexões de rumo. No âmbito das novas ações governamentais focando o combate aos “bolsões de miséria e pobreza”, o BNH amplia a sua atuação na produção de HIS, buscando reduzir custos através da ampliação da escala de produção e do incentivo à modernização e racionalização da produção do setor de edificações. Não houve, porém, mudanças no princípio do pagamento integral do financiamento, sem subsídios diretos, o que levou a um estreitamento da “demanda solvável”, que permanece na faixa acima de 3 salários mínimos. Paralelamente, buscando atingir uma população de menor renda e refletindo orientações da Conferência do Habitat, realizada em 1972, desenvolvem-se nesse período os chamados “programas alternativos” – produção de lotes urbanizados, urbanização de favelas, apoio à autoconstrução. Embora limitados numericamente, esses programas sinalizavam uma mudança de rumo da política habitacional, que iria tomar força nos anos 1980, mas que foram abortadas com a extinção do BNH, em 1986.

Os resultados da política desenvolvida durante o período do BNH são relevantes do ponto de vista quantitativo, embora claramente o sistema funcionou de forma muito mais eficaz no atendimento aos setores médios do que no entendimento à baixa renda, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Financiamentos concedidos pelo SFH (1964-1986)

Tipo Unidades	Programas	Número de UHs	%
Mercado Popular	Programas Tradicionais	1.235.409	27,7%
	Programas Alternativo	264.397	5,9%
	Subtotal	1.499.806	33,6%
Mercado Econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros Programas	299.471	6,7%
	Subtotal	788.130	17,6%
	SBPE	1.898.975	42,5%
Mercado Médio	Outros Programas	280.418	6,3%
	Subtotal	2.179.393	48,8%
Total		4.467.329	100,0%

Fonte: Azevedo: 1988

Em síntese, esse ciclo vai ser caracterizado por um regime habitacional em que a questão do desenvolvimentismo já marca claramente a forma como o tema habitacional é colocado na agenda, uma vez que as decisões referentes à implementação da política de habitação tendem a ser pautadas por objetivos econômicos. Do ponto de vista social o regime habitacional se aproxima mais de um modelo liberal, onde os mecanismos de mercado são mais explícitos, apresentando também limitações quanto à equidade e à universalidade.

Chega-se ao final do período com a clara percepção da defasagem entre os que foram beneficiados pelos altos índices de crescimento econômico e a maioria da população, não atendida ou precariamente atendida pelas políticas sociais e particularmente pelas políticas de habitação. Essa defasagem, tematizada no debate pré-Constituinte como a “dívida social”, irá ser acionada - juntamente com as bandeiras da democratização e da descentralização - no conjunto de propostas que serão debatidas e decididas na elaboração da nova Constituição, promulgada em 1988.

Redemocratização e Crise (1996-2002)

A literatura das políticas sociais é unânime em afirmar a importância da nova Constituição de 1988 na ampliação das políticas sociais no Brasil. Importantes ações nesse sentido foram a universalização da proteção social, independentemente da contribuição, através de mecanismos ligados à previdência propriamente dita, mas também ao sistema de seguridade social (Benefício de Prestação Continuada). A criação da aposentadoria rural teve também um impacto redistributivo muito significativo. Em termos de outras políticas sociais, ganha relevo a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), através de uma articulação importante do movimento de reforma sanitária, com apoio nas corporações ligadas à assistência médica e de movimentos populares do campo da saúde.

As mudanças nas regras da previdência aprovadas pela Assembleia Constituinte foram imediatamente combatidas. O próprio presidente Sarney (1985-1990) ameaçou o Congresso Constituinte com a “ingovernabilidade” que resultaria da aprovação das propostas majoritárias. Estudos retrospectivos mostram que o governo federal, premido pela crise econômica e pelas exigências de pagamento da dívida pública, desrespeitou os preceitos constitucionais com relação à utilização dos fundos criados para financiar a seguridade social e com relação à participação da União na complementação dos recursos da Previdência, o que acarretou o chamado “déficit” da Previdência.

Os retrocessos verificados imediatamente após a promulgação da Constituição podem também ser atribuídos à emergência e progressiva hegemonia no campo das ideias dos paradigmas neoliberais, que vão na contramão das reformas sociais e da ampliação da atuação do Estado na provisão de bens e serviços de bem-estar. Essa tendência permanece fortemente presente nas políticas públicas durante todo o período entre 1986 e 2003. Assim é que, da mesma forma que acontece com outras políticas sociais, os recursos destinados à habitação passam a ser disputados para outros usos, particularmente para viabilizar o financiamento da dívida pública. Com a extinção do BNH, destrói-se uma burocracia “insulada” que tinha adquirido capacidade de controlar e gerir os recursos dos fundos destinados à habitação e ao desenvolvimento urbano para as atividades fins a que tinham sido destinados pela legislação que os criou. A Caixa Econômica Federal (Caixa), que assume a responsabilidade pela gestão dos recursos, não tinha o perfil de um banco de fomento e não consegue ter propostas nem ações efetivas na gestão dos recursos.

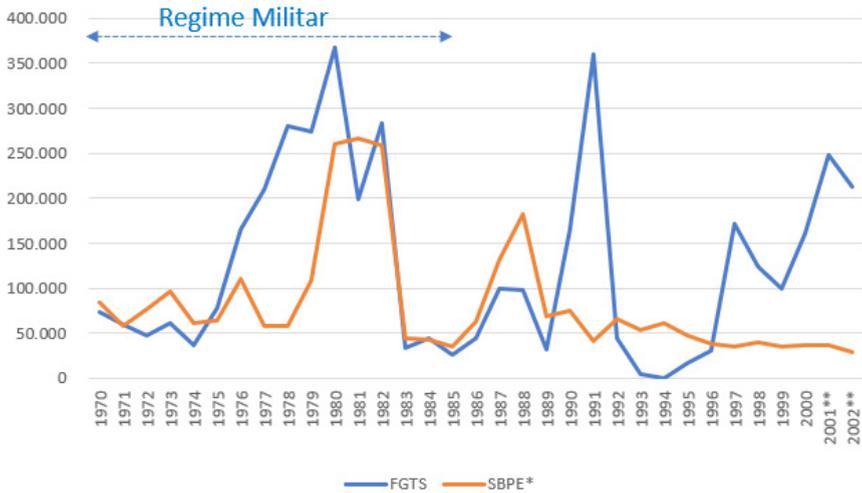
Do ponto de vista da formulação e implementação das políticas urbanas e habitacionais, tem-se uma enorme flutuação e inconstância institucional, com transferências de responsabilidades entre órgãos e criação de novas instituições ao sabor de conjunturas políticas de curtíssimo prazo. Com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) parece ter início um momento diferente, com a criação da Secretaria de Política Urbana e com a proposição de novos programas de financiamento habitacional. No entanto, o impacto das crises internacionais no final da década acabou por inviabilizar a implementação das novas propostas. A política de habitação passou, no segundo mandato de FHC (1999-2002), a ser tão somente um balcão de negociação de emendas parlamentares, de forma a garantir o suporte do governo no Congresso (Cardoso, 2015).

Paralelamente, emerge a “descentralização por ausência”. Fortalecidos pelas reformas constitucionais e pelo processo de democratização que colocava as administrações municipais como locais importantes de realização política dos novos partidos e das novas lideranças emergentes, os municípios passam a ser palco de experimentações importantes que, embora não tenham conseguido escala, foram qualitativamente relevantes, apontando para novos modos de se fazer política habitacional, que incorporavam e avançavam sobre as experiências “alternativas” do BNH. Exemplos importantes são o Orçamento Participativo em Porto Alegre, o Orçamento Participativo da Habitação e as Zonas Especiais de Interesse Social em Belo Horizonte e no Recife, a produção habitacional autogestionária em São Paulo, a urbanização de favelas no Rio de Janeiro.

As constituições estaduais e leis orgânicas, e planos diretores também avançaram na busca do cumprimento do princípio da função social da propriedade, estabelecido na Constituição, ao mesmo tempo em que tramitou no Congresso a regulamentação da política urbana, no que será conhecido como Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.

Uma síntese do financiamento habitacional nos dois ciclos pode ser vista no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Financiamento Habitacional, Brasil, 1970-2002



Fonte: Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/BACEN e Caixa Econômica Federal. Elaboração: Fernanda Petrus.

Em síntese, pode-se afirmar que o regime habitacional do período teve como característica central a perda de centralidade da política habitacional, sendo as políticas, programas e ações muito mais voltados para “resolver” problemas políticos, beneficiando aliados potenciais ou práticas clientelistas. Nem mesmo a pressão de grupos de interesse ligados ao mercado imobiliário ou ao setor financeiro da habitação foram capazes de reverter essa tendência e dar mais centralidade ao tema. Não ocorre nenhum avanço no sentido da equidade ou da universalidade. Cabe ressaltar que a manutenção do sistema de financiamento habitacional criado no regime militar permitiu manter alguma atividade de provisão e de consumo, mesmo sem atingir uma escala mais relevante.

No entanto, as novas experiências de políticas urbanas e habitacionais inovadoras realizadas pelos municípios avançaram significativamente na promoção de práticas que apontavam para a desmercantilização do bem-estar habitacional. Essas experiências contribuem também para a estruturação dos movimentos de moradia, que ganham dimensão nacional e se organizam em torno da bandeira das políticas habitacionais autogestionárias.

A década de 1990, embora em muitos aspectos possa ser considerada uma “década perdida” para a política habitacional, tendo em vista a ausência ou pouca expressividade das políticas federais, fomentou um certo “am-

biente” de experimentação e de constituição de um conjunto de novas propostas que visavam ampliar e modificar qualitativamente o caráter das políticas urbanas e habitacionais. Essas ideias, experimentadas localmente, ganhavam força e legitimidade para se corporificar em propostas para uma nova política, o que seria tentado durante o ciclo seguinte, referente aos governos do Partido dos Trabalhadores.

Lulismo e Política Habitacional (2003-2016)

Os governos do Partido dos Trabalhadores que se sucederam no ciclo 2003-2016 são reconhecidos por terem desenvolvido políticas públicas que, além de promover o desenvolvimento econômico, foram também importantes pelo seu aspecto redistributivo: aumentos reais do salário mínimo, extensivo à Previdência, o programa Bolsa Família, a ampliação do crédito para a baixa renda, entre outros, foram fatores importantes que explicam a queda nos indicadores nacionais de desigualdade e de pobreza.

Por outro lado, cabe destacar que o lulismo (Singer, 2009) procurou se fortalecer politicamente com base em uma coalisão de poder que incorporava diretamente setores do empresariado, entre eles o setor da construção (empreiteiras e setor imobiliário) e, “contraditoriamente”, setores importantes do movimento popular. Ao mesmo tempo, procurava “não incomodar” setores do capital não diretamente integrados na coalisão, como o setor financeiro e o agronegócio, neutralizando ações mais combativas por parte de movimentos sociais, como o MST. Em uma conjuntura de forte crescimento econômico, essa articulação política foi capaz de se manter e mesmo de crescer, apontando para um horizonte político de consolidação do PT como o grande partido nacional.

Essa delicada engenharia começou a naufragar com as crises econômica e política, que emergem em 2014, provavelmente amplificadas pelas desastrosas iniciativas de combate à taxa de juros que marcou a gestão Dilma Rousseff e que, segundo Singer (2009), teria minado definitivamente a coalisão de sustentação no campo do empresariado. As denúncias de corrupção envolvendo o setor da construção pesada (empreiteiras) contribuíram para a deslegitimação do projeto de poder do PT frente às camadas médias e também frente a setores das camadas populares que ascenderam durante o lulismo, mas que responsabilizaram o regime pelos impactos negativos da crise.

Um outro ponto importante diz respeito ao caráter das políticas sociais do lulismo. Embora haja algumas exceções, como a expansão das universidades públicas e o fortalecimento do regime de cotas, o padrão geral do modelo de política social que se visualiza através das políticas do lulismo vai na direção do campo liberal, com aprofundamento da mercantilização dos bens de bem-estar.

A proposta de política habitacional apresentada no programa do candidato Luis Inácio Lula da Silva – o Projeto Moradia – tomava como ponto de partida uma radicalização das propostas de descentralização que haviam sido aprovadas pela Constituição de 1988. Partindo das experiências exitosas de algumas gestões locais na década anterior, o programa propunha que o município fosse o principal agente da política habitacional. Para viabilizar essa proposta foi criado o sistema nacional de HIS, envolvendo União, Estados e Municípios, com a criação de fundos e respectivos conselhos gestores nos 3 níveis de governo. Nacionalmente, em 2005 é aprovado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que passa a contar com um fluxo regular de recursos do Tesouro, alocados voluntariamente por decisão da Presidência da República. Estabelece-se assim um sistema que irá permitir, pela primeira vez na história, a produção habitacional ou o investimento em urbanização de favelas e melhorias habitacionais a partir de recursos integralmente subsidiados, o que garantiria o acesso às populações de mais baixa renda.

Por outro lado, o sistema pretendia ainda potencializar a utilização dos recursos do FGTS, com subsídios internos ao Fundo, o que permitiria – e de fato aconteceu – o financiamento ao setor privado para a provisão habitacional direcionada a famílias com piso salarial acima de 3 SM (a camada inferior ficando a cargo FNHIS). Ao mesmo tempo estudava-se também a possibilidade de flexibilizar a utilização dos recursos do SBPE, atingindo as camadas médias baixas. Considerando a possibilidade de ampliação dos recursos não onerosos (Tesouro) dos três entes para os fundos de HIS, o que se materializou na proposta de Emenda Constitucional denominada PEC da Moradia, se estaria caminhando na direção de um sistema de universalização do acesso à habitação – definida como “digna” na legislação de criação do FNHIS.

Tratava-se de uma proposta baseada na difusão da propriedade, reiterando a “tradição” das políticas habitacionais brasileiras, mas certamente suportado por uma posição favorável dos movimentos sociais. Essa proposta se materializou de forma mais plena no Plano Nacional de Habitação, elaborado entre 2006 e 2008. A importância do papel dos municípios

na provisão de soluções habitacionais para a baixa renda apontava no sentido de uma relativa desmercantilização, embora seja necessário considerar que uma vez transferida a propriedade, a unidade ganha imediatamente a forma mercadoria. De qualquer forma, tratava-se da proposta que mais avançou no sentido da universalização do acesso à moradia e da sua desmercantilização.

Entre os vários obstáculos enfrentados por essa proposta, destaca-se o problema do fluxo de recursos do Tesouro para o FNHIS e as complementações que deveriam ser efetivadas por Estados e Municípios. A partir da pressão dos movimentos sociais, conquista-se um compromisso pessoal do Presidente Lula em disponibilizar 1 bilhão de reais anualmente para o Fundo, quantia que de início foi significativa, mas que não sustentaria uma universalização no longo prazo. A PEC da Moradia, comprometendo 2% do Orçamento federal e 1% dos orçamentos de estados e municípios para investimentos em habitação, permitiria um fluxo mais regular de recursos, se tivesse sido viabilizada.

Outro obstáculo, bem mais difícil, refere-se a uma certa idealização da proposta do Projeto Moradia com relação às capacidades municipais, ignorando a extrema diversidade dos municípios brasileiros, as diferenças significativas em termos de capacidade de arrecadação e de gestão administrativa, o que fazia com que mesmo cidades grandes não dispusessem de estruturas voltadas para a realização de políticas habitacionais, com um mínimo de competência. Cabe ressaltar aqui os estudos de Marta Arretche (2000) que mostram a importância da dependência de trajetória na efetividade de políticas habitacionais descentralizadas. Tratava-se de um obstáculo que se buscava enfrentar no Ministério das Cidades através do desenvolvimento de cursos de capacitação, voltados inclusive para técnicos da Caixa, que também não dispunham das habilidades necessárias no tema para exercer suas funções de fomento.

Todos esses projetos foram interrompidos quando o governo Lula propõe, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). O PAC, programa voltado para o incentivo ao crescimento econômico baseado no investimento em infraestrutura, foi “estendido”, a partir de atuação do Ministério das Cidades sobre o núcleo central de governo, para o investimento urbano, contemplando o saneamento, a drenagem urbana e a urbanização de assentamentos precários (favelas e assemelhados). O MCMV, respondendo aos impactos da crise de 2008, propõe um programa de construção de 1 milhão de novas moradias na sua primeira fase, sob a responsabilidade do

setor privado, rompendo com o SNHIS e com o modelo de gestão participativa que estava em implementação pelo Ministério das Cidades.

Reservando parcela substancial das unidades produzidas para a população com renda até 3 SM, praticamente integralmente subsidiadas, o MCMV se coloca como o principal programa habitacional da história brasileira pelo seu potencial redistributivo. Ao mesmo tempo, o PAC permite ampliar significativamente o investimento em urbanização de favelas com impactos positivos na melhoria da infraestrutura e acessibilidade em um conjunto expressivo de assentamentos precários em todo o país.

Tabela 3 - PMCMV, Unidades Contratadas, 2009-2017.

Faixa Investimento	Investimento		Unidades	
Faixa 1	83.648.634.995	44,29%	1.763.094	57,07%
Faixa 2	68.696.163.539	36,38%	888.325	28,75%
Faixa 3	36.500.365.271	19,33%	438.140	14,18%
TOTAL	188.845.163.804	100,00%	3.089.559	100,00%

Fonte: MCidades.

Segundo dados que cobrem o período 2009–2017 o MCMV foi responsável pelo financiamento de cerca de 4,6 milhões de unidades (incluindo, além da modalidade apoio à produção o financiamento individual PF), sendo cerca de 1,7 milhões para as camadas de renda até 3 SM. Já o SBPE foi responsável por financiar mais 1,1 milhão de unidades para as camadas médias. Juntando os dois programas temos um total de 5,7 milhões de unidades. O crescimento domiciliar entre 2010 e 2017 é estimado pelo IBGE em pouco mais de 12 milhões de domicílios. Portanto, em 7 anos, os programas habitacionais do governo federal financiaram algo em torno de 47,5 % do crescimento domiciliar, enquanto em seus 22 anos de existência o BNH financiou cerca de 22% do crescimento domiciliar do período, o que já era considerado significativo pela literatura.

O MCMV foi definido a partir de duas modalidades de atendimento – rural e urbano – estratificadas em 3 faixas de renda para atendimento, com níveis diferenciados de subsídios, sendo a Faixa 1, para populações com renda até 3 SM, com subsídio praticamente integral. Além disso o programa contava com duas modalidades de agente promotor – setor de construção privado e setor de cooperativas e associações. Essa última modalidade, denominada MCMV-Entidades, teve relativamente poucos recursos, mas foi responsável pela produção com mais qualidade.

As críticas ao programa dizem respeito, principalmente, à questão da localização dos novos conjuntos situados em áreas periféricas, com grandes dificuldades de acessibilidade e de acesso a serviços e infraestruturas. Também se verificaram problemas referentes à inadequação das técnicas construtivas e das soluções de projeto, que não ser revelaram adequadas às necessidades habitacionais da população.

Tabela 4 – PMCMV, Unidades Contratadas por Modalidade, 2009-2018.

Modalidade	Unidades	Contratos	Investimento
CCFGTS	48,86%	42,91%	65,47%
Entidades	2,13%	1,60%	0,85%
FAR	36,67%	10,57%	28,46%
FAR-Urbanização	1,83%	0,79%	1,68%
Oferta Pública*	4,50%	16,19%	1,25%
Rural**	6,01%	27,95%	2,29%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: MDR. * Oferta Pública: 2.946 municípios ** Rural: 2.558 municípios

O MCMV foi claramente um programa de produção habitacional direcionado principalmente ao mercado, reduzindo ou eliminando significativamente os riscos associados aos lançamentos imobiliários a partir do enorme volume de subsídios alocados a todas as faixas do programa, o que fazia com que, mesmo no caso das faixas 2 e 3, a redução do preço final praticamente tornava aquele produto diferenciado em relação à produção de mercado estrita. Além disso, diversos dispositivos de “facilitação” da ação mercantil, tão amplamente apregoados nas cartilhas do Banco Mundial, foram incorporados ao programa, com revisão e simplificação da legislação de uso e ocupação do solo, redução da carga tributária, muitas vezes com os municípios assumindo parte dos custos finais, particularmente fundiários. Nesse sentido, o MCMV é um programa que de fato avança na sua capacidade redistributiva, mas não apresenta os elementos de desmercantilização presentes nas experiências da social-democracia europeia.

Por outro lado, é impossível se pensar em um modelo de política habitacional baseado na ação do mercado, particularmente em um país como o Brasil, que seja capaz de universalizar o acesso à moradia. Algumas pesquisas mostraram que o programa apresentava uma distribuição territorial desigual, mesmo com o enorme volume de subsídios. Isso se deve

ao fato de que as empresas, que têm a iniciativa dos projetos, tendem a atuar em mercado que conhecem, que são normalmente aqueles que já apresentam uma dinâmica imobiliária importante. Assim, municípios com elevado déficit habitacional e que não apresentem dinâmicas econômicas e imobiliárias relevantes têm fortes dificuldades para atrair empresas para atuar em seus territórios. Mesmo nos casos em que as gestões locais possam ser eficientes nessa atração, isso pode levar, quando viabilizado, a barganhas que impliquem em um comprometimento excessivo das administrações locais, ampliando enormemente os lucros empresariais.

A proposta original do Plano Nacional de Habitação previa, corretamente, o apoio governamental a uma multiplicidade de tipos de programas, incluindo aqueles denominados alternativos, para poder atingir a todos os tipos de demanda e a todos os tipos de território. Nesse sentido, podemos considerar que, contrariamente ao que se desenhava no primeiro momento da política habitacional lulista, o MCMV embora seja uma política massiva, não é capaz de se constituir como uma proposta universalizante.

Com relação ao PAC, o desenho institucional adotado pressupunha o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras e contando com acompanhamento e fiscalização sob a responsabilidade da Caixa. Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram-se a partir de diversas fontes, onerosas - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS, com larga predominância dos recursos não onerosos, o que viabilizava de forma bastante importante a atuação dos entes subnacionais.

A Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) estava inserida no Eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC 1. Segundo os dados do Ministério das Cidades, o investimento total contratado foi de R\$ 29,6 bilhões e foi direcionado para 1.072 municípios, atendendo todos os estados da federação. Esse nível de investimentos, liberado dos usuais contingenciamentos orçamentários, que reduziam significativamente o fluxo de recursos visando o equilíbrio das contas públicas, passou a configurar o PAC-UAP como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país.

Trata-se de um programa que possibilitou, pela abertura institucional e pelo volume de recursos, a ampliação da escala da intervenção em favelas

e loteamentos precários e contribuiu para consolidar uma perspectiva de intervenção que privilegia a urbanização integral. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária.

As intervenções físicas abrangem a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública e saneamento ambiental; a eliminação das situações de risco geotécnico e a redução significativa da frequência das inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenção na drenagem fluvial; adequação do sistema viário, de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos e de atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano na qual ela se insere; recuperação ambiental e revegetação, de áreas impróprias ao uso habitacional, que venham a ser desocupadas, medidas de desadensamento e reordenamento da ocupação, quando necessárias, apoio à melhoria nas habitações existentes; construção de novas unidades habitacionais e de equipamentos comunitários, entre outras. (BRASIL, 2010, p. 37)

Tabela 5 - Investimentos PAC por Tamanho do Município

Valor Investimento (em R\$)	Nº de Municípios com investimento do PAC	Investimento Total (R\$)	Investimento (%)
Até R\$ 1.000.000	500	301.271.155,76	1,02%
De R\$ 1.000.000 a R\$ 5.000.000	292	665.284.293,66	2,24%
De R\$ 5.000.000 a R\$ 10.000.000	67	491.919.114,01	1,66%
De R\$ 10.000.000 a R\$ 100.000.000	136	4.788.132.950,02	16,15%
De R\$ 100.000.000 a R\$ 500.000.000	54	12.240.588.055,61	41,29%
De R\$ 500.000.000 a R\$ 1.000.000.000	6	4.242.842.596,03	14,31%
Acima de R\$ 1.000.000.000	3	6.912.170.347,79	23,32%
TOTAL	1.058	29.642.208.512,88	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades referentes às contratações.

A importância do PAC e do MCMV na agenda governamental durante o “período lulista” indicava claramente uma mudança de trajetória em relação aos períodos anteriores em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização. Essa “inversão de prioridades”, no entanto, não se fez sem contradições. Ao mesmo tempo em que a habitação de interesse social ganhava prioridade na agenda pública e os movimentos sociais ganhavam acesso a fóruns privilegiados de discussão e xxxxxx .

Quanto ao PAC, os elementos gerais do programa são mais interessantes configurando um tipo de intervenção que, se aperfeiçoados poderiam contribuir significativamente para avanços no campo do direito à moradia. Os problemas do PAC foram mais decorrentes, por um lado, de uma certa incapacidade de gestão pelos municípios, levando em vários casos a uma subordinação às empreiteiras, com resultados bastante problemáticos em termos de eficácia e, por outro lado, da “ditadura da urgência” que marcou o lançamento do programa e a realização das contratações, em sua grande maioria realizadas no ano de lançamento do programa. Nesse caso, não foi possível desenvolver adequadamente novos projetos, tendo os municípios se utilizado de estudos preliminares ou requestrado estudos antigos, em ambos os casos com dados insuficientes para uma apreciação adequada dos desafios envolvidos na organização da obra, o que levou a frequentes paralizações e readequação de cronogramas. Esse problema levou a que vários municípios tenham tido obras interrompidas, sendo que apenas aqueles que dispunham de recursos – financeiros e técnicos – próprios foram capazes de dar seguimento às obras, ampliando sua contrapartida a níveis de quase 50% do valor total do empreendimento. No caso do PAC, em especial, haveria que se considerar que existe uma grande especificidade tanto na elaboração de projetos de urbanização quanto na organização de canteiros de obras em favelas, exigindo um outro padrão de organização do setor público e do setor privado que também não se revelou preparado para atuar em favelas.

Crise econômica, crise política e o colapso do lulismo

No início do mandato de Dilma Rousseff, em 2011, ocorre a primeira crise interna como consequência de uma nova etapa da crise financeira internacional. É nesse momento que, segundo André Singer, o governo busca aproveitar a oportunidade para dar alguns passos no sentido da construção de um novo programa, intitulado Nova Matriz Econômica, defla-

grando uma guerra explícita contra a política de juros altos e de valorização do Real, buscando ao longo do tempo construir uma nova agenda que permitisse o aumento sustentado do investimento industrial (Singer, 2015).

No entanto, as medidas adotadas não produziram o resultado esperado. Com o aumento da inflação e o retorno de posições mais conservadoras do Banco Central – que retoma a estratégia de aumento dos juros – dá-se início a uma fase de queda do crescimento econômico influenciada por desdobramentos da crise internacional. Com a queda dos índices econômicos e a forte campanha que passou a se desenrolar nos meios de comunicação contra o governo, o empresariado passa a adotar posturas que se aproximam das adotadas pelos setores rentistas. O governo então tenta reverter a situação adotando medidas econômicas mais ortodoxas, substituindo os principais responsáveis pela área econômica por nomes mais próximos ao mercado financeiro. No entanto, a crise já estava instalada e irá pouco a pouco corroer as bases de sustentação do governo. Em 2014, ano de novas eleições presidenciais, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu apenas 0,1% (registrando o pior resultado desde 2009, no auge da crise financeira internacional, quando apresentou uma retração de 0,2%). Ao mesmo tempo em que a crise se alastrava, começaram a ser apresentadas as primeiras denúncias de corrupção no âmbito das contratações da Petrobras, que foram desembocar na deflagração da denominada “Operação Lava-Jato”.

Apesar dos primeiros indícios de recessão, que começaram a se tornar visíveis no ano de 2014, a atividade imobiliária manteve-se em níveis relativamente estáveis, principalmente por conta da expansão do crédito, que atingiu o recorde histórico de 9,8% do PIB. Essa expansão se deveu ao crescimento dos empréstimos com base no FGTS (em parte decorrentes ainda da implementação da segunda fase do MCMV) e do SBPE. Esse último manteve relativa estabilidade (com baixa taxa de crescimento) em relação aos valores atingidos em 2013.

A partir do ano de 2015, os efeitos da crise econômica levaram a uma retração significativa dos financiamentos, que já vinham sendo sustentados basicamente pela expansão do crédito direcionado provido pelos bancos públicos. O recuo nos financiamentos, aliado aos impactos da crise econômica sobre a demanda (principalmente através da redução do emprego formal, da diminuição da renda e do aumento da taxa de juros), levou ao estancamento da alta de preços imobiliários, que vinha se sustentando

pelo menos desde 2005. A partir do final de 2014, começam a se verificar os primeiros sinais da queda nos preços de venda e do mercado de aluguéis, tendência que irá ganhar mais força a partir do ano de 2015, mantendo-se de maneira estável ao longo dos anos seguintes.

Todo esse quadro atingiu fortemente as empresas do setor da construção. As empreiteiras foram as mais atingidas, tendo sido diretamente envolvidas nos escândalos de corrupção que começaram a ser investigados no âmbito da “Operação Lava-Jato”. Os dados mostram que o macro setor da construção civil, que vinha apresentando um crescimento expressivo até 2011, começa a apresentar perdas significativas em 2014 e, principalmente, em 2015, quando apresenta uma taxa negativa de 7,6%, superior à queda apresentada pelos outros setores da economia. Em 2014, o setor já havia registrado redução de suas atividades e no biênio 2014-2015 o segmento registrou queda de 8,43% (Cardoso & Jaenisch, 2017).

Após o impeachment da presidente Dilma, em 2016, o novo governo se estabeleceu a partir de um compromisso com a realização de reformas que promovessem o ajuste fiscal do Estado e o desenvolvimento de dispositivos e políticas *market-friendly*. Vão nessa direção a Emenda Constitucional que institui o teto dos gastos públicos, a reforma trabalhista e a reforma da Previdência. Independente das promessas reiteradamente veiculadas pela imprensa de que as reformas trariam um retorno do crescimento, os índices econômicos não responderam positivamente, indicando que a crise estava longe de ser superada. Em 2016 o PIB apresenta uma variação real negativa de 3,3%, e em 2017 e 2018 fica em torno de 1,1%, enquanto o PIB per capita nestes dois anos registra crescimento mínimo de 0,3%. Essa recessão é acompanhada por um crescimento do desemprego, com a PNAD contínua registrando uma taxa de desocupação que passa de 6,8% em 2014, para 12,3% em 2018, o que significou, em 2018, uma população desocupada na ordem de 12,7 milhões (Pinto et al., 2019).

Cabe ressaltar que esses resultados teriam sido ainda piores não fosse a liberação, pelo governo, de mais de R\$ 4 bilhões em recursos referentes às contas inativas do FGTS e também a liberação de recursos das contas do PIS/PASEP, que permitiram a quitação de dívidas com o sistema financeiro e estimularam minimamente o consumo das famílias.

O fraco desempenho da economia se refletiu ainda em um aumento da pobreza e da desigualdade. Segundo os cálculos do IPEA (2019), a pobreza extrema, medida pela linha internacional de US\$ 1,90 per capita por dia,

em dólares internacionais de 2011, cresceu de 6,6% em 2016, para 7,4% da população em 2017 – pouco mais de 15 milhões de pessoas. Já considerando a pobreza medida segundo a linha de US\$ 3,20 per capita por dia, considerada pelo Banco Mundial como uma linha internacional de pobreza mais adequada para países de renda média-baixa, verifica-se um aumento de 12,8% em 2016 para 13,3% em 2017, revertendo uma tendência de redução progressiva dos indicadores que se manifestou desde 2003 até o ano de 2014 (IPEA, 2019). A crise se refletiu no setor da construção civil, que continuou a manter taxas negativas de crescimento entre 2017 e 2018, tendo o PIB setorial apresentado taxa negativa de 2,5% em 2018.

No campo da política urbana, o governo Temer (2016-2018) manteve a estrutura do Ministério das Cidades e as políticas em curso, porém não convocou o Conselho das Cidades ou realizou as Conferências. Para a Secretaria de Habitação foi nomeada, no primeiro momento, uma representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Assim, as mudanças da política habitacional que começam a ocorrer durante a gestão Temer não se caracterizaram por uma ruptura explícita, mas por uma mudança de prioridades. Mantém-se o MCMV, mais particularmente as Faixas 2 e 3, com a criação da faixa 1,5, proposta que já vinha sendo discutida como alternativa para o lançamento do MCMV 3 durante o governo Dilma. O ajuste fiscal implicou na redução dos subsídios diretos (do OGU) para a faixa 1, o que já vinha ocorrendo desde 2015. É significativa ainda a redução da contratação da modalidade Entidades, que irá passar por um processo permanente de revisão das normativas, dificultando significativamente a contratação e a implementação de novos empreendimentos.

Em síntese, o governo Temer chegou ao seu final mantendo o seu compromisso com os setores empresariais da construção, mantendo o Programa Minha Casa Minha Vida para as faixas 1,5, 2 e 3, que interessam mais diretamente às grandes empresas, praticamente deixando de lado a faixa 1 e criando grandes obstáculos para a operacionalização da modalidade Entidades. Cabe ressaltar também que, desde 2015, já havia sido interrompido o processo de novas contratações no PAC-UAP e que a continuidade dos contratos anteriores veio a enfrentar problemas na liberação de recursos, o que implicou a paralisação de obras de urbanização e a manutenção de um contingente significativo de população em auxílio aluguel, sem solução para o problema da moradia.

Ascensão da Direita, Ultraliberalismo e Crise: os anos Bolsonaro

Uma avaliação mais completa do ciclo recente ainda cabe ser desenvolvida, sendo ainda não muito claros os impactos mais severos sobre o campo habitacional, sobretudo em relação à perda de “capacidade estatal” nesse setor, atingindo as três escalas do Estado.

A partir da eleição de Jair Bolsonaro (2019–2022) para a Presidência da República, tem início um processo de inflexão política, marcado pela ascensão de grupos políticos de extrema direita, de pautas conservadoras que ganham centralidade na agenda pública e ainda pela hegemonia de uma visão neoliberal na condução da economia. Todavia, para além dessas mudanças é fundamental considerar o impacto da epidemia da COVID-19, entre 2020 e 2021, com repercussões não apenas sobre a saúde coletiva, mas também sobre a economia, sobre as relações sociais e sobre as dinâmicas urbana e habitacional.

Durante 2019, primeiro ano de governo, a crise econômica permanece presente, com um crescimento do PIB de apenas 1,2 %. Essa marca implicou numa manutenção da taxa de pobreza que repete os 9,2 % de 2018, segundo os dados computados por Neri (2022) e em uma elevação dos indicadores de desigualdade, com o índice Gini passando de 0,5452 para 0,5484 entre 2018 e 2019 (Gráfico 2). Já no ano de 2020, o impacto da COVID sobre a economia se manifesta de forma brutal, com uma taxa de crescimento negativa do PIB de 3,3 %, consequência dos procedimentos de isolamento social exigidos como defesa contra a pandemia, em que pese todos os esforços na direção contrária assumidos pelo governo federal, que assumiu uma postura que pode ser qualificada como de necropolítica.

Importante ressaltar que o governo Bolsonaro herda uma taxa básica de juros já razoavelmente baixa do governo Temer, de 6,5%, valor que se mantém até junho de 2019, quando começa a cair, queda que se acentua com a pandemia, chegando a 2% em agosto de 2020. Os juros, no entanto, voltam a subir em 2021, chegando a 7,75% em dezembro e atingindo 13,75% em agosto de 2022, num movimento do Banco Central para tentar conter a inflação. A elevação da taxa de juros acaba por trazer efeitos recessivos que só não foram mais pronunciados por contas dos gastos federais efetuados com vistas a tentar assegurar a vitória nas eleições de 2022.

Cabe ressaltar que o impacto da pandemia poderia ter sido ainda mais trágico não fosse a resistência dos governos estaduais e iniciativas no âmbito do Judiciário e do Congresso que permitiram adoção do Auxí-

lio Emergencial e medidas econômicas de suporte às empresas afetadas pela crise. Com a liberação do Auxílio Emergencial, no valor inicial de R\$ 600,00, ocorre um impacto positivo na taxa de pobreza, que cai, no final de 2020, para 7,6%, assim como uma redução da desigualdade, conforme os gráficos a seguir (gráfico 3). Essa conjuntura dramática se renova em 2021, quando apesar de uma taxa de crescimento do PIB de 5%¹, a ausência do auxílio emergencial e a estagnação dos valores e da base de abrangência do Bolsa Família continuam impactando negativamente os indicadores de pobreza e desigualdade.

Em 2022, o PIB apresenta uma taxa de crescimento de 2,9% (gráfico 4), refletindo em parte uma retomada da economia frente ao fim da pandemia, mas também influenciado pelo fato de o governo ter adotado medidas visando benefícios eleitorais, injetando recursos na economia e rompendo com (e desacreditando em definitivo) o Teto de Gastos.

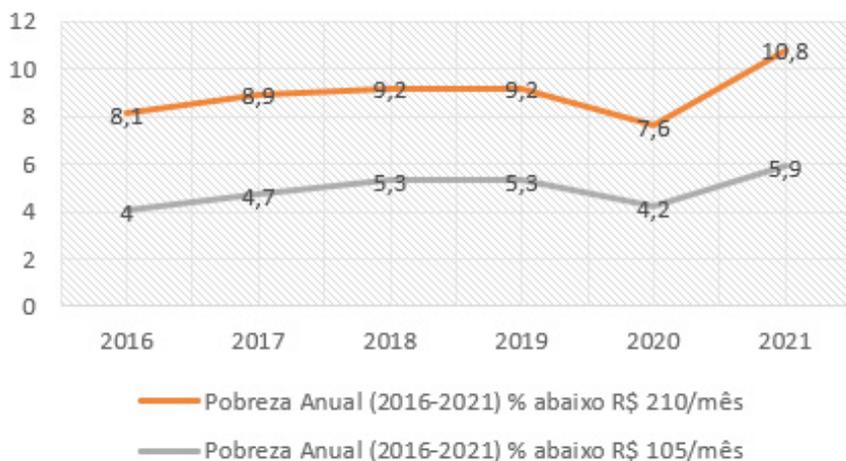
Gráfico 2 – Brasil, Desigualdade, Índice de Gini, 2016-2021.



Fonte: Neri, 2022.

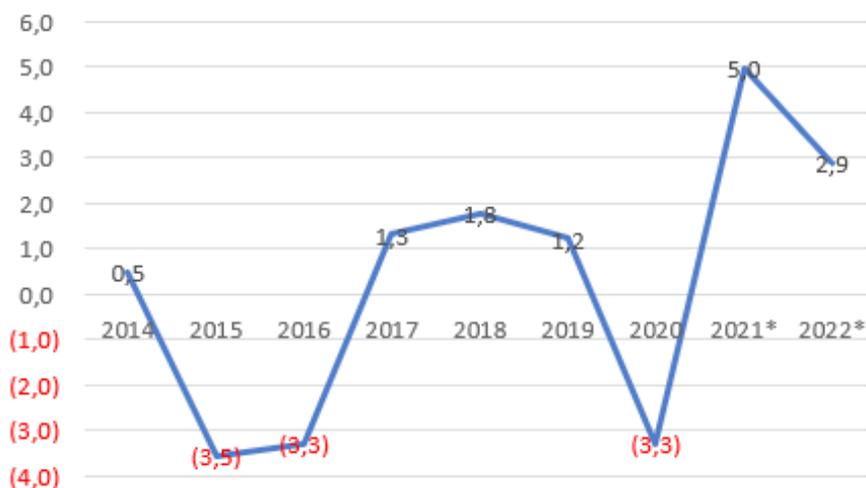
¹ Percentual que deve ser visto com cautela, já que se refere a uma base de comparação fortemente negativa no ano anterior.

Gráfico 3 – Brasil, Concentração de Pobreza, 2016-2021.



Fonte: Neri, 2022.

Gráfico 4 – Brasil, PIB Anual, 2014-2022.

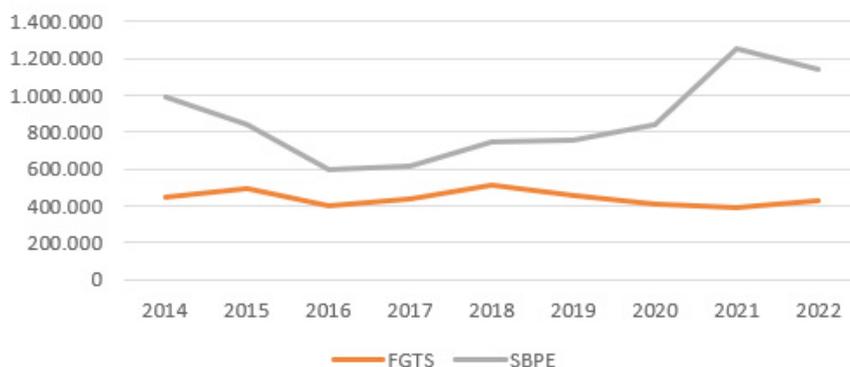


Fonte: CBIC.

O setor da construção, que foi fortemente atingido pelos impactos da Lava-Jato no subsetor de construção pesada, apresentou uma leve reação em 2019, com crescimento de 1,9%, superior à média nacional, mas também calculado em relação a uma base já muito reduzida. A pandemia

afeta também o setor, que apresenta queda de 1,2% em 2020, mas que já apresenta uma recuperação importante em 2021, recuperação que se mantém ainda elevada em 2022. O setor conseguiu se manter durante todo o período em larga medida por conta da manutenção do crédito direcionado (FGTS e SBPE), conforme o gráfico 5, beneficiando-se da queda da taxa de juros operada entre 2016 e 2021. O crescimento entre 2021 e 2022, quando a taxa de juros volta a crescer visando o combate à inflação, precisa ainda ser melhor investigada.

Gráfico 5 – Brasil, Número de Unidades Financiadas pelo FGTS e SBPE, 2014-2022.



Fonte: CBIC.

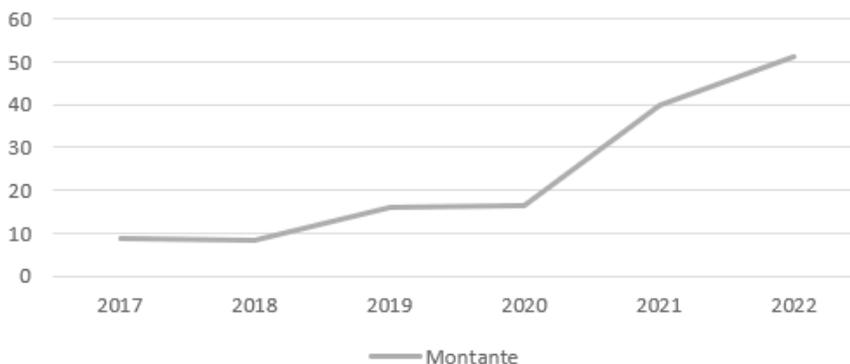
Importante também ressaltar que os principais mecanismos financeiros criados pelo SFI, como os Fundos de Investimento Imobiliário e os CRIS, apresentaram crescimento expressivo nos anos de 2021 e 2022, num movimento de redirecionamento das aplicações financeiras para estes setores. Importante ressaltar que, pela primeira vez o mercado secundário de CRIs ganhou expressão, o que implica num certo amadurecimento desse mercado no Brasil, conforme tabela e gráfico 6, a seguir:

Tabela 6 – Taxa Real de Crescimento do PIB, Brasil, 2014-2022.

ANO	BRASIL - PIBpm	CONSTRUÇÃO CIVIL - VABpb
2014	0,5	-2,1
2015	-3,5	-9
2016	-3,3	-10
2017	1,3	-9,2
2018	1,8	-3
2019	1,2	1,9
2020	-3,3	-2,1
2021*	5	10
2022*	2,9	6,9

Fonte: CBIC

Gráfico 6 – Brasil, Evolução do Mercado Secundário de CRIs, 2017-2022.



Fonte: UQBAR, 2023.

Em relação à política urbana e habitacional, no primeiro ano de governo Bolsonaro, identificou-se um claro movimento de rutura em relação ao período anterior. Uma das evidências desse fato foi a decisão de eliminar todos os espaços institucionais de participação popular e de diálogo entre governo e sociedade. Foi marcante também a criminalização dos movimentos sociais e de suas lideranças, com prisões e atos de violência contra líderes populares consolidados. A ausência de espaço de diálogo foi reclamada também, inicialmente, por empresários do setor da construção civil que repetidamente alegaram não estar sendo consultados sobre as medidas governamentais.

O Ministério das Cidades foi extinto, sendo as suas funções e o seu quadro de funcionários absorvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), mudança que se deu no quadro de um enxugamento do número de ministérios e numa perspectiva neoliberal de redução do tamanho do Estado.

Ao longo do primeiro ano de governo, o Programa Minha Casa Minha Vida teve continuidade, porém operando basicamente com recursos do FGTS, já que a dotação orçamentária para os subsídios foi significativamente reduzida, mantida apenas para viabilizar, de forma precária, os contratos já em andamento. Cabe ressaltar ainda que os contratos assinados pelo governo Temer no final da gestão foram cancelados pelo novo governo ainda em janeiro de 2019, segundo dados obtidos pelo Grupo Habitação e Cidade através da Lei de Acesso à Informação.

Ao longo de 2019, as propostas para a habitação anunciadas pelo MDR foram para: (1) a criação de um programa de locação social voltado para a população de baixa renda (com até três salários-mínimos), a ser gerido pelo setor privado que por sua vez ganharia a cessão de terrenos públicos em áreas centrais; e (2) a adoção de um programa de auxílio-aluguel, tipo *voucher*, com objetivo de complementar o pagamento de aluguel para famílias de baixa renda. Nenhuma dessas propostas veio a ser implementada.

Outra iniciativa importante foi a edição da MP 881/19, posteriormente convertida na Lei 13.874/2019. Denominada de Lei da “liberdade econômica”, traz de volta, expressamente, um modelo ultraliberal pautado na intervenção mínima do Estado, inclusive em relação a atividades e políticas que envolvem o espaço urbano. Esta legislação aponta para a flexibilização de normas urbanísticas e ambientais em prol do desenvolvimento de atividades econômicas e da liberdade do particular. No aspecto fundiário, além de reforçar uma visão privatista e individualista dos imóveis, tem por consequência um afrouxamento do já insuficiente controle territorial por parte do Estado, facilitando atividades como a grilagem de terras e reduzindo a efetividade dos instrumentos de regulação do uso do solo.

O MCMV foi descontinuado em 2020, com a adoção do o Programa Habitacional Casa Verde e Amarela (CVA). A proposta foi apresentada com a intenção de marcar politicamente a nova gestão então em curso. O novo programa manteve, em linhas gerais, o modelo de provisão habitacional construído pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com algumas mudanças. Além de mudanças nas taxas de juros, estabelece um novo sistema de categorização das famílias residentes em áreas urbanas por faixa

de renda, de modo que as Faixas 1, 1.5, 2 e 3 do PMCMV foram substituídas por grupos no novo programa.

A grande inovação foi a proposta de inclusão, dentro do CVA, de um programa de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, cujas atividades deveriam ser desenvolvidas por empresas ou por profissionais, sem participação do setor público e a partir de ações de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Até o momento da elaboração deste texto não há ainda avaliações que permitam aferir o impacto, se houve, dessa modalidade.

De forma geral pode-se afirmar que o Casa Verde-Amarela teve como objetivo manter o fluxo de recursos do FGTS, atendendo às pressões do setor da construção e proporcionando algum tipo de vitrine política para o novo governo, tentando desconstruir a imagem positiva do MCMV junto à população mais pobre. Todavia, dada a ausência de subsídios, a principal marca do programa acabou sendo a descontinuidade da Produção Subsidiada com recursos do OGU para as famílias de baixa renda (faixa 1).

Como já assinalado anteriormente, a pandemia da COVID-19 teve fortes consequências econômicas e sociais, para além das sanitárias. Com relação às questões habitacionais houve importante debate sobre as condições da moradia popular, considerando a dificuldade em seguir as normas sanitárias e de distanciamento social em assentamentos com problemas de acesso ao saneamento e com condições de alta densidade e precariedade habitacional. Além disso, um dos problemas que apareceu com destaque foi a questão dos despejos, já que uma parte importante da população perdeu a possibilidade de honrar com os pagamentos de aluguel ou com a prestação do seu financiamento. Também causou muita apreensão a possibilidade de remoção de populações vivendo em ocupações, processo que tendia a ser favorecido pela orientação política do governo.

Como resposta a esses problemas, formaram-se grupos de resistência social que buscaram atuar de diferentes formas no esforço de mitigar os impactos negativos da COVID, na ausência de políticas governamentais efetivas. Destacam-se nesse sentido as organizações sociais e culturais de periferias e favelas que buscaram recursos para apoiar as populações periféricas com distribuição de alimentação. Foi também importante, no Rio de Janeiro, a articulação dessas organizações com instituições como a FIOCRUZ, a UFRJ, a PUC, entre outros, visando apoiar o monitoramento da evolução da pandemia e orientar a população quanto às medidas necessárias, em comunidade de baixas renda, como a Maré e Manginhos.

Outra manifestação importante foi a campanha Despejo Zero, lançada em 2020, juntando organizações de defesa do direito à moradia em todo o país, que conseguiu, a partir de um monitoramento dos despejos e de uma sensibilização do Legislativo e do Judiciário, a adoção de medidas importantes para evitar a realização de despejos em massa em um momento tão dramático.

A combinação de crise econômica, pandemia e políticas ultraliberais certamente teve consequências sobre as condições de moradia nas grandes cidades. Os investimentos nas melhorias das condições de vida nas favelas, que vinham sendo feitos através das obras do PAC, praticamente não ocorreram desde 2016, com possível deterioração das infraestruturas e aumento da precariedade habitacional. Por outro lado, em todo o país há evidências de um crescente domínio dos territórios populares por grupos civis armados, particularmente pelo tráfico de drogas. No Rio de Janeiro, os conjuntos habitacionais produzidos pelo programa MCMV têm sido, em sua grande maioria, controlados pela milícia ou pelo tráfico de drogas, com consequências importantes sobre as condições de vida da população, conforme resultados recentes de pesquisa “A Expansão das Milícias no Rio de Janeiro”.²

Conclusões

O ciclo lulista (2003-2016) se caracterizou por uma centralidade da habitação na agenda governamental, na importância da coalisão dos setores da construção e imobiliários com suporte governamental, em torno das políticas urbanas e habitacionais, assim como a participação e legitimação dada pela participação de movimentos de moradia, ainda que em situação de baixo protagonismo (Cardoso, 2015). A ressaltar que foi nesse ciclo que, seja pelas possibilidades abertas pelo processo de financeirização, seja pela centralidade da política habitacional e pelo crescimento do crédito, o setor imobiliário se reestruturou e se organizou em um novo patamar de acumulação, com consequente ampliação da sua capacidade de atuação política. Do ponto de vista da análise dos regimes habitacionais, pode-se afirmar que a hegemonia da visão desenvolvimentista teve impactos negativos nas decisões sobre a política habitacional, vista es-

² A pesquisa resultou em relatório homônimo que foi publicada como artigo científico intitulado “The Expansion of Milicias in Rio de Janeiro. Political and Economic Advantages” no dossiê “Illicitities, City-Making and Organized Crime” do Journal of Illicit Economies and Development da London School of Economics.

sencialmente como um instrumento de promoção do desenvolvimento. Avançou-se no sentido da universalidade e da equidade com o MCMV e o PAC, mas o modelo manteve em linhas gerais uma perspectiva liberal, com ações e programas que promoveram a mercantilização do bem estar.

Já o segundo ciclo (2016-2018) apresentou uma situação de transição, com a continuidade da participação dos atores, mas com o afastamento do setor de construção pesada, atingido pela Lava-Jato, com o enfraquecimento da participação e da capacidade de pressão dos setores populares. Também importante nesse momento é a perda de centralidade do tema habitação na agenda pública. A pressão exercida pelos grupos empresariais ligados ao setor da construção levou à manutenção do MCMV, sem todavia atingir os mais pobres, o que implicou em recuos na dimensão da universalidade e da equidade, quando comparados com o ciclo anterior.

No terceiro ciclo (2019-2022), as tendências observadas na transição se acentuaram, seja pela ênfase na gestão neoliberal, com pouca disponibilidade de recursos para investimentos em política urbana, seja pela importância de uma visão política conservadora e ultra individualista, que reforça a visão “empreendedorista” nas políticas sociais. A coalisão formada no primeiro ciclo se esfacela definitivamente e resta apenas a pressão do setor imobiliário que consegue ainda manter, embora em patamares reduzidos, os programas de provisão. De maneira geral, pode-se afirmar que esse último ciclo se caracterizou por uma reversão importante nas políticas sociais de forma geral, sendo o campo da política pública fortemente dominado pelas concepções neoliberais ou pelas ações de cunho clientelístico que ganharam relevo com a importância adquirida pelo Congresso na definição de políticas e programas e ainda na importância crescente das emendas parlamentares como item de despesa no OGU. Nesse sentido identifica-se forte retração das dimensões de universalidade, equidade e desmercantilização em diversos setores da política social e em particular da área habitacional.

Referências

Arretche, M. S. (2000). Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Azevedo, S. de. (1982). Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: E. Diniz (Org.). Políticas Públicas para Áreas Urbanas: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Azevedo, S. de. (1988). Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1064-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. RAP, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 4, out./dez.

Bonduki, N. G. (2004). Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade.

Cardoso, A. L. (2015). Lulismo, política habitacional e a reestruturação do setor imobiliário: reflexões sobre o programa Minha Casa Minha vida In: Desenvolvimento, planejamento e governança: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 297-324.

Cardoso, A. L.; Jaenisch, S. T. (2017). Mercado Imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada In: Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, XVII ENANPUR. São Paulo: FAUUSP/ANPUR.

Draibe, S. (1993). O Welfare state no Brasil: características e perspectivas. Caderno de Pesquisa n. 8, Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.

Draibe, S.; Riesgo, M. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago, p. 220-254

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, n. 24, set., pp. 85-116.

Gohn, A. (2000). A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In C. G. Mota (org.) Viagem Incompleta: a experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: Ed. Senac editora.

IPEA (2019). Cadernos ODS, ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. O que mostra o retrato do Brasil? Brasília. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34776.

Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. Housing, Theory and Society, Vol. 23, no1, 1-18.

Mello, M. A. B. C. (1988). Classe, Burocracia e Intermediação de Interesse na Formação da Política de Habitação. In: Anais do XII Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro: ANPOCS.

Neri, M. C. (2022). Mapa da Nova Pobreza. Rio de Janeiro: FGV Social.

Neri, M. C. e Hecksher, M. D. (2022). A Montanha-Russa da Pobreza. Rio de Janeiro: FGV Social.

Nunes, E. (2003). A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Pinto, E. C. et al. (2019). A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ.

Piquet, R. (2023). Tempos, Ideias e Lugares: escritos em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: E-papers.

Ribeiro, L.C.Q; Cardoso, A. L. (1996). Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In L. C. Q. Ribeiro; R. Pechman. Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 53-80.

Singer, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos, n. 102, jul.

Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov..

UQBAR. Anuário CRI 2023. <https://uqbar.com.br/anuarios2023/CRI/Inicio>

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y ALTERNATIVAS LOCALES EN MÉXICO

Carlos E. Estrada Casarín

Antecedentes del problema reciente de la vivienda en México: Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras 1936-2012

En 1917 después de la intensa guerra de revolución originada por reclamos populares como el acceso al suelo, el trabajo justo y la participación política, desde que se asienta en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” (CPEUM, 2024) la vivienda queda como un concepto vago, que se considera un derecho de familia y no de la persona, que se describe con el uso los conceptos inexactos y relativos como la “dignidad” y “decoro”, que más allá de una buena intención, no definen claramente las características de una vivienda adecuada ni las formas de acceder a ella. En la práctica, se dejó a los mexicanos desprotegidos y sólo les restaba resolver por sí mismos sus necesidades de vivienda.

No fue sino hasta la década de los 1930 cuando el gobierno de Lázaro Cárdenas realizó una amplia reforma agraria, entregó tierras y conformó la forma colectiva de posesión de tierra conocida como “ejido” repartiendo casi 20 millones de hectáreas (, también se reconocieron territorios de comunidades indígenas que recibieron dotaciones o el reconocimiento de la propiedad y posesión con títulos virreinales (o incluso anteriores como es el caso de algunos códigos precolombinos).

En el sexenio cardenista (1934-1940) se atendieron y reivindicaron los derechos de comuneros, ejidatarios y pueblos originarios, a través del reparto agrario de más de 20 millones de hectáreas en beneficio de alrededor de un millón de campesinos y crea instituciones como el Banco Nacional de Crédito Ejidal. (SEDATU, 2020)

Esto brindo a la población de un mayor acceso al suelo y a sus recursos y se comenzó a considerar al estado como un ente responsable del cumplimiento de los derechos de los habitantes.

A partir de la década de los 1940, la industrialización tardía de México detonó una migración del campo a la ciudad, que le requirió a las sociedades urbanas mexicana de soluciones habitacionales inmediatas que no llegaron de forma ordenada. Esto produjo “una creciente demanda de suelo y de vivienda urbana que no tuvo una respuesta oportuna de parte del sector público ni del sector privado empresarial, dando origen a la producción social de vivienda en colonias populares y barrios degradados.” (García, B., 2010). Durante algunas décadas la demanda de vivienda se solucionó totalmente desde entes privados y populares, dando como resultado una construcción desordenada, pero autogestiva de las ciudades, evidenciando la poca eficiencia del mercado en la solución del problema habitacional. En las décadas siguientes se fueron conformando las instituciones públicas destinadas a promover el subsidio y financiamiento para el acceso a la vivienda y a regular el ordenamiento urbano, también surgieron empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) tuvieron programas propios desde 1943 (García, B., 2010).

En el período de 1963 a 1982 las políticas de vivienda en México tuvieron una evolución importante cuando el estado mexicano instituyó en 1963 el Fondo de Operación y financiamiento bancario para la Vivienda (FOVI) y en 1972 el Instituto Nacional de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Estas dependencias públicas impulsaron el financiamiento para la producción de la vivienda destinada a los trabajadores y por ende a las clases populares, conocida en México como “vivienda de interés social” que se agrupaba en conjuntos conocidos como “fraccionamientos de interés social” o “edificios multifamiliares”.

La tendencia en las políticas públicas de corte proteccionista con que operaban dichas instituciones, garantizó en sus inicios una participación importante del estado en la producción y comercialización de las viviendas, y ofreció a la población opciones adecuadas de vivienda, pero al llegar la influencia de las estrategias facilitadoras del modelo económico neoliberal, se comienza a dar mayor participación a las empresas privadas en algunas partes de la cadena productiva, el estado mantuvo la administración financiera y el control jurídico sobre las acciones de vivienda, y algo muy importante, mantuvo grandes reservas de suelo público.

Si bien la producción de vivienda pública en alquiler fue importante para el crecimiento del sector constructor e industrial capitalista (...) al mismo tiempo se desarrolló el sistema de provisión de vivienda en pro-

riedad privada que se convirtió en elemento central de la organización capitalista (García Peralta, 2010, p.36)

La falta de oferta de suelo y vivienda para la población de bajos recursos generó el fenómeno de los asentamientos populares, ya sea de origen regular o irregular. Las personas que no podían acceder a las políticas públicas que ofrecía el estado buscaban adquirir lotes urbanos a la venta o a crédito, en fraccionamientos de reciente creación, sin vialidades ni servicios básicos, muchas veces desconectados de la ciudad. Este proceso transformó las ciudades, estos asentamientos conocidos como “colonias populares”, que fueron construidos por los propios habitantes, sin el apoyo del estado, y que son la evidencia de que existe una población y un mercado no atendido por las políticas públicas que busca alternativas propias de financiamiento, auto produce su vivienda y soluciona su necesidad habitacional.

Las instituciones públicas brindaron un buen servicio a la población trabajadora y para dar solución al problema de vivienda de la población marginada, se fundó en 1982 el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), que buscó apoyar a personas no afiliadas a la seguridad social, ofreciendo financiamiento para realizar acciones de adquisición de lotes con servicios de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, desde la mirada paradigmática de la producción social del hábitat (Ortiz, E., 2012) impulsada por su primer director, el arquitecto Enrique Ortiz Flores.

Durante el período de la implementación de las políticas neoliberales más agresivas, de 1982 a 2000, se realizaron reformas constitucionales que permitieron la privatización del ejido y las tierras comunales y se modificaron las reglas de operación de los programas públicos, básicamente abriendo al capital privado la participación en el desarrollo y comercialización de conjuntos habitacionales, que vio en el suelo ejidal barato en las periferias de las ciudades importantes una oportunidad de multiplicarse de forma rápida,

si bien la política pretendía ampliar la oferta de vivienda, el acceso a este bien se dificultó para la población con menos recursos. El Infonavit perdió uno de sus objetivos fundamentales: ser un fondo solidario, pues se transformó en fuente de recursos para el negocio inmobiliario habitacional. (García Peralta, 2010, p.43)

Las reformas al INFONAVIT privatizaron la mayor parte de sus procesos y se perdió el control estatal de la construcción de conjuntos habitacionales de buena calidad, se detonó un auge de construcción privada -con financiamiento público/privado conocido como crédito puente-, de

asentamientos multifamiliares, con viviendas de bajo costo, pero de mínima habitabilidad, con problemas de hacinamiento e inseguridad, calidad deficiente de la construcción, alejadas de los centros de trabajo, estudio y recreación, con carencia de servicios públicos eficientes lo cual generó diversas problemáticas socio urbanas en los “fraccionamientos de interés social” y el fenómeno de las “ciudades dormitorio”. Sin embargo, las cifras demuestran que la participación de FOVI y el INFONAVIT es importante en materia de vivienda, y que fueron actores que garantizaron en cierta medida la provisión de vivienda social.

Tabla 1 - Producción de vivienda social. 1973-1987

Organismo	1973	1974	1975	1976	1977	1978
INFONAVIT	5.084	22.112	35.780	38.472	20.385	30.463
FOVISSSTE	4.003	4.432	7.014	8.956	9.263	11.905
FOVI/PFV	29.226	17.671	15.782	12.877	11.135	20.239
Outros organismos	18.931	18.740	9.134	33.016	19.577	51.313
Total	57.244	62.955	67.710	93.321	60.360	113.920
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
INFONAVIT	40.991	37.737	52.304	49.067	53.917	65.959
FOVISSSTE	6.135	12.137	13.455	752	11.126	4.669
FOVI/PFV	28.157	28.480	36.675	58.727	56.163	71.894
Outros organismos	46.207	49.300	67.681	23.249	10.919	20.859
Total	121.490	127.654	170.115	131.795	67.710	163.381
	1985	1986	1987	TOTAL		
INFONAVIT	73.900	78.743	79.608	646.785		
FOVISSSTE	20.364	21.858	14.243	150.312		
FOVI/PFV	88.813	58.230	88.581	622.650		
Outros organismos	30.332	66.632	67.702	533.592		
Total	213.409	225.463	250.134	1.953.339		

Fuente: García Peralta (2010) con base en Estadística básica de vivienda 1973-1980. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp), Estadística de Vivienda 1981-1982. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), Estadística de Vivienda 1983-1988. Sedue, Estadística de Vivienda 1989. Sedue, Estadística de Vivienda 1990. Sedue,

Estadística de Vivienda 1991. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Estadística de Vivienda 1992. Sedesol, Estadística de Vivienda 1993. Sedesol, Estadística de Vivienda 1994. Sedesol, Estadística de vivienda 1995. Sedesol, Estadística de Vivienda 1996. Sedesol, Estadística de Vivienda 1997. Sedesol.

Tabla 2 - Producción de vivienda social. 1988-2000

Organismo	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INFONAVIT	56.797	70.838	88.855	56.431	88.220	108.318
FOVISSSTE	14.386	18.638	17.769	25.842	20.242	25.576
FOVI/PFV	104.903	17.121	30.720	30.772	24.638	20.703
BANCA	0	35.883	41.557	35.056	129.362	102.416
Outros organismos	41.658	31.129	22.699	20.145	36.940	34.632
Total	217.744	137.726	160.043	133.190	170.040	189.229
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INFONAVIT	115.801	95.082	101.215	96.974	72.935	198.950
FOVISSSTE	39.590	26.689	23.733	19.050	2.716	18.007
FOVI/PFV	40.109	35.662	25.318	46.688	39.300	59.118
BANCA	85.198	17.503	2.317	4.588	3.085	764
Outros organismos	25.021	4.787	9.591	5.731	5.386	30.093
Total	220.521	162.220	159.857	168.443	120.337	306.168
	2000	TOTAL				
INFONAVIT	250.000	1.400.416				
FOVISSSTE	18.300	270.538				
FOVI/PFV	60.000	535.052				
BANCA	0	457.729				
Outros organismos	53.554	321.366				
Total	381.845	2.985.101				

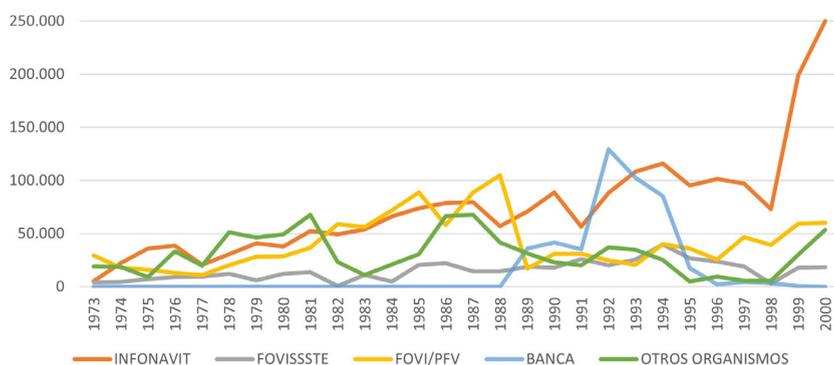
Fuente: García Peralta (2010) con base en Infonavit, La vivienda comunitaria en México, México, D. F., 1988, p. 284; Estadística de Vivienda 1983-1988, México D. F.; Sedue, Estadística de Vivienda 1989, México D. F.; Sedue, Estadística de Vivienda 1990 y 1991, México D. F.; Sedesol, Estadística de Vivienda 1992, México, D. F.; Sedesol, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Cifras preliminares, Infonavit, Informe anual de actividades 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. México D. F.

Finalmente, en el período de la continuidad y reforzamiento de las políticas neoliberales, de 2000 a 2012, se continuó con la implementación de estrategias facilitadoras recomendadas por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que terminan de reducir la participación de FOVI e INFONAVIT a pesar de su probada eficiencia priorizando las acciones por medio de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) recién creada 2006. Durante estos gobiernos los programas de vivienda dieron total prioridad a la participación de las empresas privadas de construcción y desarrollo inmobiliario, que continuó la privatización de la forma colectiva de posesión de tierra conocida como “ejido”, convirtiéndola en suelo barato disponible para la construcción de desarrollos inmobiliarios que incidieron directamente en el aumento de la especulación urbana. Se redujo la preponderancia estatal en la posesión de las tierras y se redujo sustancialmente el parque habitacional de propiedad pública.

En este período se colocaron muchos créditos hipotecarios que posteriormente no fueron pagados, hasta que el mercado inmobiliario mexicano fue impactado negativamente por la crisis mundial de 2008 y se provocó el fenómeno actual de las “viviendas abandonadas” (Ávila, J., 2019) que actualmente ya es un problema grave en varias ciudades mexicanas.

Como se aprecia en la tabla 3, las reformas también permitieron que la banca comercial incrementara su participación en la construcción de vivienda y redirigieron los recursos públicos del FOVI e INFONAVIT hacia las empresas privadas de construcción, a partir de 1988 hasta 1994 cuando la crisis financiera cambió por completo el panorama desalentando la inversión privada en el sector.

Gráfico 1 – Unidades de vivienda nueva financiada por organismo (1973-2000)



Fuente: García Peralta, 2010.

De la contención simulada, 2012-2018 al cambio de paradigma, 2018-2024

Después de la crisis hipotecaria de 2008 y ante el evidente fracaso de las políticas neoliberales de vivienda, el gobierno generó a partir de 2013, una política de supuesta mitigación de los impactos negativos generados por la etapa anterior y definió una estrategia de contención de la expansión urbana (Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI], 2017), basada en perímetros que regulaban la permisividad para la construcción de fraccionamientos habitacionales de gran escala en zonas lejanas a los centros urbanos y que generaba problemáticas como la expansión urbana, el alza de los costos de la vivienda y el abandono masivo de viviendas en asentamientos periurbanos.

La Política Nacional de Vivienda encabezada por la recién reformada Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SEDATU) se enfocó en promover “un desarrollo ordenado y sustentable del sector, a mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como construir y mejorar la vivienda rural” (Presidencia de la República EPN, 2014) y mediante cuatro estrategias se pretendía: mejorar la coordinación interinstitucional, transitar a un modelo sustentable e inteligente de desarrollo urbano, reducir el rezago habitacional y procurar una vivienda digna para los mexicanos. (Presidencia de la República EPN, 2014). Lo cierto es que en la práctica lo que se propuso fue una estrategia de regulación del ordenamiento urbano denominada Perímetros de Contención Urbana (PCU) que buscaba garantizar que los subsidios públicos no se aplicaran en la construcción de viviendas en lugares “alejados de los servicios y los centros de desarrollo” SEDATU (2014).

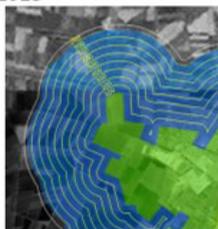
A través de la CONAVI, el gobierno se dio a la tarea de otorgar subsidios para la adquisición de vivienda, teniendo como prioridad las zonas cercanas a los servicios como transporte público, vialidades, fuentes de empleo y las actividades recreativas.

La estrategia no tuvo los efectos esperados en la reducción del rezago habitacional, pero sí influyó en las modificaciones de las tendencias especuladoras del mercado inmobiliario, que dirigió su mirada de interés a la construcción y comercialización de edificios habitacionales verticales en zonas centrales de las ciudades, bien ubicadas y con servicios públicos disponibles. Este factor, aunado al fenómeno del auge de las plataformas digitales de rentas temporales ha generado fenómenos de turistificación, gentrificación y financiarización, cuya regulación todavía representan un reto importante para el país.

Imagen 1 – Perímetro de contención urbana U3 describiendo los bordes virtuales

Zonas de Crecimiento contiguas al área urbana.

2013



- Quedan conformadas por un buffer o envolvente que cubre los contornos U1 y U2
- De acuerdo con el rango de población de la ciudad se determina el perímetro de expansión
- Constituye un borde virtual de contención del crecimiento de las ciudades

Rango de población por número de habitantes de la ciudad SUN		Distancia máxima del perímetro de U1 y U2 al límite del buffer
Más de	1,000,000	900m
De	500,000 a 999,999	800m
De	100,000 a 499,999	700m
De	50,000 a 99,999	600m
Menor	50,000	500m

Fuente: Modelo geo estadístico para la actualización de los perímetros de contención urbana 2017. (CONAVI, 2018, p.7)

A partir de 2018, el cambio de régimen político desencadenó una serie de reformas constitucional para generar políticas públicas que beneficien a las clases marginadas, entre ellas están las referentes a la política de vivienda.

En 2018 se contabilizaron 9 millones 410 mil viviendas con rezago habitacional. De estas, 1 millón 777 mil (18.9%) se clasificaron para autoproducción; 5 millones 836 mil (62.0%) para mejoramiento; 912 mil (9.7%) para ampliación y 886 mil (9.4%) para mejoramiento y ampliación. (INFONAVIT, 2021)

Con enfoque de “derecho a la vivienda adecuada” se fortalecieron las instancias públicas que habían sido debilitadas en las etapas anteriores y se formuló un Programa Nacional de Vivienda (desde paradigmas distintos a los de las etapas anteriores, replanteando inicialmente el cambio de terminología, de vivienda digna a vivienda adecuada. Esta actualización se hace acorde a las declaraciones internacionales al respecto, como la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Nueva Agenda Urbana (NAU), ambos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El INFONAVIT también se ha transformado para ejercer de forma directa acciones que reduzcan el rezago habitacional y que al mismo tiempo den libertad de elección a los trabajadores para acceder a una vivienda de acuerdo a sus necesidades.

El FONHAPO dejó de otorgar subsidios en 2007 y en 2019 inició los trabajos para lograr su extinción en 2024 y “de 1982 a 2021, otorgó 646 mil 110 créditos, 2.3 millones de subsidios entre 2003 y 2018 y 9 mil 761 garantías; con lo cual se benefició a población de pueblos originarios y de bajos

recursos” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDA-TU] 2024), siendo una institución que sentó un precedente serio para la comprensión del problema habitacional de las clases populares y sus alternativas de solución.

La versión oficial afirma que la extinción del FONHAPO busca evitar la duplicidad de los programas de vivienda, y que será la CONAVI la que asuma las acciones en materia de vivienda (FONHAPO, 2022). El rezago habitacional en México era en 2020 de 9.4 millones de viviendas según el Programa Institucional 2020-2024 de la CONAVI (2021). La SEDATU afirma que, durante la presente administración, de 2019 a 2022, se En conjunto, los organismos nacionales de vivienda como la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), CONAVI y el FOVISSSTE otorgaron subsidios y créditos a cerca de 3 millones de personas, de los cuales 42% se ha dirigido a la autoproducción de vivienda, en total se realizaron 9 millones de acciones en subsidios y créditos, lo que permitió disminuir el problema habitacional.” (Escobar, S., 2023). Lo anterior es una buena señal del cambio de rumbo de la mirada institucional y que ha permitido reducir en un millón de viviendas el rezago habitacional, sin embargo, según la CONAVI (2021) todavía 33,284,723 mexicanos viven en condición de rezago habitacional, lo que equivale a 26.5% de la población total del país, lo cual representa un reto de gran escala.

Imagen 2 – Rezago habitacional 2020 por entidad federativa



Fuente: CONAVI, 2021

Otro aspecto preocupante de las políticas públicas relacionadas con el derecho a la vivienda adecuada son los convenios firmados con la empresa Airbnb, por la entonces jefa de gobierno de la ciudad de México, ahora presidenta electa para el período 2024-2030, que no auguran una mirada de comprensión de los impactos del complejo fenómeno de la turistificación, gentrificación y financiarización en las grandes ciudades, ya que los grupos de interés del mercado inmobiliario siguen teniendo una influencia considerable en la definición de las políticas públicas relacionadas con la producción del espacio en México y es necesario que el estado tome un papel preponderante en la regulación de precios y de tendencias de crecimiento urbano mediante la articulación de políticas públicas y regulación. Aunque se ha incrementado, aún es limitada la oferta de programas públicos de apoyo a la auto construcción colaborativa, a la asistencia técnica, al crédito inmobiliario, al ahorro comunitario, al cooperativismo y a otras modalidades de producción y gestión social de vivienda.

Revisando de forma comparativa los objetivos prioritarios de los recientes gobiernos podemos distinguir la falta de profundidad en los planteamientos de Enrique Peña Nieto, conservando la visión de vivienda digna y mencionando someramente la coordinación institucional para lograr reducir el rezago habitacional con un objetivo que involucra términos como la sustentabilidad y la inteligencia para el desarrollo urbano (Presidencia de la República EPN, 2014). Mientras que la visión de Andrés Manuel López Obrador desarrolla de forma amplia el concepto de vivienda adecuada, actualizando la normativa de acuerdo a la normativa internacional en la materia y mencionando la importancia de la conjunción de los sectores social y privado para el uso eficiente de recursos, considerara a la vivienda como elemento primordial en el ordenamiento territorial y gestión del suelo (SEDATU, 2021) y menciona a diferencia de su antecesor el derecho a la información y la rendición de cuentas.

Table 4 – Comparativa de estrategias en los planes nacionales de vivienda de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

2012-2018	2018-2024
Procurar una vivienda digna para los mexicanos.	Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población

2012-2018

2018-2024

Mejorar la coordinación interinstitucional

Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos

Reducir el rezago habitacional

Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada

Transitar a un modelo sustentable e inteligente de desarrollo urbano

Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada

Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio

Fuente: Elaboración propia con base en (Presidencia de la República EPN, 2014) y (SEDATU, 2021).

Conclusiones: Estrategias de gestión desde lo local, propuestas de políticas públicas para la promoción de la vivienda popular

Después de comparar los resultados de las políticas de fomento a la vivienda en México, analizadas desde las escalas de las diversas fuentes de financiamiento y desde el impacto de los diversos modos de producción, se ha constatado que la vivienda autoproducida por la población tiene un lugar preponderante en los datos de acciones de vivienda. Se confirma también que los esfuerzos realizados desde las políticas públicas de México no han sido suficientes para abatir el rezago habitacional.

Es necesario mejorar y ampliar las políticas públicas, escuchando y comprendiendo los argumentos desde las necesidades de las personas que demandan vivienda adecuada, para descubrir cómo funcionan las diversas alternativas populares con las que se construyen las ciudades.

Tomando en cuenta lo anterior, se propone un funcionamiento híbrido de las políticas públicas de vivienda, tanto en el sentido nacional-local, como en el ámbito público-privado-popular, y en consideración las capacidades y experiencia de la población y de los gobiernos locales, que reconoce la Nueva Agenda Urbana (NAU) en los incisos 8, 13, 14, 15, 21, 31, 32, 33, 41,

42, 46, 49, 81, 90, 91, 105, 106, 107, 108, 134, 138, 140, 149, 154 y 163, se puede pensar entonces, en el surgimiento y desarrollo de políticas locales que apoyen y fomenten el cumplimiento del derecho de la población a una vivienda adecuada.

Considerando que la solución al rezago habitacional puede ser vista desde una mirada distinta a la de la producción capitalista, se propone reforzar la conceptualización de la vivienda como un derecho humano, como un proceso productivo que brinda un bien social, que garantiza el acto de habitar.

Table 5 – Conceptualización de la vivienda con base en Ortiz (2012)

Producción capitalista	Producción social
Oferta-Demanda	Derecho humano
Satisfactor social	Bien de uso
Producto	Proceso
Producto	Bien social
Objeto	Acto de habitar
Producto formal	Producto informal

Fuente: Estrada y Obregón (2017 p.86), basado en Ortiz (2012).

A continuación, se presentan algunas acciones específicas que pueden implementar los gobiernos locales (estatales y municipales) hibridando los modos de producción con las iniciativas populares y autogestivas, como una alternativa para aportar una la solución del problema de la vivienda.

Se propone encauzar las acciones hacia una reinserción en la traza urbana y con regeneración ambiental, hacia una reorganización social y una redensificación a escala barrial, con reuso y rehabilitación del parque habitacional existente. (Estrada y Obregón, 2017).

Table 6 – Modelo híbrido de política local de vivienda

Ámbitos	Jurídico	Financiero	Social	Técnico
Estrategias	Regularización y propiedad colectiva	Financiamiento colectivo y ayuda mutua	Construcción social del espacio común	Redensificación a escala barrial
Acciones	Regularización Reutilización Regeneración	Reunión Reinserción Regeneración	Reunión Redirección Reorganización	Redensificación Reuso Rehabilitación

Ámbitos	Jurídico	Financiero	Social	Técnico
Conceptos	Uso colectivo	Cofinanciamiento (3P)	Colaboración (3P)	Coproducción
Actores institucionales	Corett / RPP Agencia municipal	Banco de tierras, Cajas de ahorro, Fideicomisos públicos, Agencia municipal	Agencia municipal de producción social del hábitat, Universidades	Instituto de vivienda, Fideicomiso, Universidades
Actores populares	Consultorios legales, Asociaciones vecinales	Cajas populares, Agencias y despachos	Colectivos de oficios, ONG y agencias	Colectivos de oficios, cooperativa de vivienda ONG

Fuente: Estrada y Obregón (2017 p.99)

Respecto a los actores, se propone la creación de agencias municipales e institutos de vivienda locales, que puedan establecer alianzas con universidades y colegios gremiales para brindar asesoría técnica a las personas y grupos organizados que busquen realizar acciones de vivienda por auto-producción. La inclusión de colectivos y organizaciones no gubernamentales es recomendable para ampliar el impacto y la difusión de los proyectos.

Imagen 3– Trabajo colectivo de hombres y mujeres en “tequio” para la producción social de viviendas en el proyecto “Reconstrucción de Vivienda y Tejido Social para San Mateo del Mar, Oaxaca”



Fuente: Estrada, 2018

La autoproducción involucra de forma activa a los beneficiarios en la producción de vivienda, pues al ser los principales inversionistas, las personas buscan optimizar recursos y agilizar los procesos y puede generar también procesos formativos y de capacitación técnica, lo cual se propone mediante un intercambio de saberes entre instituciones gremiales y educativas y los mismos pobladores.

Estas agencias o institutos locales, pueden funcionar con un marco normativo y recursos públicos, y realizar convenios de colaboración con instancias privadas y comunitarias, tanto para el financiamiento como para la realización de las diversas acciones de vivienda que promueva. Lo que se busca es que los apoyos lleguen directamente a la población para que se puedan realizar acciones de vivienda por autogestión y por autoproducción.

A continuación, a manera de conclusión, la propuesta esquemática de programas a impulsar desde la agencia o instituto local por el Derecho a la Vivienda Adecuada:

PROGRAMA AUTOPRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Financiamiento y asesoría técnica especializada mediante alianzas entre instituciones financieras, universidades y colegios para consolidar colectivos de oficios y consultorios populares.

PROGRAMA DE PARQUE PÚBLICO DE SUELO Y VIVIENDA

Adquisición de predios y terrenos para desarrollar proyectos públicos de vivienda

Adquisición de viviendas y edificios habitacionales para consolidar parque habitacional público que se ofrezca en rentas protegidas.

Subsidios y créditos para compra de terrenos y viviendas

PROGRAMA DE FOMENTO A COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Asesoría legal para la conformación y registro de sociedades cooperativas.

Vinculación con el programa de parque público de suelo y vivienda.

Gestión y realización de proyectos habitacionales Público - Privados - Populares, con auditoría ciudadana, diseño participativo y la ayuda mutua como aportación productiva.

PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO

Convenios para establecer alianzas con cajas populares de ahorro y préstamo

Sistema de ahorro popular para la vivienda mediante el re direccionamiento de fondos públicos

PROGRAMA DE ALTERNATIVAS HABITACIONALES

Proyectos para reuso y rehabilitación de viviendas y edificios existentes.

Censo de viviendas abandonadas y propuestas de rehabilitación.

Referencias

Ávila, J. (2019). El precio del abandono en Tlajomulco en Reporte Índigo, 26 de agosto de 2019. <https://www.reporteindigo.com/reportes/el-precio-del-abandono-en-tlajomulco-explosion-inmobiliaria-inseguridad-violencia/>

Comisión Nacional de Vivienda (2017). Los Perímetros de Contención Urbana son los mejores aliados al adquirir tu vivienda. 04 de julio de 2017. <https://www.gob.mx/conavi/articulos/los-perimetros-de-contencion-urbana-son-los-mejores-aliados-al-adquirir-tu-vivienda>

Comisión Nacional de Vivienda (2018). Modelo Geo estadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2017. 27 de marzo de 2018. <https://www.gob.mx/conavi/documentos/modelo-geoestadistico-para-la-actualizacion-de-los-perimetros-de-contencion-urbana-2017>

Comisión Nacional de Vivienda (2021). Actualización del Rezago Habitacional, Censo de Población y Vivienda 2020. 20 de mayo de 2021. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638548/Ca_lculo_Rezago_Habitacional_2020_final.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Escobar, S. (2023). La receta de la 4T para reducir el rezago habitacional, donde existen más de 8.5 millones de viviendas, en *El Economista*, Jueves 09 de Febrero de 2023 <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/La-receta-de-la-4T-para-reducir-el-rezago-habitacional-donde-existen-mas-de-8.5-millones-de-viviendas-20230209-0056.html>

Estrada Casarín, C. E.; Obregón Davis, S. A. (2017). El rezago habitacional: alternativas desde lo local. En Cortés-Lara, M. A. (coord.) *Planeación y desarrollo de tecnología. Visiones sustentables de la vivienda y la transformación urbana*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5428>

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. (2022). SEDATU anuncia extinción del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. <https://www.gob.mx/FONHAPO/prensa/sedatu-anuncia-extincion-del-fideicomiso-fondo-nacional-de-habitaciones-populares-312932>

García Peralta, B. (2010). Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales, en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* vol. 3 no. 5. 2010, pp. 34-49. ISSN: 2145-0226 <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5527/4355>

Gobierno de México. (2010). Programa Nacional de Vivienda 2019-2024. <https://www.gob.mx/shf/documentos/plan-nacional-de-vivienda-pnv-2019-2024>

Instituto Nacional de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, (2021). El Nuevo Paradigma del Derecho a una Vivienda Adecuada https://comisiones.senado.gob.mx/desarrollo_urbano/docs/climatico/PV_1.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2017). Nueva Agenda Urbana <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Ortiz Flores, E. (2012). Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales. Habitat International Coalition – Oficina regional para América Latina.

Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CES-CR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4

Presidencia de la República EPN. (2014) ¿Qué es la Política Nacional de Vivienda? El Presidente Enrique Peña Nieto presentó hace un año las cuatro estrategias de la Política Nacional de Vivienda. 11 de febrero de 2014. <https://www.gob.mx/epn/articulos/que-es-la-politica-nacional-de-vivienda>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2019). Presenta Programa Nacional de Vivienda, en su canal de You Tube. 28 de noviembre de 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=3iSj9LcsAM4>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2020). El Cardenismo y su influencia en el modelo agropecuario del Gobierno de México. 20 de octubre de 2020 <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/el-cardenismo-y-su-influencia-en-el-modelo-agropecuario-del-gobierno-de-mexico?idiom=es>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2021). Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5620388

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2024). Fondo Nacional de Habitaciones Populares cierra tras 42 años de operaciones. 30 de abril de 2024. <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/fondo-nacional-de-habitaciones-populares-cierra-tras-42-anos-de-operaciones>

URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO: UMA LEITURA DO CASO MEXICANO A PARTIR DO BRASIL

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros
Isis do Mar Marques Martins

Introdução

Para compreender as cidades contemporâneas, é fundamental uma análise de como o processo de urbanização e as ações de políticas habitacionais atuaram nas transformações socioeconômicas e espaciais ao longo do tempo, olhando o passado para compreender a cidade do presente (Harvey, 1988). Este texto analisa o caso do México através de uma perspectiva brasileira, ressaltando as similaridades e particularidades que emergem quando comparados os processos históricos e políticos de ambos os países, da inflexão rural para urbanização até as políticas neoliberais mais recentes.

No Brasil, a Lei de Terras de 1850 marcou o início de um processo de despossessão e privatização das terras, influenciando significativamente a estrutura urbana e rural (Deak, & 1999). De forma semelhante, o México passou por transformações agrárias profundas, iniciadas com a Reforma Agrária de 1856, que redefiniram a posse e o uso da terra, especialmente entre as comunidades indígenas (Schteingart, 1989). Essas mudanças legislativas tiveram um impacto duradouro na configuração das cidades e no desenvolvimento das políticas habitacionais nos dois países.

Este estudo explora como as políticas de urbanização e habitação no México foram moldadas por contextos históricos e políticos específicos, e como essas políticas refletem e reforçam as desigualdades – tanto as articuladas com as políticas habitacionais quanto as que se inserem nos processos globais e territoriais, que atravessam as políticas desiguais de contraditórios processos de urbanização, comuns em grande parte do continente americano. A análise se baseia em uma revisão da literatura e em dados históricos e sociodemográficos, proporcionando uma compreensão das dinâmicas de poder e das influências externas nas cidades latino-americanas.

Ao adotar uma perspectiva brasileira, este artigo busca não apenas traçar paralelos históricos, mas também oferecer *insights* sobre como as experiências brasileiras podem iluminar aspectos importantes do desenvolvimento urbano e habitacional no México. Com isso, pretende-se contribuir para um entendimento mais profundo das interações entre urbanização, habitação e políticas públicas no contexto latino-americano.

Processos de Inflexão do Agrário para o Urbano no Brasil e no México

No Brasil e no México, ocorreram processos de legitimação da propriedade privada através do uso e posse da terra em períodos semelhantes, que remontam ao século XIX. No Brasil, a Lei de Terras N° 601, de 18 de setembro de 1850, marcou uma mudança significativa na propriedade privada, vinculando-a à renda da terra obtida pela comercialização, em vez de sua distribuição pelo Estado. De maneira semelhante, a partir de 1824, mas especialmente entre a década de 1870 e o início do século XX, o México passou por reformas liberais que previam a alienação e acumulação capitalista a partir da renda da terra (Schteingart, 1989; Cadena, 1997; Carvalho, 2016).

Nesse contexto, o México passou por transformações agrárias distintas do processo brasileiro. Ainda no início do século XIX, foi promulgada, no país da América do Norte uma série de marcos legislativos concernentes à distribuição e comercialização de terras, que incentivou a despossessão parcial dos indígenas de suas terras como forma de controle político e social dos povos originários, especialmente da sociedade asteca. Essa política foi implementada durante a chamada ditadura porfirista, sob o governo de Porfirio Díaz (Reyes, 1902; Morato, 2021).

No México, o processo de despossessão e arrendamento de terras ocorreu com a presença de uma elite local consolidada – fenômeno em toda a América Central e parte da América do Norte¹ – denominada elite crioula, que estimulou uma dinâmica de poder entre as classes sociais constituídas dentro da própria sociedade mexicana (James, 2010). O papel do liberalismo e do federalismo estadunidense, do país vizinho ao México, também foi fundamental para esse processo. Assim como a influência na

¹ James (2010) descreve esse fenômeno, destacando que, em grande parte da América Central, uma classe formada por negros e mulatos com terras e poder político local consolidou uma aristocracia hegemônica. Essa aristocracia, apesar das suas origens, manteve o padrão contraditório de desigualdade social nos países dessa região. Isso contrasta com a situação no Brasil, onde os negros dificilmente ascendiam às classes mais nobres.

estrutura social, os marcos legislativos do século XIX estão vinculados às reformas liberais de alienação de terras.

Nesse período, assim, se constitui um primeiro processo de privatização da terra nos moldes da chamada reforma liberal mexicana, em 1856, configurando para a sociedade local os fundos legais, as propriedades comunais e os *ejidos*. O primeiro eram terras inalienáveis, o segundo reservado aos indígenas e o terceiro – mais importante – terrenos fora de aglomerados populacionais onde era proibida qualquer forma de produção. Tais divisões constituíram, conforme a literatura, formas de controle do Estado (Schteingart, 1989; Cadena, 1997; Carvalho, 2016).

A Revolução Mexicana, ocorrida entre 1910 e 1917, foi um marco significativo para a redistribuição de terras e a reconfiguração do sistema agrário no país. Esse processo consolidou uma nova estrutura para a sociedade agrária, que constituía a maior parte da população. Reconfigurou-se o papel das propriedades comunais, especialmente dos *ejidos*, onde a produção e o uso da terra eram permitidos, mas a especulação imobiliária era proibida (Schteingart, 1989; Cadena, 1997; Carvalho, 2016; Morato, 2021).

Apesar da proibição da venda dessas terras, brechas jurídicas permitiram que, ao longo do século XX e com o avanço da urbanização, houvesse um crescimento de moradias de baixo e médio padrão em áreas de *ejidos*, mesmo com as restrições legais. A partir da década de 1990, ocorreram diversas transformações jurídicas e políticas que influenciaram o capital especulativo urbano do país, tema que será discutido posteriormente.

Em 1917, foi legalmente instituída a política de Vivienda Decorosa, considerada o primeiro marco legal do direito à moradia. A divisão de terras agrárias para povos indígenas e originários do México, já consolidada como uma forma distinta de divisão territorial, impulsionou a migração para o Distrito Federal do país, especialmente para a capital, Cidade do México. Schteingart (1989; 1991; 2001), Cadena (1997) e Carvalho (2016) argumentam que as reformas agrárias estimularam a urbanização diante dos desafios da desigualdade.

Conforme Carvalho (2016), a partir da década de 1940, houve um intenso crescimento das periferias e um aumento dos *inquilinos centrales* – semelhantes aos cortiços no Brasil. Em 1940, mais de 100 mil pessoas viviam em loteamentos clandestinos no México.

Nesse ínterim, surge o código Agrário de 1942, a fim de dirimir as ques-

tões agrárias e de desigualdade urbanas existentes. Uma delas foi a possibilidade de transformação da propriedade *ejidal* para privada, principalmente em assentamentos residenciais. Schteingard (1989, 1991, 2001) destacará o paradoxo produzido legalmente no uso do termo utilidade pública para a construção de moradias de médio e alto padrão, expropriando terras agrárias sob o manto do uso público.

Vale destacar, assim, a criação de órgãos e mecanismos de formulação de políticas habitacionais desse período, são eles: em 1925, o Departamento de Pensiones Civiles; em 1933, o Banco Nacional Hipotecário Urbano e de Obras Públicas; em 1943, o Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS); e em 1954, o Instituto Nacional de la Vivienda (INV), este último criado para produzir habitação para famílias sem emprego formal e com baixos rendimentos (Carvalho, 2016).

A Revolução Mexicana não apenas marcou um ponto de inflexão crucial na redistribuição de terras e na reconfiguração do sistema agrário do México, mas também teve implicações profundas e duradouras para a urbanização do país. As reformas agrárias impulsionadas por essa revolução criaram uma nova estrutura social e econômica que, embora visasse reduzir a desigualdade, introduziu novos desafios e paradoxos, especialmente no que tange à especulação imobiliária e à transformação das propriedades *ejidais*. A proibição inicial da venda dessas terras foi mitigada por brechas jurídicas, resultando em um crescimento significativo de moradias nas áreas de *ejidos*. Esse histórico de políticas e reformas agrárias e urbanas ressalta a complexidade de gerir a transição de uma sociedade agrária para uma urbana, especialmente em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais e econômicas.

Urbanização e políticas habitacionais no México

As políticas de habitação e moradia acompanham um processo lento e gradual de urbanização até a década de 1940. Os dados de Gatica (1978) e Roberts (1994) demonstram que, a partir dos anos 1950, o México viu um aumento significativo da urbanização, “ com um ritmo e crescimento figurando entre os mais elevados (de onde?/ da América Latina?), ao lado do Brasil e do Peru. Contudo, a malha urbana expandiu menos do que esses dois países, refletindo em maiores níveis de concentração do crescimento urbano (Tabela 01).

Tabela 1 – Indicadores de Urbanização na América Latina, de 1950 a 1970.

Indicadores	País	1950	1960	1970
Grau de urbanização	Argentina	49,4	58,1	66,4
	Brasil	21,7	30,3	40,8
	Chile	46,1	52,5	61,9
	México	26,4	30,3	43,2
	Peru	18,9	28,4	40,7
Ritmo de Urbanização	Argentina	1,22	1,34	1,28
	Brasil	3,33	3,04	3,18
	Chile	1,54	1,77	1,66
	México	2,74	2,21	2,48
	Peru	3,76	3,34	3,55
Ritmo de crescimento urbano	Argentina	2,98	2,93	2,96
	Brasil	6,55	5,88	6,23
	Chile	4,14	3,8	3,97
	México	5,91	5,72	5,82
	Peru	6,1	6,36	6,23
Ritmo de Expansão das malhas urbanas	Argentina	1,61	4,14	2,68
	Brasil	6,11	5,42	5,77
	Chile	1,74	1,05	1,38
	México	3,45	4,15	3,8
	Peru	8,13	3,02	5,56
Níveis de concentração do crescimento urbano	Argentina	85,5	87,9	84,1
	Brasil	76,1	77,6	78,9
	Chile	67,6	69,5	75,7
	México	70,4	74,1	82,3
	Peru	74,7	69,5	82,1

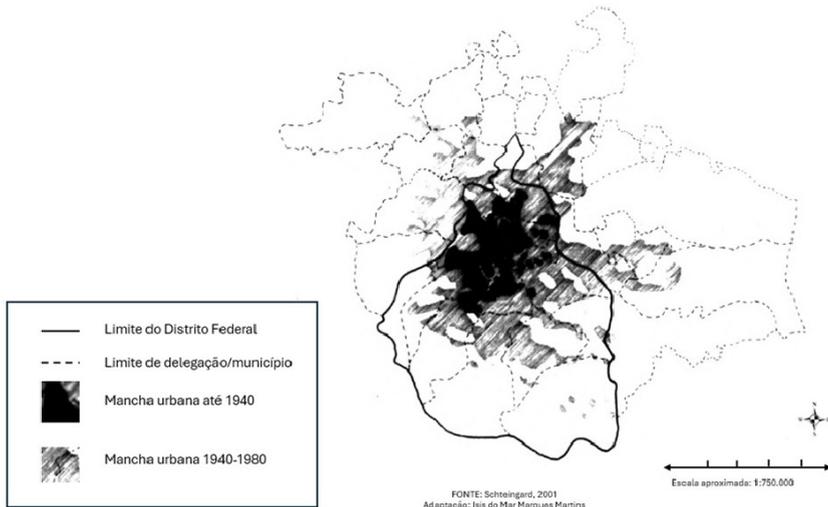
Fonte: Adaptado de Gatica, 1978.

Por um lado, o processo político agrário mexicano influenciou nesse padrão de urbanização, por outro, refletiu características comuns à produção territorial do espaço urbano em toda América Latina. Este cenário resultou em uma rede urbana desarticulada que frequentemente flexibilizou a produção de habitações irregulares e a mediação dos processos de autoconstrução. O Mapa 01 ilustra o crescimento da mancha urbana na Zona Metropolitana da Cidade do México de 1940 a 1980, destacando

a expansão irregular e a complexidade dos desafios habitacionais enfrentados durante esse período.

Mapa 1 – Mancha Urbana na Região Metropolitana do México entre 1940-1980

Crescimento da mancha urbana – Zona metropolitana da Cidade do México – 1940 a 1980



Fonte: adaptado de Schteingard (2001) por Isis do Mar Marques Martins, 2024.

Outra característica importante, destacada no Mapa 01, é que o crescimento urbano após a década de 1940 ocorreu principalmente na periferia do Distrito Federal. Conforme Schteingard (1989, 1991, 2001) e Cadena (1997), as políticas de moradia favoreceram sobretudo o crédito imobiliário para fomentar a autoconstrução até meados da década de 1980. Isso resultou em um constante processo de segregação nas periferias das regiões metropolitanas, simultaneamente marcadas por uma zona de interesse do capital financeiro em crescimento no centro da capital. Este fenômeno também é observado no Brasil e, conforme Sassen (2000), corrobora a construção das cidades globais, como a Cidade do México (MEX) e São Paulo (BRA).

Conforme Schteingard (1989, 1991, 2001), houve um significativo crescimento da mancha urbana, especialmente ao redor da Cidade do México e, portanto, do Distrito Federal. Dessa expansão, 52,8% era de terrenos oriundos de propriedade privada, 26,5% de terras comunais e 20,7% de *ejidos*. Schteingard ainda aponta que:

A cidade se expandiu sobre a terra não privada em uma medida muito maior que no Distrito Federal, ao passo que 77% da mancha [urbana] se desenvolveu sobre terrenos do Estado ou de comunidades agrárias (Schteingard, 1989:36. Tradução nossa).

A partir da década de 1970, o México iniciou um processo de reconfiguração urbana mediante políticas de moradia. A principal característica desse período foi a centralização das intervenções urbanas pelo Estado, com base em políticas de controle econômico e social. Miskulín (2008), Carvalho (2016) e Brandão (2018) apontam que, entre 1964 e 1982, o país transitou de uma posição autoritária para uma contrainsurgente. Apesar de uma postura marcada pelo sucesso político e econômico, o Estado adotou uma posição conservadora e repressiva em relação aos movimentos insurgentes, especialmente os movimentos estudantis. Esse processo resultou em decisões centralizadas e na construção de marcos jurídicos importantes, alinhados tanto com decisões nacionais quanto internacionais. No entanto, os problemas de moradia, desigualdade e injustiça urbana tornaram-se cada vez mais evidentes, apesar de a década de 1960 ser considerada a do “milagre mexicano”.

Sob a influência direta do governo estadunidense e com desdobramentos similares pelos países da América Central, a década de 1960 viu o retorno de uma política de controle estatal em resposta à necessidade de protecionismo econômico do país vizinho, considerado “mais poderoso”. Esse cenário começou a mudar na década de 1970, com uma abordagem mais ampla dessa discussão e maior envolvimento da sociedade civil organizada.

Uma das decisões mais importantes desse período foi a promulgação da Ley Federal de Reforma Agrária, em 1971. Novamente, o propósito das propriedades comunais e, principalmente, dos *ejidos* foi alterado para mediar o conturbado processo de urbanização. É importante destacar que esse tipo de urbanização está diretamente relacionado aos países da América Latina, seguindo uma lógica de apropriação e espoliação que remonta à colonização de seus territórios. Tanto no Brasil quanto no México, as preocupações com políticas de moradia e planejamento urbano são relativamente recentes e têm sido articuladas numa lógica de curto prazo.

Com relação às mudanças trazidas pela Ley de Reforma Agrária de 1971, destaca-se o endurecimento das normas sobre terras comunais e *ejidos*, sob a participação social e representatividade, promovendo um forte controle institucional sobre o funcionamento das atividades em proprie-

dades *ejidais*. Esse controle só foi alterado na década de 1990, sob a égide neoliberal de urbanização e políticas habitacionais.

Na década de 1970, em resposta às reivindicações de grupos de pressão, houve uma maior estruturação da política habitacional no México (Schteingard, 1989; Cadena, 1997; Miotto, 2015). Durante esse período, foram criados mecanismos de intervenção tripartite entre o Estado, o capital privado e a sociedade, além de mecanismos de crédito e promoção habitacional. Destacam-se a criação do Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), em 1972, e do Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), em meados dos anos 1980. Em 1976, foi promulgada a Ley General de Asentamientos Humanos, que regulamenta o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano no México, influenciando diretamente a política habitacional do país (Schteingard, 1989; Cadena, 1997).

Puebla Cadena (1997) identifica duas grandes transformações na constituição de políticas e mecanismos de construção de moradias no México, com um ponto de ruptura na década de 1990. A primeira transformação ocorreu através da regulação estatal e da distribuição de moradias por meio de programas estatais, com pouca influência de organismos internacionais. A segunda transformação envolveu a descentralização do Estado e a desinstitucionalização do setor de habitação, permitindo que agências internacionais interviessem diretamente na produção, comercialização e crédito imobiliário no país. Cadena também destaca quatro grandes marcos legislativos, organizados em sexênios entre as décadas de 1970 e 1990 (Quadro 01).

Quadro 1: Marcos legislativos – sexênios das políticas habitacionais no México.

Sexênios	Transformações nas políticas habitacionais
1971 - 1976	Processos desarticulados; Ações mais ou menos independentes; Criação do Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); 1976 – Primeira Lei Geral de Assentamentos Humanos; Criação do Plano Nacional de Vivienda.

Sexênios Transformações nas políticas habitacionais

1977 – 1982	Auge das políticas de planejamento urbano e regional; Papel centralizador do Estado; Papel da Sociedade Civil Organizada; Criação do Fondo Nacional de Habitaciones Populares – FONHAPO, em 1980.
1983 - 1988	Demandas das organizações sociais a nível internacional – demandas locais não são consideradas nesse debate; Forte regulação das instituições; Priorização das ações de crédito para autoconstrução de moradias já produzidas (Ley Federal de Vivienda – 1983); Criação do Sistema Nacional de Moradias; Criação do Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
1989 - 1994	Transformações intensas quanto à descentralização do papel do Estado; Reforma do Artigo 27 da Constituição Federal – Permissão de venda de terras <i>ejidais</i> e comunais; Nova Ley General de Assientamientos Humanos – novos marcos regulatórios de urbanização; Alinhamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Simplificação dos mercados de terra urbana; Criação de reservas territoriais; Urbanização residencial.

Fonte: Cadena (1997).

É possível observar no quadro anterior que, até a década de 1990, houve uma política de intensa centralização do Estado mexicano no arranjo e produção de estratégias para a renda da terra e o capital imobiliário. Como indica a literatura (Scheingard, 1989; Cadena, 1997; Miotto, 2015; Carvalho, 2016; Silva & Bogo, 2023), essas ações refletem uma política estatal ortodoxa. Apesar dessa abordagem, o crescimento econômico e o Produto Interno Bruto (PIB) do país mantiveram certa estabilidade, alinhados com o capital especulativo fossilista do período. Em outras palavras, o México estava no epicentro do processo especulativo de recursos minerais, especificamente na exploração de petróleo e gás, que impulsionaram o contexto geopolítico global até meados da década de 1990.

Apesar desse crescimento econômico, a desigualdade e a intensa urbanização, sem a articulação de políticas efetivas de moradia e habitação capazes de suprir a demanda, foram alguns das principais pautas colocadas

em relevo nas reivindicações da sociedade civil organizada. Os projetos e marcos normativos implementados a partir da década de 1970 refletem medidas paliativas e projetos de curto prazo, o que é consistente com o processo de urbanização observado em toda a América Latina. Assim, a realidade mexicana, apesar de diferentes marcos temporais, não difere significativamente da experiência brasileira em termos de urbanização e preocupação com a habitação.

Duas abordagens geográficas do processo de urbanização e produção de políticas de habitação no México são, portanto, essenciais. Primeiramente, o conceito de despossessão por espoliação, sistematicamente abordado por Harvey (2003), reflete um processo similar em toda a América Latina, que ainda hoje ressoa no contexto geopolítico do continente como uma fonte inesgotável de recursos a serem explorados. Esse sentimento colonizador de nação e identidade influencia diretamente a formulação de políticas paliativas para um processo acelerado de urbanização, resultando em projetos que transmitem uma constante sensação de urgência.

Em segundo lugar, complementar e talvez mais importante do que o primeiro aspecto, está a divisão territorial do trabalho na escala urbana dos países da América Latina, incluindo México e Brasil. A leitura política e econômica da urbanização é, portanto, exportada e gerenciada a partir de uma lógica de exploração, com a construção de políticas públicas, tanto na escala urbana quanto regional, sendo orientada pelos interesses geoeconômicos globais. Isso significa que, além da escala urbana, a escala regional é fundamental para compreender as desigualdades e a própria construção desarticulada – no tempo e no espaço – de políticas habitacionais, como exemplificado pelo México e pelo Brasil.

Políticas Habitacionais: Brasil e México em contexto neoliberal

O fenômeno observado no México reflete o que Cadena (1997) descreve como a ampla abertura do processo de neoliberalização no final da década de 1980, marcada pela mudança normativa do sistema agrário e a intensa especulação imobiliária hipotecária, apresentando semelhanças com os Estados Unidos. Esse contexto resultou em uma expansão urbana via construção habitacional, que anteriormente era contida por políticas ortodoxas do Estado mexicano nas décadas anteriores.

Como demonstrado no Quadro 02, esse processo é semelhante ao obser-

vado no Brasil, México e Peru, onde as políticas de controle estatal, até o final da década de 1980, predominavam na produção de políticas habitacionais. Apesar do aumento do investimento social em habitação, isso não se traduziu necessariamente em justiça social. Paralelamente, Argentina e Chile passaram por processos de neoliberalização crescentes durante o mesmo período, resultando em maiores investimentos, principalmente voltados para o capital especulativo.

Quadro 2 – Evolução do investimento social em Habitação de 1982 a 1999

Anos	Argentina	Brasil	Chile	México	Peru
1982-1989	diminui	diminui	diminui	diminui	diminui
1990-1993	aumenta	diminui	aumenta	diminui	diminui
1991-1999	aumenta	diminui	aumenta	aumenta	aumenta

Fonte: adaptado de Luco (2003).

Portanto, mesmo com a ortodoxia estatal em ambos os países, as políticas habitacionais não surgiram das demandas locais, mas foram utilizadas como mecanismos de manutenção do Estado centralizador. O caso do México é particularmente evidente, conforme Miotto (2015), Carvalho (2016) e Silva e Bogo (2023), devido à influência da política estadunidense, especialmente após o impacto da economia petrolífera pós-Segunda Guerra Mundial (pós-1945). Esse período fundamentou uma demanda logística e uma estrutura política e econômica que promoveram uma ascensão econômica no México durante as décadas de 1960 e 1970. Assim, a crise do petróleo e o endividamento externo na década de 1980 forçaram o México a adotar estratégias neoliberais de privatização e internacionalização do capital. Este período viu a introdução de novas leis de flexibilização de terras comunais e *ejidos*, promovendo a especulação imobiliária. A partir da década de 1990, as políticas habitacionais passaram a ser fortemente influenciadas pelo capital hipotecário, alinhando-se com as práticas observadas nos EUA. Em 1994, é instituído o Plano Nacional de Viviendas sob uma lógica privatista, e não mais tripartite.

Comparativamente, o Brasil seguiu uma trajetória semelhante, com políticas habitacionais centralizadas e controladas pelo Estado até o final da década de 1980. A abertura econômica e a influência do capital especulativo global também moldaram as políticas de habitação no Brasil, refletindo tendências observadas em outros países da América Latina. Apesar dos investimentos sociais em habitação, as desigualdades e a urbanização desarticulada permanecem como desafios significativos.

O contexto atual do México é marcado por um evidente alinhamento à lógica do crédito imobiliário financeirizado pelo capital hipotecário, presente e consolidado no país vizinho (EUA). Silva & Bogo (2023), ao analisarem as políticas habitacionais entre Brasil e México, destacam que:

Observam-se algumas semelhanças entre a questão da habitação e as políticas habitacionais do México e do Brasil. Uma delas é a construção do ideal da moradia como propriedade privada, que, com efeito, pode inibir a concepção de novas formas de moradia, promovendo vantagens para os setores atrelados à produção e financiamento das habitações (Silva & Bogo, 2023:18).

A Tabela 02, apresenta a evolução da população e das unidades habitacionais construídas, destacando a proporção de moradias inadequadas e a demanda futura por novas unidades. Esta comparação ressalta as semelhanças e diferenças nas abordagens de ambos os países, oferecendo *insights* valiosos para entender as complexidades das políticas habitacionais na América Latina.

Tabela 2 – População e UH construídas em percentual de moradia inadequada

Variáveis	Argentina	Brasil	Chile	México	Peru
População em 1970	23.880.564	94.508.583	9.783.134	48.225.238	1.3459.789
População em 1980	27.896.532	121.150.573	11.419.350	66.846.833	17.547.612
População em 1990	32.618.648	146.917.459	13.274.617	81.249.645	22.459.944
População em 2000	36.870.796	169.590.693	15.342.350	97.483.412	29.027.680
População em 2010	40.788.453	190.755.799	17.062.531	112.336.538	29.027.680
População em 2020	45.376.763	211.700.000	19.116.209	126.014.024	3.297.1846
2021 - Estimativa	45.276.780	214.326.223	19.493.185	128.932.753	33.715.472
UH construídas	186.560	4.500.000	1.000.000	35.000.000	197.528
Vivem em moradia inadequada (BID 2012)	0,32%	0,33%	0,23%	0,18%	0,72%

Variáveis	Argentina	Brasil	Chile	México	Peru
Previsão de demanda de novas unidades em 2021	14.488.570	70.727.654	4.483.433	20.214.000	24.275.140

Fonte: IBGE países, 2022; BID, 2012, BIRD/World Bank, 2024, INEGI, 2024.

Nesse sentido, apesar de serem países distintos, inseridos em lógicas de produção do espaço que, por vezes, não possuem similitudes – como o processo de reforma agrária já consolidado no país central-americano, diferente do Brasil –, os processos de divisão territorial do trabalho, que implicam na construção do urbano especulativo atual, se amarram em conjunto. Sobretudo quando fazemos um paralelo entre os períodos de repressão e abertura política, sob forte influência da geopolítica global a partir de países hegemônicos, como – e principalmente – os Estados Unidos.

Frisa-se, assim, que, para além de uma problemática simplesmente dotada da ideia de urbano, este texto aborda uma questão urbano-regional global, que detém um potencial de análise construído nesse importante par, cujas contradições e processos desiguais não são articulados somente nas políticas habitacionais *per se*, mas nos processos globais e territoriais que atravessam as políticas desiguais de contraditórios processos de urbanização, recorrentes em grande parte do continente americano.

Conclusão

A análise comparativa das políticas habitacionais e de urbanização no Brasil e no México, sob a perspectiva de suas trajetórias históricas e socioeconômicas, revela tanto paralelos quanto divergências significativas. Ambos os países enfrentaram processos de despossessão e privatização de terras no século XIX, que moldaram profundamente suas paisagens urbanas e rurais. No entanto, as estratégias adotadas para lidar com a urbanização e a habitação refletiram contextos políticos e econômicos distintos.

No México, a Reforma Agrária e as subseqüentes políticas de urbanização e habitação moldaram profundamente a configuração das cidades e as relações socioespaciais. A despossessão das terras indígenas e a privatização gradual das terras *ejidais* são exemplos de como as políticas agrárias influenciaram o desenvolvimento urbano. Similarmente, no

Brasil, a Lei de Terras de 1850 e as políticas habitacionais posteriores tiveram impactos duradouros na estrutura urbana e rural, refletindo e perpetuando desigualdades socioeconômicas.

A centralização do Estado nas intervenções urbanas e a criação de marcos jurídicos para habitação no Brasil e no México mostram a tentativa de regular e controlar o crescimento urbano. Contudo, essas medidas frequentemente resultaram em políticas paliativas e de curto prazo, que não resolveram adequadamente os problemas de moradia e desigualdade. A partir da década de 1990, as políticas neoliberais e a influência de organismos internacionais trouxeram novas dinâmicas ao mercado habitacional, enfatizando a privatização e a financeirização da habitação.

A comparação entre os dois países evidencia que, embora tenham seguido caminhos diferentes, ambos enfrentam desafios semelhantes na articulação de políticas habitacionais efetivas. A influência de fatores geopolíticos e econômicos globais, especialmente a partir da hegemonia dos Estados Unidos, também moldou as estratégias adotadas por Brasil e México. Isso demonstra que os desafios são multiescalares, e que, ao analisar o contexto urbano, é crucial não desconsiderar as interações com o rural, o regional e as influências de organizações internacionais. Somente por meio de uma abordagem integrada e abrangente será possível promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e justo, que atenda às necessidades de todas as camadas da população.

Referências

BID - Banco Interamericano de Desarrollo, & PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996). *A City for All. The Future of Human Settlements in Latin America and The Caribbean*. Latin American and Caribbean Commission on Human Settlements. Habitat II.

BIRD - International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. DataBank: World Development Indicators. Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=BRAf>>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Brandão, V. (2018). Revisitando os modelos de abertura econômica: os casos de Brasil e México. In.: *Cadernos de Desenvolvimento*. V. 13, n. 23. Rio de Janeiro, p. 55-82.

Deak, C., & Schiffer, S. T. R. (1999). O processo de urbanização no Brasil. Edusp.

Cadena, C. F. P. (1997). La política de vivienda en México (1972-1994): los casos de INFONAVIT y FONHAPO. El Colegio de México.

Carvalho, H. R. D. S. (2016). Habitação social no Brasil e no México: notas sobre transformações nas políticas e na produção de mercado da moradia (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).

Gatica, F. (1978). La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas.

Harvey, D. (2003). O novo imperialismo. Edições Loyola.

Harvey, D. (1988). Urban places in the “global village”: Reflections on the urban condition in late twentieth century capitalism. *World Cities and the Future of the Metropolis*, 21-33.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi (2020). Censo de Población y Vivienda, 2020

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Países. 2022. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/#/>

James, C. L. R. (2010). Os jacobinos negros: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. São Paulo: Boitempo.

Luco, C. A. (2003). La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina (N. 33). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Miskulin, S. C. (2008). As repercussões do movimento estudantil de 1968 no México. Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC. Vitória: ANPHLAC.

Mioto, B. T. (2015). As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980-2013). Tese de doutorado: Campinas.

Morato, O. (2021) A constituição mexicana de 1917: do estado liberal à proteção social. *Revista direitos, trabalho e política social*, [S. l.], v. 7, n. 12, p. 381-408.

Reyes, B.. (1902) El General Porfirio Díaz. México: Editora Nacional.

Roberts, B. R. (1994). Urbanization and the Environment in Developing Countries: Latin America in Comparative Perspective. In.: Arizpe, L., Stone, M.P., Major, D., & Stone, P. (1994). Population And Environment: Rethinking The Debate (1st ed.). Taylor&Francis: New York.

Sassen, S. (2000). Cities in a world economy. Sage Publications.

Silva, E. D. A., & Bogo, R. S. (2023). Notas sobre justiça e desigualdades socioespaciais: Considerações acerca das políticas habitacionais na América Latina (Brasil e México). Boletim Alfenense de Geografia, 3(5), 124-150.

Schteingart, M. (1989). Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Schteingart, M. (1991). Espacio y vivienda en la ciudad de Mexico. Mexico D. F.: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

Schteingart, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, n. 19, p. 13-31, 2001.

Parte II

**Autogestão,
Autoconstrução,
Assistência Técnica
e Movimento
de Moradia**

AUTOGESTÃO, COOPERATIVAS E MOVIMENTO DE MORADIA

Renata Miron de Aguiar

Há 15 anos, no segundo mandato do governo Lula (2003-2010), a autogestão foi incorporada à principal política nacional de habitação, o programa Minha Casa Minha Vida- entidades (MCMV-e), destinada a cooperativas e movimentos sociais organizados, contexto inédito até então vivenciado em torno da luta por moradia no Brasil. Formulada sob o preceito de autonomia popular acerca da condução dos processos construtivos, fruto de pressão dos movimentos sociais e a partir, principalmente, de experiências anteriores vivenciadas em São Paulo no âmbito da política estadual e municipal, o programa em escala nacional certamente contribuiu com a popularização dos preceitos da autogestão, ao mesmo tempo que evidenciou a necessidade de aprimorar a compreensão sobre os diferentes contextos e a diversidade das urgências habitacionais que o país apresentava. Posteriormente, os anos que sucederam o Golpe no Governo Dilma (2016), foram marcados por uma escalada de retirada de direitos sociais, retrocedendo políticas nacionais de habitação estruturadas e em andamento, apontando aos movimentos sociais à necessidade de ampliar o horizonte de luta mediante a fragilidade em manter as conquistas.

As mudanças de entendimento político quanto ao rumo dos programas de habitação, no contexto nacional, impactaram negativamente as formas de produzir por autogestão, evidenciando que os acessos ao fundo público são consideravelmente afetados conforme interesses políticos de ocasião. Neste contexto, o Uruguai ainda segue inspirando como norte nesse horizonte, por meio de sua política pública nacional de habitação, exemplificando na prática a construção por cooperativas consolidadas como política permanente, mais robusta e menos suscetível às trocas de governo. O reflexo de uma política contínua, no qual trabalhadores organizados são protagonistas, pode se refletir na construção de cidades com mais qualidade, materializando na própria arquitetura e em seu processo de construção, um discurso potente de defesa de direitos e força popular. A reflexão a partir do diálogo entre as experiências acumuladas nos últimos anos na produção por autogestão no Brasil e por cooperativas no Uruguai, podem apontar caminhos de luta e motivos palpáveis para que os movimentos sociais sigam disputando seu lugar na construção das cidades, num momento político propício para dar luz ao debate.

Recentemente, em 2023, o Governo Lula retoma o programa Minha Casa Minha Vida (MVMC) enquanto resposta à crise econômica e com estreito diálogo com o setor imobiliário, repetindo a receita, num primeiro momento, de seu lançamento em 2009. Na mesma leva, em contraponto aos interesses privados, também se retomou a modalidade Entidades (MCMV-e), que prevê concessão de financiamento a beneficiários organizados de forma associativa, ou seja, direcionado à cooperativas e movimentos sociais organizados, respondendo, como anteriormente, às fortes pressões dos movimentos sociais de moradia, companheiros importantes na condução do país a um novo ciclo progressista, mediante uma eleição acirrada em que os processos democráticos também estiveram em disputa.

Neste contexto, o que esperar do novo governo mediante velhos arranjos? Em que medida as experiências acumuladas nos últimos 15 anos na condução da produção habitacional podem contribuir para balizar a reconstrução do principal programa de moradias do país? O que as moradias construídas em regime de autogestão, até então, podem nos apontar?

Foram aproximadamente até 2018, 76 mil unidades construídas na modalidade entidades, por meio de cooperativas e movimentos sociais organizados, um número tímido quando comparado com o total de unidades produzidas em todo o programa, 5,5 milhões unidades de acordo com , mas uma experiência importante capaz de proporcionar uma curva de aprendizado com capacidade de orientar as ações mais recentes dos movimentos sociais, balizando o alcance de novas conquistas e o enfrentamento aos retrocessos.

Se por um lado, para seguir avançando, se faz necessário reconhecer importantes conquistas, como o estabelecimento de mecanismos de financiamento baseados nos fundos públicos existentes (Fundo de Desenvolvimento Social-FDS) e a criação, em escala nacional, de um programa direcionado exclusivamente aos movimentos sociais organizados, por outro é importante problematizar um conjunto de entraves relevantes que condicionaram um melhor desempenho da modalidade nos anos anteriores.

No decorrer do programa MCMV-e foi possível constatar que a ausência de política pública fundiária impactou diretamente o desempenho nas contratações e no potencial de produção. A ausência de conceitos bem definidos sobre a autogestão resultou em regras e arranjos burocráticos compilados dos moldes da iniciativa privada, prejudicando a operacionalização do programa pelos movimentos sociais e suas assessorias técnicas.

Sobre este ponto, cabe ressaltar que ainda que o regime de autogestão conste oficialmente nas regras do programa MCMV-e, a incompreensão governamental quanto sua prática de produção podem ter interferido significativamente nos resultados. A experiência na operacionalização do programa confirmou que além da necessidade de uma política fundiária robusta, também há necessidade de traduzir demandas burocráticas às realidades vivenciadas pelos movimentos como uma questão chave para o aprimoramento do programa nacional.

Em São Paulo, por exemplo, o programa habitacional Pode Entra foi lançado no ano de 2022 (gestão do prefeito Ricardo Nunes – MDB), mediante a ausência de política nacional e, não por acaso, com forte pressão dos movimentos sociais que desde 2015 tinham a concessão de uso de terrenos públicos, fruto do Chamamento de terras da gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT). O programa foi construído a partir do Conselho Municipal de Habitação com forte participação dos movimentos sociais e da iniciativa privada, apontando para uma conquista importante, mas condicionada, como de costume, a corresponder aos interesses do mercado.

O Pode Entrar, diferente do programa MCMV-e, conseguiu inserir na Lei 17.638/2021 que disciplina o programa, a destinação de 40% dos recursos para contratações de empreendimentos em parceria com entidades habilitadas (em regime de autogestão ou cogestão), uma porcentagem inédita e expressiva para os movimentos sociais. Outros pontos presentes nas regras de operacionalização também conseguiram ser incorporadas com base nas experiências vivenciadas pelos movimentos sociais no programa nacional. Nem tudo foi avanço, a prefeitura seguiu com novas velhas formas de operacionalizar as obras de autogestão, uma alusão a retomada dos moldes burocráticos das últimas experiências do município, datadas há quase 3 décadas. O cenário mais recente, na cidade de São Paulo, evidencia que não basta ter terreno e financiamento público, é preciso estender a compreensão sobre o conceito de autogestão para que as regras do jogo se tornem adequadas e passem a contar a favor das potencialidades que os processos autogestionários podem proporcionar, aprofundando conhecimento e reflexão crítica.

O debate público acerca do tema acontece ao mesmo tempo em que o Pode Entrar está em operacionalização e em que as novas regras estão sendo reformuladas pelo governo federal para o MCMV-e. Na instância nacional, aparentemente a reconstrução do programa acontece com maior participação dos movimentos sociais junto aos grupos técnicos que conduzem o programa na modalidade entidades. Diante as urgências

e em meio a reformulação do corpo técnico da Caixa, agente operador do programa que sofreu desmonte no setor durante o Governo Bolsonaro, deseja-se que as experiências acumuladas nos processos de construção dos últimos anos, vivenciadas pelos movimentos sociais e suas assessorias técnica, muitas delas registradas por pesquisas acadêmicas consistentes, possam apontar para importantes ajustes.

Otimismos à parte, sabemos que os desafios são enormes e não são isentos de contradições, transpassados por arranjos políticos e interesses privados, grupos que historicamente exercem papel relevante na condução da construção das cidades, independentemente da alternância de grupos políticos.

Sobre essa realidade, é preciso compreender que o que está em disputa não se resume na construção de moradias, a luta consiste na definição política sob quais grupos tem direito à cidade, aspirações para além da garantia do teto, que se estendem à disputa por projetos arquitetônicos de qualidade, terrenos bem localizados, qualificação dos territórios, reconstrução do senso de comunidade, preceitos que combinados viabilizam melhorias efetivas na qualidade de vida da classe trabalhadora.

Sob estes aspectos, acredita-se que novos programas habitacionais, em diferentes âmbitos governamentais, precisam voltar o olhar para algo que os movimentos sociais já apontam há tempos, a moradia pode ser a porta de entrada para tantos outros direitos, capaz de formar cidadãos atentos a suas realidades e aos processos políticos nos quais estão inseridos e neste sentido, construir moradias também é construir cidade.

A história de luta dos movimentos sociais é dinâmica e acontece no tempo presente, evidenciando a urgência em analisar e compreender as dificuldades de forma célere, para se manter combativo na disputa por espaço político. Analisar as experiências, sistematizar seus resultados e valorizar espaço de discussão sobre o tema, podem contribuir de forma técnica com essas disputas políticas, com capacidade de fortalecer a luta dos movimentos sociais organizados e profissionais engajados na condução do enfrentamento do déficit habitacional, considerando a relevância de garantir a qualidade de vida nas cidades por meio do enfrentamento às questões sociais, econômicas e ambientais.

QUANDO MORAR É UM PRIVILÉGIO, OCUPAR É UM DIREITO: A CONTRIBUIÇÃO DOS MOVIMENTOS POPULARES DE MORADIA PARA A JUSTIÇA SOCIAL

Karla F. Moroso de Azevedo

Introdução

A arquitetura não é um saber neutro, logo não existe projeto neutro. Sempre há uma intensão que estabelece diálogos com a perspectiva de mundo que temos. Nesse sentido importa compreender, não só pelos discursos, mas principalmente pelas práticas, a perspectiva daqueles que se colocam em defesa do direito à moradia, sejam as instituições, sejam as pessoas. A injustiça social materializada em nossas cidades através da pobreza urbana e da precariedade habitacional diante de um constante e crescente acúmulo de capital torna urgente as ações em defesa da terra e da moradia e exige o posicionamento claro das instituições. A ocupação de prédios abandonados, vazios e que não cumprem a sua função social é um ato ilegalmente justo, que nasce da indignação e da inconformidade daqueles que vivem o injusto no seu cotidiano e que provoca a sociedade e as instituições a se posicionar. Esse artigo narra, de modo breve, o percurso de 52 famílias que desafiaram a legalidade para garantir a sua necessidade de morar. Para posicionar a luta das famílias pela moradia, o artigo inicia essa história contextualizando os despejos no Brasil e segue relatando a história vivida pelas famílias organizadas na Cooperativa de Trabalho e Habitação Dois de Junho, desde a ocupação em 1999 até a habilitação no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no ano de 2023, com foco na assessoria técnica como instrumento de luta pela garantia de direitos.

O contexto dos despejos no Brasil

De acordo com o censo do IBGE de 2010, 84% da população brasileira vive em ambiente urbano. No Brasil, a intensificação do êxodo rural deu-se no período de industrialização do país, há menos de um século atrás. Essa transformação não pode ser dissociada de um contexto econômico, que nos países em desenvolvimento, ocasionou um grave quadro de desigual-

dades socioeconômicas que estão materializadas nos territórios urbanos, sendo, portanto, pauta do planejamento urbano e das disciplinas que dialogam com este tema.

Em 2015 diversos países reunidos na sede da ONU, propuseram um plano de ação, em nível mundial para erradicar a pobreza, proteger o planeta, promover a equidade e garantir a paz entre os povos. Trata-se da Agenda 2030 para o Desenvolvimento, uma agenda ambiciosa, com medidas ousadas, que visam a transformação urgente e necessária para o equilíbrio do planeta, a justiça social e a paz entre os povos. Esta agenda incorpora 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas, sendo o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, aquele que estabelece como prioridade para concretização até 2030, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. No escopo deste objetivo está a pauta urbana, que envolve a moradia, o acesso aos serviços, a pluralização dos espaços públicos, a urbanização inclusiva, a participação no planejamento e nas decisões que envolvem os territórios.

Este debate está presente no Brasil desde a década de 80, sendo absorvido pela Constituição de 1988, com desdobramentos normativos em esfera nacional, como o Estatuto das Cidades e em esfera local, como o Plano Diretor. Cabe destacar que essas normas operam na perspectiva de garantir o direito à cidade e de promover uma distribuição mais justa e equitativa das riquezas urbanas. Trata-se de perspectivas que visam intervir de modo direto nos conflitos territoriais urbanos de modo a evitar despejos e remoções.

O tema dos despejos e remoções tem sido objeto de discussão contínua na Organização das Nações Unidas (ONU) desde o ano 2000, quando a Comissão de Direitos Humanos, posteriormente transformada no Conselho de Direitos Humanos, designou um Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada. A nomeação teve como propósito a elaboração de um relatório abrangente sobre o estado do direito à moradia globalmente, bem como sobre direitos correlatos, incluindo o direito das mulheres à moradia, discriminação no acesso à moradia, despejos e remoções forçadas, e o impacto da crise financeira internacional nesse direito.

Entre as responsabilidades atribuídas à relatoria incluía-se a promoção da cooperação internacional entre governos, a ONU e organizações da sociedade civil, além de formular recomendações aos Estados-membros sobre o direito à moradia.

Em 2004, o tema das remoções foi central na elaboração dos Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos causados por Projetos de Desenvolvimento. De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, remoções ou despejos forçados são definidos como a retirada permanente ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades de suas residências ou terras, contra sua vontade, na ausência de formas adequadas de proteção de seus direitos (ONU, 2007).

Na leitura do Comitê, os despejos “intensificam a desigualdade, os conflitos sociais e a segregação” atingindo principalmente as camadas mais pobres da população, as mais vulneráveis socialmente e economicamente (ONU, 2007, p. 16). Para o Comitê são vários os agentes que podem atuar em defesa e pela defesa e promoção dos direitos humanos em um contexto de despejos, muito embora seja responsabilidade dos Estados-nação, signatários dos acordos e pactos internacionais, aplicar os direitos humanos e as normas humanitárias através das suas políticas públicas, para assegurar o respeito a todos os direitos humanos consagrados nos tratados vinculantes em situações que envolvem as remoções forçadas.

Na esteira deste processo, o Brasil realizou em julho de 2006 um Seminário Nacional sobre os Despejos, que teve por objetivo promover o debate sobre as causas e as consequências dos despejos e propor diretrizes, atividades e medidas concretas a serem adotadas para diminuir os despejos no país. Deste encontro, que reuniu representantes do poder judiciário e dos movimentos sociais do país, saíram os princípios e as diretrizes, que em 2009, fundamentaram a Resolução Recomendada nº 87 do Conselho das Cidades¹. Este documento elaborado em 2006 foi denominado de Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos. Poucas das medidas apresentadas nesta Plataforma estabeleceram um diálogo com o planejamento urbano. Entre as 29 medidas propostas, apenas 7 incorporam este aspecto, concentrando-se na implementação dos instrumentos delineados pelo Estatuto da Cidade, com o objetivo de influenciar o preço da terra e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, através da regulação do parcelamento, do uso e ocupação do solo de modo a promover o acesso das populações mais vulneráveis à terra urbanizada. A Resolução também coloca o atendimento do passivo habitacional, tanto em nível de qualificação urbana e reconhecimento da posse da terra quanto de produção de novas unidades habitacionais, como forma de prevenir os conflitos fundiários, definindo a prevenção como:

¹ Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>; Acesso em: 20 de julho de 2024.

[...] conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis (BRASIL, 2009, art. 3º).

A Resolução do Conselho das Cidades reconhece a multidisciplinaridade e multisetorialidade implicada nos conflitos fundiários e traz a mediação como um processo que envolve os diferentes atores implicados, desde as partes diretamente envolvidas, passando por instituições e órgãos públicos e envolvendo a sociedade civil. Ela também recomenda o monitoramento dos conflitos e define as competências das três esferas de governo (BRASIL, 2009, art. 6º) indicando a estruturação de espaços institucionais de mediação de conflitos, nos estados e nos municípios, como central e definindo-a como:

Processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculado ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos (BRASIL, 2009, art. 3º).

As ações previstas pela Resolução Recomendada não se estruturam em uma política nos moldes do que foi previsto. Ações pontuais e iniciais buscando divulgar a política foram realizadas pela Secretaria dos Programas Urbanos do Ministério das Cidades³. A falta de uma estrutura institucional e técnica e sem os aportes financeiros necessários, a estruturação e implementação da política inviabilizaram o seu avanço, contudo, iniciativas locais realizadas neste sentido, como as do CEJUSC - Rio Grande do Sul mostram que é possível evitar o despejo a partir de soluções elaboradas de modo compartilhado entre os diferentes atores implicados.

Evitar o despejo, que é uma grave violação aos direitos humanos, é também contribuir para o enfrentamento do quadro das necessidades habitacionais do país. Segundo as informações da Fundação João Pinheiro, a região sul do país, concentra 4,4% do déficit habitacional do país². Em termos quantitativos, isso significa a falta de mais de 226.083 mil unidades habitacionais somente no estado do Rio Grande do Sul, sendo que

² Dados da Fundação João Pinheiro, disponíveis em <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>; Acesso em 20 de junho de 2024.

destes, 96 mil estão localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre. A maior parte do déficit é formada por famílias que ganham até três salários mínimos por mês. Este quadro agrava-se no atual contexto econômico, no qual o mercado de trabalho está instável, o crédito imobiliário mais escasso, e as políticas habitacionais frágeis ou inexistentes.

Por outro lado, o número de imóveis vazios, também é significativo e uma realidade urbana que vem sendo se apresentando no desenho das políticas urbanas e habitacionais desde a Constituição de 1988, com desdobramentos normativos ao longo dos anos que culminaram nos planos diretores. O município de Porto Alegre, no artigo 23 do Plano Diretor, que trata sobre as Estratégias de Produção da Cidade, estabelece dois programas que tratam diretamente da relação entre imóveis vazios e déficit habitacional:

IV - Programa de Incentivos à Habitação para baixa e média renda que, através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, com a adoção de incentivos fiscais, financiamentos especiais e oferta de Solo Criado, dentre outros, busque a criação de procedimentos simplificados no exame e aprovação de projetos de edificação e parcelamento do solo direcionados à população de baixa e média renda; e

V - Programa de Incentivo à Recuperação de Prédios Ociosos do Centro Histórico, buscando procedimentos alternativos para a adequação dessas edificações às atuais exigências de habitabilidade, visando ao atendimento da demanda de HIS. (PMPA, 2010)

Embora os avanços normativos, nas diferentes escalas federativas, que visam a garantia do direito humano à moradia, os despejos no Brasil ainda são uma realidade. A Campanha Despejo Zero, iniciada em 2020, mapeou mais de 2000 conflitos fundiários urbanos no Brasil, envolvendo mais de 330 mil famílias, sendo mais de 15 mil famílias de Porto Alegre e Região Metropolitana.³ Dentre os casos mapeados está o da Cooperativa de Trabalho e Habitação Dois de Junho, uma ocupação com 25 anos, localizada na Centro Histórico da cidade e Porto Alegre.

³ Dados da Campanha Despejo Zero disponível em <https://www.campanhadespejzero.org/>; Acesso em 20 de julho de 2024.

O caso da cooperativa Dois de Junho

O prédio ocupado pela Cooperativa de Trabalho e Habitação Dois de Junho, composto por 13 pavimentos e um terraço, está inserido em um terreno de 30 metros de frente e 10 de fundos, tendo a sua base de caráter comercial, composto por 6 unidades individualizadas. Assim, a edificação como um todo, tem 7 matrículas. Estas matrículas decorrem de um processo de individualização de unidades autônomas, que separa as lojas do edifício principal, quando o mesmo foi projetado e executado para servir à repartição pública, com lojas na sua base. O prédio, e todas as unidades, são de propriedade do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. O terreno não é atingido por recuos viários, adutoras, fios de alta tensão, ou outros tipos de ocorrências que geram risco à sua estrutura ou a sua ocupação.



Figura 1 - Prédio da Ocupação Dois de Junho. Fonte: Acervo AH! Arquitetura Humana.

O prédio, construído em 1949, foi pensado para servir como a sede do Instituto da Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), mantendo esse uso até o ano de 1972, quando as instalações do IPERGS foram redirecionadas para outro edifício localizado na mesma avenida. Hoje, com 55 anos e mantendo seus traços modernistas, com sistema de estrutura independente e modular, a edificação abriga 52 famílias. No ano seguinte da desocupação do prédio pelo Ipê, em 1973, o prédio passou a abrigar a Procuradoria Geral de Justiça até o ano de 1991. Com a saída da Procuradoria Geral de Justiça, o prédio permaneceu fechado até 1999, quando no dia 02 de junho as esposas dos policiais militares do Estado do Rio Grande do Sul e de professoras, ocuparam o prédio reivindicando melhores condições de trabalho e moradia digna para as suas famílias. Logo após a ocupação a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul entrou com uma ação de reintegração de posse que se manteve até 2018, com momentos de suspensão e retomadas. Por parte do Estado do Rio Grande do Sul que, em 2018 sustentava a necessidade de venda do prédio, por este integrar o patrimônio do Estado em condições de alienação. A partir da notificação das famílias de um processo que tramitava na Justiça há mais de 10 anos, o despejo passou a ser um ameaça diária.

Como estratégia para evitar o despejo, as famílias formalizaram sua organização por meio de uma Cooperativa de Trabalho e Habitação e buscaram apoio técnico e jurídico para garantir sua permanência no prédio. Além disso, deram visibilidade à ameaça de despejo, apresentando denúncias nas comissões de direitos humanos e comissões parlamentares ligadas ao tema da habitação. Como resultado dessa estratégia de visibilidade, o processo de reintegração de posse foi encaminhado para o núcleo de mediação de conflitos fundiários do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Este núcleo foi estabelecido em 2014 em resposta à emergência das questões urbanas e habitacionais em Porto Alegre, visando explorar alternativas conciliatórias e não coercitivas para resolver conflitos de posse, sem recorrer ao despejo. Tais estruturas e mediações não apenas possibilitam a criação de alternativas, mas também colocam a dimensão política dos conflitos no centro do debate. Frequentemente, a dimensão coletiva e política dos conflitos é negligenciada, reduzida a questões técnicas e processuais. No entanto, abordar os conflitos fundiários sob uma perspectiva coletiva e política permite lidar com suas causas profundas, transcendendo o impasse possessório. O direito à moradia adequada, ameaçado em situações de conflito fundiário, possui uma natureza coletiva que contrasta com o direito individual à propriedade.

As negociações a partir do CEJUSC iniciaram em 7 de maio de 2019, e contou com a presença de representantes da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, do Ministério Público, Defensoria Pública e do Município de Porto Alegre, além de representação dos moradores e da sua assessoria técnica e jurídica. Como primeiro encaminhamento do núcleo, foi solicitada a apresentação de uma proposta de aquisição do prédio, por parte dos moradores, que demonstrasse, a partir de uma proposta viável e exequível, que o prédio poderia acomodar de modo seguro e habitável, 52 unidades habitacionais.

DO DESPEJO EMINENTE À CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO VIÁVEL

Para atender a solicitação do colegiado, a assessoria técnica da Cooperativa propôs, ainda em 2018, um trabalho expedito estruturado em 5 blocos: (1) pesquisa; (2) trabalho de campo; (3) encontros com a comunidade, (4) sistematização e (5) proposta de moradia.

A pesquisa ocorreu em dois momentos do trabalho e com objetivos distintos. No início do processo o objetivo foi de acessar as plantas e documentações antigas do prédio. Nesta fase foi possível ter acesso ao projeto arquitetônico original da edificação, que foi disponibilizada pelo Arquivo Histórico do Município. A partir deste documento foi possível redesenhar o prédio de modo que o produto – desenho – servisse de base para a realização dos levantamentos in loco da situação fática da ocupação, oportunizando a comparação entre o “antes e o depois” da ocupação de modo a identificar as intervenções que foram realizadas pelos moradores na edificação, ao longo da ocupação. O segundo momento da pesquisa, teve por objetivo caracterizar as famílias moradoras do prédio. Esta pesquisa se deu através de entrevista utilizando uma ficha cadastral elaborada pela assessoria técnica em conjunto com a coordenação da cooperativa.

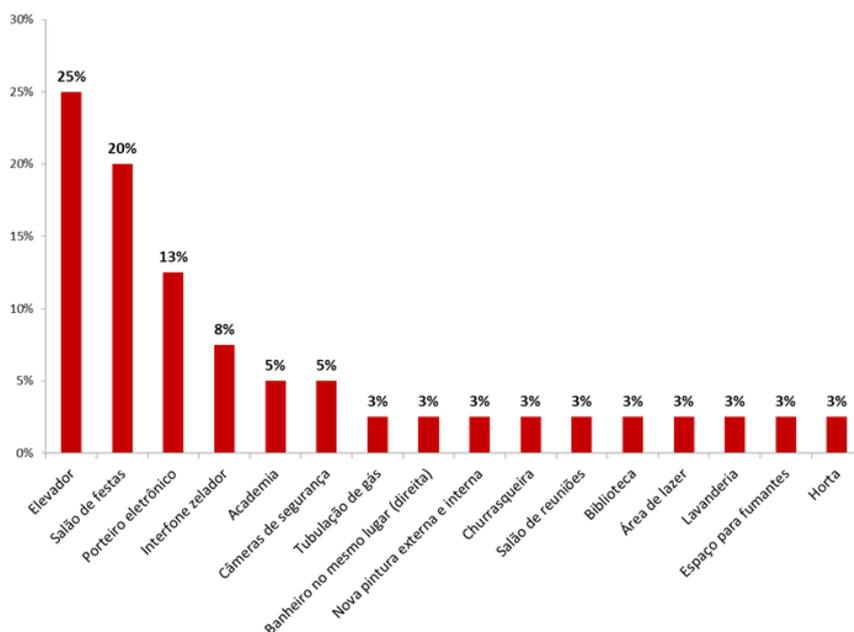
O trabalho de campo ocorreu em dois momentos do processo. Inicialmente ele deu conta de realizar o levantamento físico das unidades habitacionais, não somente as medições, mas também identificar os “modos de morar” e as condições de habitabilidade e segurança existentes nas moradias. Para dar início a esta etapa, foi realizada uma oficina (Oficina Árvore de Ideais) com os moradores, promovida pela Cooperativa e Assessoria Técnica, com o objetivo de coletar percepções sobre o morar, identificar conflitos e pactuar acordos.

A oficina aconteceu no hall de entrada do edifício, teve aproximadamen-

te três horas de duração, contou com a participação de 20 pessoas e foi estruturada em dois momentos: arvore das ideias e mapeamento. No primeiro momento os participantes foram convidados a escrever em post-it suas principais demandas para o projeto, tanto para espaços coletivos, quanto para ambientes individuais. Feito isso, foi explicado que os desejos relacionados às unidades de moradia e demais aspectos restritos ao indivíduo e sua família iriam compor a copa da árvore, enquanto as ideias relacionadas à coletividade dos espaços iriam estruturar o seu tronco, visto que são as ideias e ações que serão a “estrutura” da cooperativa, numa logica de estruturar o individual a partir do coletivo.

De modo espontâneo os moradores sinalizaram como “desejos” espaços e atividades que são comuns em condomínios e moradias coletivas, como salão de festas, academia, portaria, interfone, churrasqueiras, entre outros. Hoje as reuniões com os moradores acontecem no saguão de entrada do prédio. Atividades mais culturais são realizadas no oitavo andar, onde a circulação é mais larga e propicia a realização deste tipo de atividade. Entre os 16 itens identificados, o principal desejo foi ter um elevador funcionando, seguido pelo salão de festas representando 25% e 20%, respectivamente.

Gráfico 1: Desejos dos Moradores – Espaços coletivos



Fonte: Arquitetura Humana, 2018

Com relação aos espaços privados, a principal demanda identificada é o banheiro individual seguido das cozinhas ventiladas e a partir das narrativas, foi possível apreender o desejo dos moradores de ter as divisões dos comidos bem definidas: cozinha, banheiro, dormitórios.

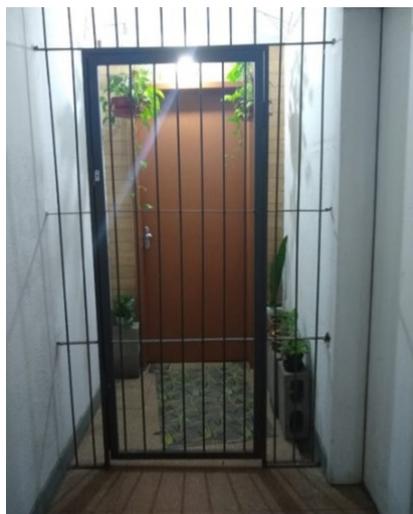
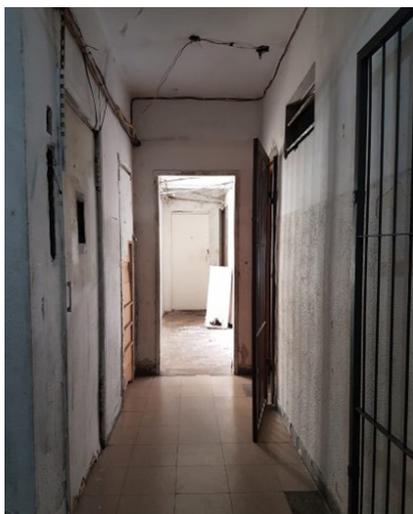
Figura 2: Relatório Fotográfico – Oficina Árvore de Idéias.

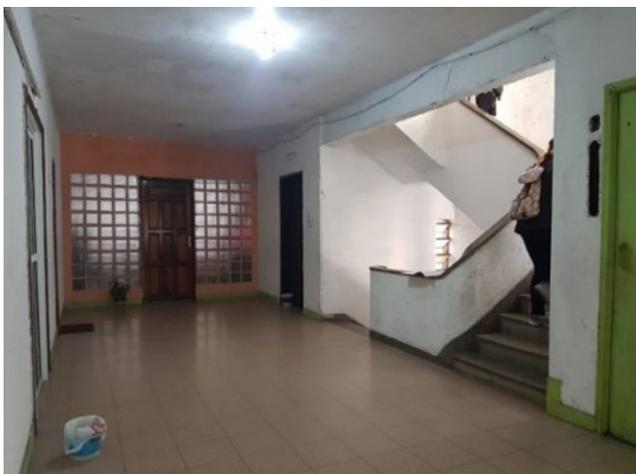


Fonte: Acervo AH! Arquitetura Humana.

O segundo momento da Oficina foi o mapeamento, que teve por objetivo identificar a localização dos moradores dentro do prédio, de modo a orientar as medições e o cadastramento das famílias, visto que durante o período de mais de 20 anos de ocupação, as famílias foram “loteando” os pavimentos e formando as unidades habitacionais. Como esse mapeamento não existia e a intenção primeira das famílias era o de manter, dentro do possível, o modo de ocupação existente, identificar a localização e caracterizar os modos e a condição das moradias foi tarefa central no processo.

Figura 3: Levantamento de Campo





Fonte: Acervo AH! Arquitetura Humana.

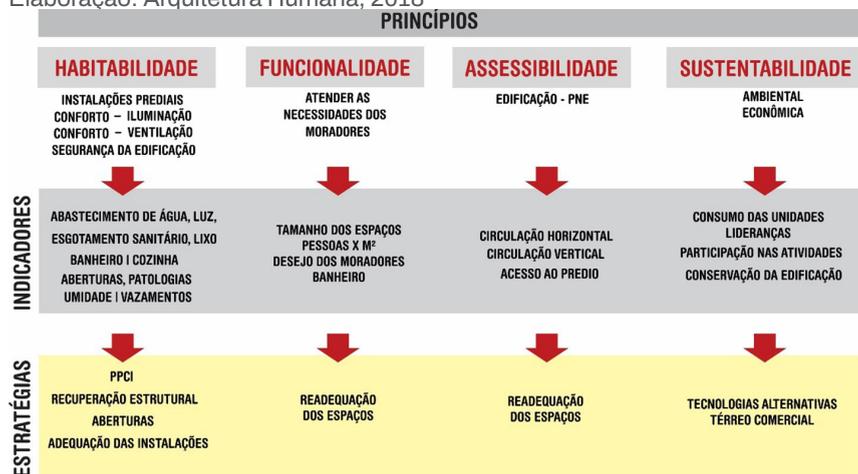
Para a realização do levantamento foi elaborada uma metodologia com critérios para a avaliação, os quais foram elaborados considerando 4 princípios de modo a atender a demanda do CEJUSC na elaboração da proposta. Os princípios adotados foram habitabilidade, funcionalidade, acessibilidade e sustentabilidade.

Com relação a Habitabilidade foram analisadas as instalações prediais (elétrica e hidrossanitárias), as questões relacionadas ao conforto térmico, ventilação e iluminação e as questões de segurança da edificação, em especial as de caráter estrutural (patologias estruturais) e as relacionadas ao risco de incêndio. No quesito Funcionalidade, foram verificadas as condições de moradia em relação as necessidades dos moradores, atra-

vés de um correto dimensionamento dos espaços e adensamento da edificação. Para a acessibilidade foi verificada a adequação da moradia para pessoas portadoras de necessidades especiais. Para a sustentabilidade econômica e financeira, foram verificadas questões relacionadas ao consumo energético e funcional do prédio em relação à capacidade econômica dos moradores, e questões relacionadas à gestão e manutenção das áreas de uso comum. A imagem a seguir ilustra o modelo metodológico adotado para a esta etapa do processo:

Figura 4: Modelo Metodológico

Elaboração: Arquitetura Humana, 2018



O resultado dos levantamentos evidenciou questões que já estavam sendo pontuadas pelos moradores, sobre a diferença entre as unidades e a possibilidade de permanência da atual forma de morar, diante da reforma. As preocupações e manifestações dos moradores foram relacionadas, especialmente aos investimentos realizados nas unidades no tempo (20 anos de ocupação) e a possibilidade de se manter essas estruturas. A partir do levantamento, as unidades foram classificadas em adequadas, regulares ou inadequadas, conforme ilustra o Quadro 01, a seguir.

Quadro 1 – Critérios para a classificação das unidades habitacionais

NºANDAR	VARIÁVEIS																	Resultado
	DORMITÓRIOS	# DE PESSOAS	ADENSAMENTO	BANHEIRO	COZINHA	VENTILAÇÃO	ILUMINAÇÃO	INFRAESTRUTURA	ESTRUTURA	ÁREA (m ²)								
Térreo	2	5	2,5	0	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	57	3
	2	2	1	0	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	53	3
	1	2	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	25	3
	1	2	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	39	1
1ª	2	3	1,5	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	135	2
	2	3	1,5	0	Não	2	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	85	4
2ª																		
3ª	1	1	1	0	Não	2	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Sério	2	Ruim	2	26	10
	1	2	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	48	1
4ª	1	1	1	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	52	1
	2	5	2,5	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Sério	2	Boa	0	100	3
5ª	1	3	3	1	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	55	2
	2	3	1,5	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	125	2
6ª	2	4	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	90	2
	2	4	2	0	Não	2	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	75	4
	1	2	2	0	Não	2	Sim	1	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	30	6
	1	2	2	0	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	55	3
7ª	2	5	2,5	0	Não	2	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	100	4
	1	3	3	1	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	70	5
8ª	1	1	1	0	Não	2	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Sério	2	Boa	0	22	6
	3	3	1	0	Não	2	Sim	0	Regular	1	Boa	0	Leve	1	Boa	0	85	3
	2	4	2	0	Não	1	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Sério	2	Boa	0	85	6
	2	2	1	0	Não	2	Sim	0	Regular	1	Boa	0	Leve	1	Boa	0	50	4
9ª	1	1	1	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	55	1
	1	2	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Sério	2	Boa	0	100	3
	2	2	1	0	Não	2	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	74	6
10ª	2	3	1,5	0	Não	2	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	55	5
	2	4	2	0	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	100	14
11ª	2	4	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	55	1
	2	4	2	0	Sim	0	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	95	2
	1	4	4	1	Não	2	Sim	0	Boa	0	Boa	0	Leve	1	Boa	0	27	5
	2	6	3	1	Não	2	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Leve	1	Boa	0	105	7
12ª - T	1	1	1	0	Sim	0	Sim	0	Regular	1	Regular	1	Sério	2	Ruim	2	15	8

Legenda	
0 a 3 pontos	Adequado Permanece
4 a 10 pontos	Semi-Adequado Permanece + Reforma
≥ 11 pontos	Inadequado Realoca

Fonte: AH Arquitetura Humana, 2018

A partir dos levantamentos realizados, 19% das unidades habitacionais foram classificadas como adequadas, 78% foram classificadas como regulares, ou seja, poderiam permanecer com a estrutura existente, porém precisavam de reformas e melhorias, e 3% precisavam ser realocadas dentro da edificação, para uma condição de moradia mais adequada. Essa realocação também foi verificada nas unidades habitacionais localizadas no terraço e na base comercial da edificação.

Em termos estruturais é importante destacar que o prédio foi projetado para atender espaços institucionais e nesse sentido apresentava origi-

nalmente planta livre e unidades sanitárias concentradas no setor sul do prédio, sendo a questão dos sanitários de uso exclusivo uma das inadequações habitacionais verificadas, presente em 42% das unidades habitacionais. O diagnóstico ainda identificou adensamento em 13% das unidades habitacionais, 18% das unidades com infiltrações gaves e 59% das unidades com iluminação ou ventilação prejudicados em algum cômodo.

Em termos espaciais, as cozinhas também mostraram inadequações, embora presentes em todas as unidades habitacionais. Todas as unidades apresentaram uma estrutura mínima, porém algumas estavam localizadas em locais pouco ventilados, geralmente quando o morador optou por isolar a cozinha dos demais cômodos. Com relação à ventilação cabe destacar que o prédio, a partir da sua configuração, não propicia uma ventilação cruzada, com apenas 3 faces que podem ser exploradas para iluminação e ventilação, sendo que duas delas de modo mais precários, pois estão voltadas para poços pouco iluminados e com ventilação prejudicada. Foram poucos os casos de infiltrações, mas os casos identificados foram considerados sérios, contudo, solucionáveis.

Com relação a planta livre e o sistema estrutural modular, original do prédio, cabe destacar o seu papel orientativo na divisão das unidades habitacionais e até mesmo na compartimentação dos cômodos das unidades habitacionais. Ainda com relação aos desafios da estrutura, cabe destacar a inadequação das instalações elétricas, hidrossanitárias, a divergência entre o tamanho das unidades habitacionais, sendo identificados unidades com menos de 20m² e outras (45%) com mais de 80m² de área útil, além da inexistência de circulação vertical. O laudo estrutural do prédio, foi favorável à ocupação, porém as instalações de prevenção e proteção de incêndio foram caracterizadas como inadequadas e insuficientes.

O resultado do diagnóstico não é visto como determinante para as decisões sobre a permanência das pessoas no prédio, ou a adequação do mesmo para os fins habitacionais. O diagnóstico e os desafios postos são parâmetro para as decisões de projeto que visam deixar adequadas e seguras as unidades habitacionais.

O PROJETO PARA PERMANÊNCIA

A adequação, em termos de reforma, do prédio, sempre trabalhou com dois cenários. Um primeiro, mantendo, dentro do possível, a forma atual de uso e ocupação dos espaços e um segundo, propondo uma reorgani-

zação a partir de pavimentos tipos e unidades habitacionais padronizadas. O resultado do diagnóstico associado às intenções do Estado do Rio Grande do Sul, de vender o prédio e a ausência de programas públicos de habitação, vivenciados fortemente neste período⁴, direcionou a proposta para o primeiro cenário, denominado pelos moradores de “adapta”, e que retratou a especificidade ocupacional de cada família através da diversidade tipológica. A proposta, estruturada em 2019, contemplou 52 unidades habitacionais diferentes, sendo JK, 01, 02 e 03 dormitórios, além de espaços comuns.

Figura 5 - Tipologia das Unidades Habitacionais



Elaboração: Ah | Arquitetura Humana, 2019

A arquitetura implica em fazer o que tem que ser feito de modo belo e com responsabilidade. Uma responsabilidade que é individual e coletiva. Assim, a concepção da proposta além de atender os aspectos funcionais busca adota como premissa o diálogo com a paisagem urbana e a valorização do patrimônio arquitetônico e cultural. Embora a edificação não seja inventariada, o caminho projetual foi no sentido de buscar a harmonia entre o existente e a intervenção, deixando clara na proposta o que são as intervenções contemporâneas necessárias para a revitalização e adequação do prédio e o que é original.

⁴ Entre os anos de 2018 e 2022 foi caracterizado pela ausência de programas públicos federais de habitação além de uma escassez de recursos e investimentos nas áreas sociais.

Assim, as adaptações realizadas na parte interna da edificação se refletem na fachada, de modo que se adotam três tipos de intervenção para as aberturas e sacadas. Em todas as sacadas foram acrescentados guarda-corpos ao original, devido à segurança e adequação à legislação. Elas têm 70 centímetros e precisam ter 1,10m. Ainda com relação às sacadas, onde tem lavanderia o projeto propõe um painel metálico perfurado, para proporcionar privacidade para a lavanderia. O painel perfurado é uma releitura de cobogós, um elemento da arquitetura modernista. Onde as sacadas atendem a sala, o projeto trabalha com floreiras. Quando têm as duas funções na sacada a proposta reúne painel e floreira. Para a materialidade das intervenções foi adotada o ferro e o concreto ambos trabalhados com cor, de modo a trazer cor e movimento para um prédio habitacional que está localizado no centro de Porto Alegre. No térreo, interface público – privada, estarão localizadas duas unidades habitacionais. Nestas situações são adotadas estratégias para dar mais privacidade aos apartamentos e ao mesmo tempo garantir iluminação e ventilação.



Figura 5 - Tipologia das Unidades Habitacionais

Elaboração: Ah | Arquitetura Humana, 2019

Durante a fase de elaboração do projeto, ocorreram reuniões entre a direção da cooperativa e os moradores, organizadas por pavimento, com a participação exclusiva dos moradores do respectivo andar e da direção da cooperativa. O propósito desses encontros foi apresentar opções para adaptar cada pavimento de modo a oferecer condições habitáveis para todos os moradores, respeitando as limitações estruturais do prédio. Além disso, as reuniões tinham como objetivo formalizar acordos entre os moradores para a cedência de espaços, quando necessário, essenciais para viabilizar algumas unidades habitacionais e garantir a permanência de todos os residentes. Após cada um dos 11 encontros, uma ata foi elaborada para documentar os acordos alcançados e os encaminhamentos decididos.

Também foram realizadas atividades complementares, com o engenheiro responsável pela avaliação estrutural e outras de caráter mais político, com atores do sistema de justiça, além da participação em diversas atividades públicas e institucionais, junto aos poderes executivo e legislativo. Essas atividades demarcam o papel político da assessoria técnica e sua relevância para a promoção da justiça social.

OS INVESTIMENTOS

O prédio da Borges de Medeiros, embora registrado em nome do IPERGS, se manteve vivo e ativo no Centro Histórico de Porto Alegre a partir das famílias que nele habitam. Desde a ocupação, em 1999, foram muitos os investimentos realizados pelos moradores, na perspectiva de melhorar as condições de moradia, e pela cooperativa de modo garantir a permanência das famílias no prédio. Esses investimentos vão desde a contratação das assessorias técnicas e jurídicas, até as ações de reparos, consertos e manutenções dentro da edificação, os quais se viabilizam a partir de contribuições mensais dos moradores, ações entre amigos (rifas), brechós, feiras, vaquinha, e recebimento de doações de materiais a partir de campanhas.

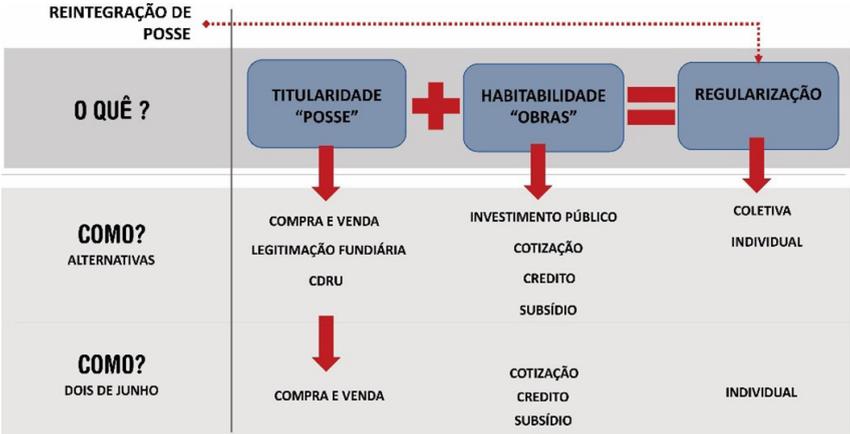
O ano de 2020 e 2021, marcados pela pandemia, não paralisou as audiências no CEJUSC, apenas alterou o seu formato, tensionada entre os dados alarmantes dos despejos na pandemia, divulgados pela Campanha Despejo Zero e a ADPF 828, que suspendeu os despejos durante a pandemia. Com a impossibilidade remota de despejo, a medição seguiu, com o Estado do Rio Grande do Sul irredutível na sua intensão de vender o prédio para a Cooperativa. Neste contexto, assessoria técnica e moradores, se debruçaram na elaboração de uma proposta financeira viável para as famílias não só comprarem o prédio, mas também garantir que ele seja

reformado de modo a garantir moradia digna. Para os gestores públicos, dos diferentes níveis de governo e representantes do Sistema de Justiça, a compra do prédio estava intrinsecamente conectada a sua reforma. Nesse sentido, a proposta financeira precisou recursos para a compra da edificação (titularidade) e para a reforma (habitabilidade), sendo esse conjunto de investimentos os requisitos necessários para a regularização do imóvel e garantia da posse das famílias que nele habitam.

Sobre a titularidade, foram identificadas, a partir do histórico e das características do prédio e da ocupação, três possibilidades: compra e venda, Concessão de Uso (CDRU) e legitimação fundiária. Após as negociações com o Estado através do Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, a alternativa posta pelo Estado foi a de compra e venda.

Sobre a habitabilidade, foram identificadas quatro alternativas para viabilizar a elaboração de projetos, aprovações e execução das obras necessárias: investimento público (subsídio), cotização entre as famílias, crédito e financiamentos. Durante a mediação, a possibilidade de investimentos públicos, seja do Estado ou do Município, foram descartados, visto que ambas as instâncias relataram não haver recursos para investimentos no prédio. Diante deste cenário, a alternativa para viabilizar projetos, aprovações, licenças e execução das obras necessárias, foi um mix entre cotização e crédito. Alternativas subsidiadas não foram descartadas, no entanto o desconhecimento de agentes financeiros que trabalhem com filantropia para famílias de baixa renda.

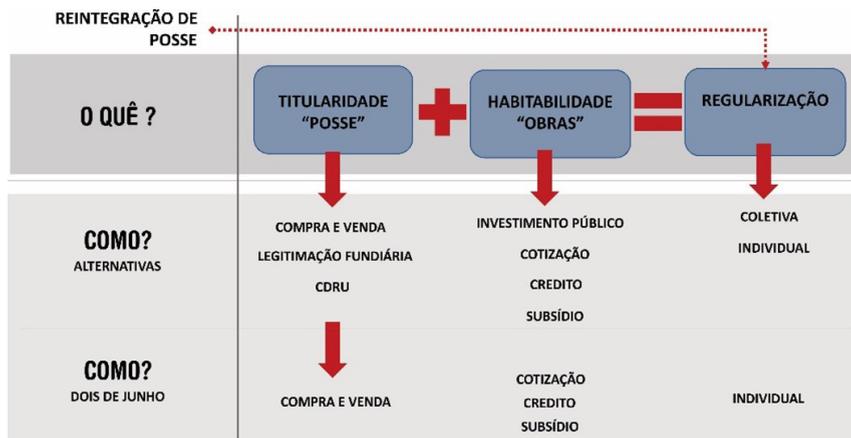
Figura 7 – Preceitos da proposta financeira



Fonte: Arquitetura Humana, 2021

Passadas 30 audiências de mediação, o quadro resultante apontou um alto investimento na regularização do imóvel (titularidade e habitabilidade) a ser absorvido pelas famílias. Para viabilizar, financeiramente a proposta, apresentada em 2022, foi estruturada em quatro etapas: (i) titularidade; (ii) habitabilidade; (iii) quitação; e (iv) individualização em um período de 30 anos, sendo 10 de carência e 20 de financiamento.

Figura 8 – Proposta Cooperativa Dois de Junho



- (1) Valor de avaliação da edificação, apresentado pelo Governo do Estado na audiência no CEJUSC;
- (2) Os valores foram estimados a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades utilizando como referência outros processos e valores referentes à 2018. A partir desta referência os valores dos materiais foram ajustados em 2022 utilizando como referência o SINAPI. Ressalta-se o nível preliminar destes valores, visto que os estudos estão em nível de anteprojeto e todos os projetos, arquitetônico, elétrico, hidrossanitário, gás, prevenção de incêndio e estrutural ainda precisavam ser elaborados para viabilizar orçamentos mais precisos.
- (3) Valor do prédio proposto pelo Estado com desconto de 25%;
- (4) Individualização tradicional.
- (5) A proposta de Estado foi fazer uma CDRU Onerosa com tempo determinado (desde o acordo judicial e durante as obras para a reforma). A proposta construída pela Cooperativa foi de no caso de CDRU Onerosa, os valores cobrados fossem abatidos do Valor do Prédio.

A viabilidade dos investimentos financeiros para a regularização do prédio em benefício das famílias moradoras, apresentada pela Cooperativa Dois de Junho, destacou a necessidade de segurança na posse como central para o encerramento do processo judicial. Sendo assim, a compra do prédio, a promessa de compra e venda ou a CDRU onerosa constituem a

primeira etapa da viabilização. Dado o perfil socioeconômico das famílias e os investimentos necessários, o formato precisou incluir um

período de carência de 10 anos para o início do seu pagamento. Esse período permitiria que a Cooperativa executasse a reforma para tornar o prédio habitável, para no final da reforma, efetuar o pagamento da compra do prédio em parcelas durante 20 anos.

A proposta elaborada pelas famílias foi apresentada ao Estado do Rio Grande do Sul em novembro de 2022 e até julho de 2023 não obteve resposta. Porém, a Lei Federal n.º 14.620, de 13 de julho de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, pôs fim a luta das famílias contra o despejo. Diante no novo contexto, a Cooperativa redireciona a sua proposta de utilização do prédio público para o Governo Federal, propondo a compra do prédio, conforme a condição posta pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e a sua reforma com os recursos do Programa MCMV-E.

Dado o novo contexto, a Cooperativa, com o apoio do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, participou de um diálogo interfederativo, reunindo na cidade de Porto Alegre as pastas de habitação do Município, Estado e União, para tratar sobre os projetos habitacionais das entidades, e nesta ocasião garantiu um acordo político que culminou com o Contrato de Promessa de Compra e Venda do prédio, entre Estado e Cooperativa de Trabalho e Habitação Dois de Junho, dando fim ao processo de reintegração de posse existente desde 1999 e reacendendo a esperança das famílias em ter uma moradia digna.

Considerações finais

O percurso da Cooperativa Dois de Junho na defesa do direito à moradia, desde o ato da ocupação até a habilitação no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, demonstra uma disposição política para questionar as ilegalidades e procedimentos institucionais que violam o direito à moradia, e uma disposição afetiva que move moradores e apoiadores a partir de uma indignação coletiva e um desejo de permanecer existindo no lugar que foi escolhido pelas famílias para viver e estabelecer relações.

Embora todos os esforços, os arranjos e soluções que resultaram deste percurso até aqui, seguiram na perspectiva da propriedade privada: o Governo do Estado do Rio Grande do Sul recuou do despejo para vender o patrimônio

nio público para famílias de baixa renda que garantiram o cumprimento da função social do prédio, ao invés de direcionar o imóvel para assegurar o direito à moradia, cumprindo aquilo que é a sua obrigação constitucional.

A moradia é um direito humano a ser garantido pelo Estado Brasileiro através das suas políticas públicas, as quais devem transcender o campo normativo para de fato garantir a dignidade humana, ainda mais em um contexto de desigualdade social que impede milhares de famílias de garantir um teto. Porém, este quadro de distorção de “tanta casa sem gente” e “tanta gente sem casa”, associado aos interesses econômicos e às políticas de austeridade adotadas pelos governos no último período, , nas suas distintas escalas, ainda requer muita discussão e disposição para propor novas práticas e implementar novos arranjos que, na perspectiva dos direitos humanos e da dignidade humana, articulem estado, comunidade e sociedade civil. Nesta perspectiva as assessorias técnicas deve ser se consolidam como instrumento para a transformação social.

A Cooperativa Dois de Junho, se coloca nesta perspectiva ao enfrentar a sua realidade – de um possível despejo – de maneira protagonista e propositiva, na medida em que desenvolve ações compartilhadas entre moradores, assessoria técnica, apoiadores e poder público, não só para garantir o direito à moradia de 52 famílias, mas para promover uma transformação territorial a partir da reabilitação e adequação para fins de habitação de interesse social, de um imóvel público localizado no Centro Histórico de Porto Alegre, um território em disputa.

Se por um lado, existem muitos edifícios disponíveis para reabilitação, localizados justamente nessas áreas centrais, outro lado, o fato destes mesmos edifícios continuarem ociosos, sem uso, desabitados, causa degradação do patrimônio público, insegurança urbana e violação ao direito humano à moradia, na medida em que não oportuniza abrigo e moradia para quem necessita. Manter cenários deste tipo é primeiramente desumano e intensificam a deterioração das edificações e deixam mais custosas futuras reformas, provocando o sucateamento e abandono de partes da cidade, com consequências que ultrapassam os limites da unidade habitacional ou da edificação e chegam na cidade. Porém a intencionalidade das ações é que vai determinar para quem a transformação de fato vai acontecer. E, enquanto não houver a certeza de que a transformação é para equacionar desigualdades, combatendo as injustiças, o ato de ocupar vai seguir sendo um instrumento para promover cidades mais justas: enquanto morar for um privilégio, ocupar será um direito, pois só a luta muda a vida.

AUTOCONSTRUÇÃO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MORADIA

Thais Velasco

A moradia é uma questão central para o desenvolvimento das cidades e a construção de políticas públicas. No entanto, a garantia do direito constitucional à moradia digna enfrenta desafios com complexidades urbanas atravessadas pela desigualdade e pela falta de políticas públicas adequadas no Brasil, especialmente nas grandes metrópoles.

O tema da autoconstrução, ao longo das décadas de urbanização, tem revelado a realidade da produção das cidades brasileiras. É o maior meio de produção habitacional no Brasil, apesar de entendido como informal, não pode ser invisibilizado, ou tratado como algo que deve ser substituído somente. Há muitas camadas que devem ser consideradas, a partir desse contexto, em especial os saberes dos moradores que autoproduzem seus espaços de moradia.

Os processos produtivos do espaço urbano nesses territórios periféricos possuem outros esquemas estruturais de orientação de suas bases, são lógicas próprias em sistemas paralelos ao estabelecido na cidade formal, com redes solidárias específicas, assim como condições socioeconômicas – e jurídicas – com características próprias do local.

A professora Denise Morado (PRAXIS/EA-UFGM) tem refletido sistematicamente sobre essa questão, trazendo uma contribuição relevante sobre a inserção de profissionais, em especial de arquitetura e urbanismo, no reconhecimento dessas práticas enquanto fonte legítima para um desenho urbano coerente. A autoconstrução garante, em si, o direito de populações existirem. Em muitos casos, são os elementos que fomentam a resistência do povo frente às injustiças sociais e a retirada de direitos, já que muitas das decisões sobre permanecer e morar são tomadas única e exclusivamente pelos moradores. O Estado não chega, o mercado não se interessa e a necessidade de sobrevivência impele grupos e ações individuais a desenvolverem processos próprios de ocupação e desenvolvimento do território.

O aprendizado junto dos autoconstrutores é uma chave para as transformações territoriais, podendo abrir caminhos para a atuação dos pro-

fissionais urbanos e das assessorias técnicas, de forma a promover uma troca de saberes em prol de melhores condições de reprodução da vida humana. Os novos agentes externos envolvidos nessa materialidade autoconstruída, portanto, são convidados a interagir no processo e não no objetivo final de produção ou melhoria habitacional.

Por outro lado, é comum ter a autoconstrução apresentada, contraditoriamente, como origem de problemas urbanos. Decorrente da incapacidade de corresponder às dinâmicas urbanas e imobiliárias do capitalismo, a autoconstrução coexiste de forma desigual com a produção da cidade entendida como formal. As limitações esbarram na espoliação urbana, na expulsão dos mais pobres das centralidades e da desposseção, que priva certos grupos do acesso ou controle sobre recursos de reprodução da vida, como terra, infraestrutura urbana, saneamento e outros meios de subsistência.

Nesse contexto, a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) ou as Assessorias Técnicas surgem como uma abordagem alternativa e promissora, buscando democratizar o acesso à terra e à moradia através da promoção de processos participativos de autoconstrução assistida. Então, a partir disso, o conceito passa a ser alargado, incorporando práticas com movimentos autogeridos de grupos associativos, trabalho cooperado de mutirão, projetos participativos e democráticos, além de outras ideias.

Essa prática, considerada como um modelo de emancipação, por contribuir e fortalecer as formações políticas e sociais dos grupos emerge como uma resposta à lacuna deixada por políticas habitacionais inexpressivas, ausência de Estado e desigualdades sociais. Através de processos participativos e de troca de saberes, a assessoria técnica busca não apenas fornecer assistência na construção física, mas também contribuir com a formação sociopolítica dos moradores. Essa abordagem vai além da simples provisão de moradia, buscando promover uma transformação mais ampla nos territórios periféricos, onde as lógicas socioeconômicas e as necessidades específicas das comunidades demandam uma resposta diferenciada.

O trabalho desenvolvido pelos assessores técnicos para habitação de interesse social é algo que tem se estabelecido cada vez mais fortemente no campo profissional e, também, no entendimento do movimento social, que tem engrossado as demandas reivindicativas para tornar esse trabalho como algo obrigatoriamente presente junto aos processos de luta por moradia digna.

O campo, hoje, desenvolve-se de maneira muito diversa e, em geral, com composições multidisciplinares de profissionais, capazes de abarcar toda a complexidade da questão habitacional. Por essa mesma razão, as orientações e metodologias de trabalho são muito difusas, para corresponder às necessidades territorializadas, o que acaba gerando um certo embaraçamento na definição objetiva de ATHIS.

Por um lado, isso pode ser interessante, do ponto de vista adaptativo das realidades locais, porém pode trazer confusões na elaboração e aplicações legislativas, já que não há uma unidade de representação da ATHIS enquanto prática. Com isso, as leis existentes ficam distantes de sua aplicabilidade, os programas e políticas públicas negligenciam as reais necessidades desses profissionais, para se estabelecerem em parceria com as pessoas mobilizadas entorno de um projeto que conte com assistência profissional.

A eficácia da ATHIS como agente de transformação social é frequentemente comprometida pela remuneração profissional insuficiente, reflexo da falta de políticas públicas e financiamentos adequados para o campo, que limita a capacidade dos profissionais de dedicarem tempo e recursos necessários para o desenvolvimento de projetos de qualidade e o acompanhamento das comunidades parceiras. Esse é um dos principais gargalos que devem ser enfrentados para termos a atuação de grupos de assessores técnicos trabalhando sistematicamente junto do movimento social organizado.

É necessário voltar o olhar crítico às interseções entre a remuneração profissional na ATHIS, o seu papel junto ao movimento social e ao Estado, e as possíveis estratégias para superar os desafios enfrentados, visando contribuir para o aprimoramento dessa importante ferramenta de promoção do direito à moradia.

A integração da extensão universitária e da formação acadêmica mostra-se como uma alternativa essencial na construção de uma base sólida para um campo profissional robusto em ATHIS. Ao envolver estudantes e professores em projetos de extensão que dialogam com a sociedade, as instituições de ensino superior não apenas oferecem uma oportunidade valiosa para aplicar conhecimentos teóricos na prática, mas também contribuem diretamente para a formação de um contexto urbano e social favorável a trabalhar com as vulnerabilidades. Além disso, a formação acadêmica centrada na compreensão das complexidades sociais, econô-

micas e políticas envolvidas na habitação de interesse social capacita os futuros profissionais enfrentarem questões de interesse público.

É importante estabelecer essas conexões para o alcance do direito à moradia digna. O campo profissional, que dá suporte à população, precisa se manter alinhado a um projeto político de construção de uma cidade justa e democrática. O ensino superior deve ter como meta formar profissionais capazes de enfrentar as desigualdades junto dos moradores, dos autoconstrutores, criando alternativas técnicas que correspondam aos anseios dos cidadãos. O respeito e a troca de saberes são elementos-chaves nessa construção política coletiva das assessorias técnicas junto à sociedade.

OS [AUTO]CONSTRUTORES DAS CIDADES BRASILEIRAS

Denise Morado Nascimento

Antes de iniciar, gostaria de dizer que é um prazer enorme estar com vocês e, mais uma vez, com os amigos da FAUUSP. Agradeço imensamente o convite feito pela Professora Camila D'Ottaviano para participar deste seminário. Quero também cumprimentar os participantes dessa mesa: "Autoconstrução, assistência técnica e moradia".¹

Sou Professora Titular da Escola de Arquitetura da UFMG e Coordenadora do grupo PRAXIS-EA/UFMG,² onde tenho me dedicado a pesquisas sobre a produção da moradia e da cidade contemporânea, com ênfase sobre a chamada [auto]construção. É nessa direção que minha fala seguirá, esperando poder contribuir com o debate em torno do tema.

¹ Esse artigo foi apresentado no "Seminário Internacional Habitação e Direito à Moradia: um olhar latino-americano", organizado pelo Observatório das Metrópoles, em mesa redonda com Adelcke Rossetto Neto (Integra Desenvolvimento Urbano Ltda), Prof. Marcelo Pérez Sánchez (Udelar, Uruguai), Profa. Mariana Cicuto Barros (Unesp, Presidente Prudente), Thais Vellasco (IPPUR/UF RJ), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 09/11/2023.

² <https://praxis.arq.ufmg.br/>



Figura 1 – Exposição Pedro Pedreiro. Artista Jorge Quintão, Curadoria Luciana Campos Horta. Muquifu [Museu dos Quilombos e Favelas Urbanas], Belo Horizonte, 2023. Crédito Foto: Denise Morado.

1.

Eu gosto de construir.
Cada coisa que você faz é uma melhora,
é mais uma boniteza que fica.

No Brasil, a histórica crise da moradia tem sido continuamente explicitada pelo déficit habitacional. Os esforços para o combate aos números têm sido nacionalmente concentrados na produção de novas moradias e no sonho da casa própria, mais recentemente, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além dos diversos e graves problemas observados nessa produção que, embora tenha disponibilizado recursos financeiros significativos para o país, configurando-se sabidamente mais como política econômica do que habitacional,³ o número de novas unidades entregues foi quantitativamente baixo, e sem atenção à leitura dos lugares e cidades e às necessidades habitacionais individuais e familiares.⁴

Em Belo Horizonte, o déficit habitacional é de 78.340 unidades, dados de 2010 (FJP, 2013). Segundo o “Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia” da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH, 2020), foram produzidas 4.659 moradias pelo Orçamento Participativo da Habitação (OPH),⁵ 7.261 unidades a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)⁶ e 4.679 pelo PMCMV/FAR.⁷ Ou seja, os três programas especificamente voltados ao enfrentamento do déficit habitacional em Belo Horizonte produziram 16.599 moradias entre 1993 e 2018 (CMBH, 2020).

³ Ver: Santo Amore, C.; Shimbo, L.; Rufino, M. B. C (orgs) (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

⁴ *Leitura do lugar* é proposta teórico-metodológica que pretende descriptar a cidade por meio de linhas de análise ao entender o território a partir do olhar de quem mora e ocupa, de quem cotidianamente vivencia e experimenta o espaço, fazendo-se emergir uma possível disrupção das valorizadas narrativas institucionais, técnicas e acadêmicas vigentes, própria do diagnóstico urbano (Morado Nascimento, Freitas, Nascimento, 2022).

⁵ O Orçamento Participativo da Habitação (OPH), criado em 1995, é modalidade do Orçamento Participativo voltada ao atendimento da demanda habitacional apresentada pelos Núcleos de Sem-Casa em Belo Horizonte. O PMCMV absorveu parte da demanda dos núcleos cadastrados na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e não houve mais produção municipal pelo OPH a partir de 2012 (CMBH, 2020).

⁶ Criado em 2001, as moradias foram produzidas por empresas privadas e arrendadas a famílias de baixa renda, com opção de compra do imóvel ao final do período contratado. Não há entrega de moradias pelo PAR em BH desde 2010 (CMBH, 2020).

⁷ Criado em 2009, o PMCMV/FAR refere-se à linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

Nesse cenário, discursos técnicos e políticos, sempre acríticos aos lugares [auto]construídos, vêm alimentando políticas de remoções e reassentamentos de famílias pobres, supostamente justificadas pela urgência de obras viárias, prevenção de riscos e preservação ambiental, mas, de fato, contribuindo para a ampliação do número expresso pelo déficit habitacional e, por conseguinte, o fracasso das políticas habitacionais.⁸

Gostaria de propor um ajuste de foco.

2.

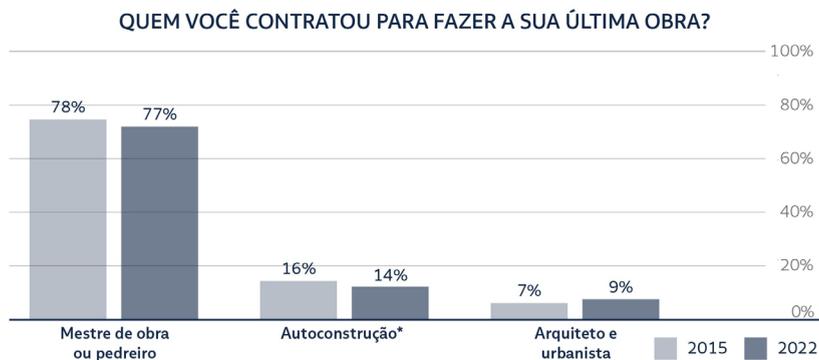
Eu cheguei aqui só tinha mato, não tinha nada.

Primeiro, as pessoas existem e moram em algum lugar. Segundo, os moradores decidem sobre como construir suas casas e, raramente, há interferência ou a participação daqueles que detêm o conhecimento codificado (seja técnico, jurídico, social, ambiental ou econômico).

Uma pesquisa elaborada pela Associação Brasileira de Materiais de Construção (ABRAMAT), em 2006, estimou que cerca de 77% das unidades habitacionais produzidas no Brasil eram *autoconstruídas*, sem qualquer mediação técnica (Morado Nascimento, 2011, p. 219). Ainda que os dados estejam distantes no tempo, parece-me razoável trazê-los para o presente. Outra pesquisa, realizada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), em 2022, demonstrou que 9% da população optaram pela contratação de arquitetos para construir suas próprias casas, contra 91% que contrataram mestre de obras e pedreiro ou *autoconstruíram* (Figura 2).

⁸ Ver: Morado Nascimento, D. *et al.* Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: Lins, R. D.; Rolnik, R. (orgs) (2018). Observatório de Remoções 2017-2018. São Paulo: FAUUSP.

Figura 2 – Pesquisa sobre contratação Arquitetos e Urbanistas



Elaborado por Bianca F. de Meneses, baseado em dados do CAU/BR, 2022.

Figura 3 – Terra Firme, Belém/PA



Crédito Foto: Denise Morado.

Pergunto: aonde estão os arquitetos? A meu ver, estão disputando 9% da população, muito distantes do reconhecimento da grande capacidade dos moradores encontrarem soluções para o morar.

Meu argumento é que na provisão da [auto]construção existem importantes interfaces que ainda precisam ser reconhecidas e analisadas, se quisermos, e somente se quisermos, alcançar efetivas transformações nos nossos campos de conhecimento – arquitetura, urbanismo e planejamento urbano –, e nas nossas cidades. Nesse sentido, a decisão em grafar [auto]construção e [auto]construtores, de forma distinta, refere-se à minha compreensão sobre a construção de moradias que legitima a decisão autônoma dos moradores por construir; portanto, [auto] é acessório.

Entendo que a [auto]construção é processo coerente onde a moradia é produzida diante das violentas condições sociais, econômicas, ambientais e políticas que os moradores enfrentam cotidianamente.

Figura 4 – Vila Acaba Mundo, Belo Horizonte/MG



Crédito Foto: PRAXIS-EA/UFMG.

3.

Você não tinha medo de construir uma casa sem acompanhamento de um engenheiro, sem alvará, sem autorização do CREA?”

[Moradora]: “Moço, olhe aqui onde que a gente está.

Você acha que alguma casa tem alvará, você acha que alguma casa tem engenheiro, você acha que alguma casa aqui tem alguma coisa desse tipo?”

[Reportagem Jornal da Record sobre o desmoraonamento de casa, Mauá; São Paulo, 2020]

Conceitualmente, o termo *autoconstrução*, elástico, universal e genérico, não só reduz como também racionaliza distintos aspectos que o compõe, podendo carregar distorções e equívocos a favorecer determinados in-

teresses. Há, por exemplo, pesquisas e laudos técnicos que categorizam os [auto]construtores, essencialmente os pobres, como aqueles que não dispõem de conhecimento suficiente para construir moradias com planejamento e de boa qualidade, sem que expliquem, minimamente, as razões pelas quais determinadas decisões são tomadas pelos mesmos.

Recentemente, em Opinião Técnica sobre a “Autoconstrução e sua consideração na reconstrução dos territórios atingidos pelo desastre do Rio Doce”, a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2020) constatou que, para afastarem responsabilidades pelos danos e riscos causados às moradias atingidas, as mineradoras argumentaram que trincas, rachaduras, fissuras e outras patologias estruturais encontradas após a ruptura da barragem de rejeitos em Bento Rodrigues eram consequências dos métodos tradicionais da *autoconstrução* e à incapacidade das moradias resistirem a tensões estruturais e a grandes impactos.

Figura 5 – Casas em Bento Rodrigues/MG, após serem atingidas pela lama de rejeitos da Samarco



Crédito Foto: Lincoln Zarbiatti /O Tempo.

Felizmente, o Tribunal Federal Regional da Primeira Região decidiu que “as condições originais das construções não podem ser motivo suficiente para afastar a responsabilidade de reforma ou reconstrução dos imóveis”

(FGV, 2020, p. 7).⁹

4.

Como avançar na compreensão sobre a construção das moradias e das cidades? Primeiro, revisei, conjuntamente com pesquisadores do PRAXIS-EA/UFMG, o conceito de *autoconstrução* a partir de leituras de diversas referências que nos permitiu conectá-las no tempo. O “Léxico da [auto] construção” está disponibilizado online e pretende apontar autores que, em determinado momento histórico, analisaram as moradias construídas por seus moradores.¹⁰

Figura 6 – Alguns exemplos de publicações consultadas para leitura crítica sobre a [auto]construção



Fonte: Compilação imagens PRAXIS-EA/UFMG.

Em vários autores, confirmamos a generalização das práticas de [auto] construção, e, em outros, a desqualificação das práticas dos [auto]construtores. A partir disso, posso afirmar, enfaticamente, que as condições, modalidades, procedimentos e consequências da [auto]construção se transformaram. E profundamente. Em paralelo, estas transformações identificadas foram ampliadas pelo trabalho no campo por meio de conversas com os [auto]construtores. Escutá-los nos permitiu conhecer suas práticas e vivências, abordar suas complexidades e singularidades, observar e, de forma significativa, aprender e nos transformar.

⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Decisão. Órgão Julgador: 5ª Turma, Relatora Desembargadora Federal: Daniele Maranhão Costa, Agravo de Instrumento nº 1008726-77.2020.4.01.0000, proferida aos 23 de abril de 2020, ID 52073524.

¹⁰ O Léxico da [auto]construção integra a pesquisa “Outra lógica da prática para moradia e cidade: o direito de existir” – Chamada CNPq/MCTI n. 10/2023. É preciso enfatizar que as referências indicadas não cercam a completude da produção intelectual sobre a [auto] construção no país, pertencendo a um universo de leituras em constante atualização; nem tampouco significam ‘fichamento’ de cada publicação. Ver: < <https://praxis.arq.ufmg.br/outra-logica-pratica/arquitetura-suporte/> >

Os [auto]construtores não formam um grupo homogêneo e coeso e têm motivações várias para decidirem pela produção de suas moradias. As pessoas constroem um corpo de conhecimento sobre como melhor construir, ampliar e modificar, em que momento e a que custo, conectando-se à infraestrutura e aos serviços urbanos, bem como se beneficiando ou se esquivando das autoridades públicas. A [auto]construção é um processo de fazer e aprender por meio de experiências e vivências individuais e coletivas.

A partir das conversas realizadas no campo com os construtores da cidade, bem como da abordagem crítica da literatura acadêmica sobre o tema, (re)elaboramos Linhas de análise – Território, Tempo, Renda/Recursos financeiros, Práticas construtivas, Autonomia, Agentes interver-nientes e Cultura – para compreender o universo da produção da cidade, suas distintas práticas e, mais importante ainda, evitar análises abstraídas das singularidades de cada morador construtor ou românticas sobre a prática da [auto]construção.¹¹ Representamos as linhas de análise e suas características em diagrama, a partir do que encontramos no campo (Figura 7); é importante enfatizar esse aspecto. A depender do modo nas quais as características de cada linha de análise se agregam, uma à outra, a [auto]construção se materializa.

A seguir, explico cada linha de análise. É preciso também esclarecer que as características encontradas no campo em cada Linha de análise não cercam a complexidade da [auto]construção no país, mas, referem-se aos territórios pesquisados. Nesse sentido, as linhas de análise serão alimentadas por outras possíveis características encontradas ao longo de nossas pesquisas.

Figura 7 – Linhas de análise da [auto]construção.

Disponível em: <<https://lugaresautoconstruidosefronteirasurbanas.wordpress.com/linhas-de-analise/>> Fonte: Elaborado por Bianca F. de Meneses, baseado em Morado Nascimento, D.; Rovadoschi, L. M.; Carneiro, E. O., 2023.

¹¹ As “Linhas de análise da [auto]construção” foram inicialmente apresentadas em Tibo, Linhares, Morado Nascimento (2018) e reelaboradas por Morado Nascimento, Rovadoschi e Carneiro (2023).

5.

TERRITÓRIO

Os [auto]construtores estão presentes de forma dispersa na cidade – loteamentos periféricos, vilas e favelas, ocupações urbanas espontâneas ou organizadas, e bairros. Os territórios, ocupados pela população de baixa renda, estão diretamente associados a maiores ou menores possibilidades de se acessar o direito de existir na cidade, compreendido como nossa “necessidade de livremente pensarmos e agirmos na cidade” (Morado Nascimento, 2020, p. 31), a meu ver, anterior ao direito à moradia e à cidade. A garantia de posse ou não do terreno desencadeia um modo de construir que traz menor ou maior estabilidade social, política, econômica e construtiva no lugar.

Quadro 1: Territórios da [auto]construção.

Loteamentos Periféricos

a [auto]construção inicia-se com a compra do lote, seja de forma legal ou ilegal, pago geralmente em prestações mensais, seguida da obra que vai se desenvolvendo por meio da obtenção de materiais ao longo do tempo. É bastante comum famílias comprarem lotes conjuntamente e, após a consequente divisão dos mesmos, construírem as casas de forma individualizada. Na medida em que as famílias se sentem seguras em relação à posse da terra, optam pela [auto]construção na contramão do aluguel e da casa subsidiada pelo Estado, afastando-se naturalmente das instâncias financeiras (de qualquer natureza) e suas “armadilhas” de prestações e contração de dívidas. As decisões construtivas e espaciais ampliam-se diante da capacidade dos [auto]construtores observarem e aprenderem o ofício da construção civil com amigos e familiares e da proximidade com os depósitos de materiais de construção. A precariedade dos serviços urbanos e dos equipamentos públicos configura-se, de imediato, em argumento político individual a pressionar órgãos públicos locais pelo acesso ampliado aos seus direitos.

Vilas e favelas

os terrenos são ocupados de forma espontânea, adquiridos ou não por contratos informais de compra/venda, em áreas centrais desprezadas pela cidade capitalista, porém importantes diante da necessidade de os trabalhadores residirem próximos aos seus lugares de trabalho e acessarem a cidade. Ainda que os moradores nem sempre tenham a segurança da posse do terreno, bem como acesso aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos, as favelas foram tardiamente reconhecidas como parte do processo histórico – contraditório e negligenciado – de urbanização brasileira. Por um lado, as favelas permanecem como ações [auto]construídas e autônomas, ainda que marcadas pela precariedade às margens da ação do Estado, mas, por outro lado, têm sido continuamente transformadas por processos de urbanização conduzidos pelo Estado. Em Belo Horizonte, as favelas são nomeadas vilas.

Ocupações urbanas espontâneas e as organizadas

iniciam-se a partir da ocupação de terrenos, de forma lenta, conflituosa e, muitas vezes, violenta, ações interpretadas pelas instâncias jurídicas como ilegais; nesse caso, a lógica de acesso ao solo urbano e da prática da [auto] construção é referenciada pela sobrevivência imediata dos moradores, porém imersos no enfrentamento político diário na luta por moradia, sem qualquer garantia da posse da terra urbana. As patologias construtivas são explícitas nas casas, a princípio mínimas e extremamente frágeis, em razão da urgência de se consolidar a ocupação como instrumento político coletivo diante das ineficientes políticas habitacionais. No caso das OCUPAÇÕES URBANAS ORGANIZADAS, as moradias e os espaços comuns, ao longo do tempo, são aprimorados e ampliados por meio do apoio de redes sociais constituídas de operários da construção civil, donos de depósito de materiais de construção, ativistas, voluntários e estudantes e professores de universidades.

Bairros

se configuram como partes fragmentadas da cidade institucional, com fronteiras físicas, sociais e políticas explícitas, caracterizados por processos formais que definem ruas, moradias, indústrias, comércios, praças, equipamentos e serviços urbanos. A [auto]construção inicia-se de forma similar aos loteamentos periféricos; entretanto, a oferta dos serviços urbanos e equipamentos públicos existe e desencadeia decisões distintas.

Fonte: Morado Nascimento, 2016.

TEMPO

As etapas *do construir* e *do decidir* sobre a moradia se dão *no tempo* em resposta ao presente e ao futuro. Os [auto]construtores constroem suas casas em tempo curto (até 5 anos), médio (entre 5 a 10 anos) e longo (por mais de 10 anos), alinhados ao tempo de decidir que pode ser assegurado (por decisões estruturadas), transitório (por decisões condicionadas à existência), ou, indeterminado (por decisões imprecisas). O tempo está fortemente atrelado à disponibilização imediata ou não da mão-de-obra, dos materiais construtivos e recursos financeiros, todos ressignificados ao longo do processo. O tempo, então, organiza a moradia [auto]construída de forma mais ou menos orgânica e solidária. Os processos decisórios sobre a moradia são realizados *no tempo real* dos moradores, e que não é o tempo da arquitetura, do planejamento, do urbanismo, da engenharia ou da ciência.

RENDA E RECURSOS FINANCEIROS

Fundos financeiros disponíveis do [auto]construtor são elementos estruturantes da sua prática e atravessam todas as outras linhas de análise, ampliando ou reduzindo suas escolhas e conferindo maior ou menor efetividade e solidez na tomada de decisão sobre os materiais, técnicas construtivas e mão de obra. Os recursos financeiros, essencialmente dependentes da renda individual ou familiar, custeiam a moradia por meio de: (i) poupança ou doação, existente antes do início da obra, (ii) parcelamento financeiro, que ocorre ao longo das etapas da obra, e, (iii) empréstimo financeiro posterior à obra gerando, em alguma medida, endividamento. Na [auto]construção, a destinação financeira ocorre simultaneamente com a execução da obra, não existindo, *a priori*, etapas de projeto e planejamento da moradia.

PRÁTICAS CONSTRUTIVAS

As técnicas e os materiais construtivos identificados para a *estrutura e vedação* estão vinculadas à *mão de obra*: (i) própria ou familiar; (ii) de mutirão de familiares e amigos, ou, (iii) por contratação de operários da construção civil. O maior ou menor domínio das técnicas construtivas, que resulta em eventuais reformas e patologias construtivas, caracterizam diferentes [auto]construtores. Além disso, as técnicas construtivas disponíveis e o modo de funcionamento do canteiro de obras, bem como a

autonomia em realizar a obra economicamente e construtivamente, também determinam práticas diferentes. As técnicas (i) laje em concreto e alvenaria estrutural em blocos de solo-cimento prensados ou (ii) blocos cerâmicos, (iii) laje de vigotas de concreto e lajotas cerâmicas assentadas em vigas e pilares de concreto com vedação em blocos cerâmicos ou (iv) vedação em blocos de concreto, (v) laje, vigas e pilares em concreto com vedação em blocos cerâmicos, (vi) vigas e pilares em concreto, sem laje, com vedação em blocos cerâmicos, e (vii) vigas e pilares em madeira, sem laje, com vedação em tábuas de madeira, não cercam todas as práticas construtivas da [auto]construção brasileira, mas referem-se às práticas construtivas encontradas nos territórios pesquisados.

AUTONOMIA

A possibilidade implícita de construir a moradia a partir da experiência e da vivência *sobre decidir* e *sobre saber-fazer* se dá de forma plena (absoluta), compartilhada (com outro) ou restrita (limitada). Contudo, é importante ampliar a questão da autonomia para além das questões espaciais e construtivas e assumi-la perante as necessidades habitacionais dos moradores e as condições políticas, ambientais, culturais, econômicas e técnicas de produção da cidade. Ou seja, as decisões na prática da [auto]construção não são tomadas para alcançar a materialidade física do objeto-casa, mas do processo-morar. Como disse Edgar Morin (2005), é uma autonomia dependente do meio externo, onde respostas emergem da organização própria do morador diante das escolhas que faz sobre sua existência na sociedade.

AGENTES INTERVENIENTES

As práticas dos [auto]construtores se dão no encontro de cada agente e da objetividade de todos, em um processo interativo, dinâmico e concreto, alimentado por visões de mundo e por tomada de decisões. À luz de Bourdieu (2009), entendemos agente como aquele que age e luta dentro de um determinado campo de interesses.

Os agentes intervenientes da [auto]construção - Estado, amigos, depósitos de materiais de construção, movimentos sociais e arquitetos - são, portanto, aqueles que agem, direta ou indiretamente, para além da mão de obra participante (própria, familiares, amigos, operários da construção civil). O Estado tem papel relevante quando, por omissão ou ausência, não garante aos moradores seus direitos constitucionais, ou quando, ainda que presente, não garante qualidade de vida urbana.

Outro agente que merece destaque são os depósitos de materiais de construção que direcionam a venda de determinados produtos e materiais construtivos e estabelece as regras de financiamento ou de contrato de determinados serviços. Os arquitetos são omissos ou ausentes. Ressalto que não incluo, aqui, os arquitetos vinculados à assistência ou assessoria técnica, seja via extensão universitária ou via movimentos sociais.

CULTURA

A cultura designa um conjunto de artefatos (palavras, conceitos, técnicas, regras, linguagens, memórias, etc.) historicamente construídos pelos quais dão sentido, produzem e reproduzem a vida material e simbólica dos moradores em cada lugar (Marteleto, 1995). A cultura é liga ou amálgama que une características de cada linha de análise e produz sempre algo distinto.

6.

Nesse momento, nossas pesquisas se voltam para conceber estratégias de projeto para o que nomeamos “Arquitetura-Suporte”, tendo como ponto de partida, entre outros trabalhos sobre a [auto]construção, o Mestrado da Bianca Feijão de Meneses (Figura n. 8), sob minha orientação. São propostas que consideram, por um lado, perspectivas, vivências e práticas construtivas dos moradores e, por outro lado, nosso conhecimento técnico, resultando em estratégias de projeto que garantam espaços flexíveis com estrutura, prevenção de incêndio, instalações de gás, hidráulicas, sanitárias e elétricas seguras.

Figura 8 – Visão geral do documento técnico de estratégias para uma Arquitetura-suporte para a moradia popular



Crédito Foto: Meneses, 2023.

A pesquisa, em andamento, pretende alimentar o campo de conhecimento da arquitetura, os assessores técnicos, movimentos sociais e [auto]construtores.¹²

¹² A abordagem “Arquitetura-suporte” integra a pesquisa “Outra lógica da prática para moradia e cidade: o direito de existir” – Chamada CNPq/MCTI n. 10/2023.

7.

Eu gosto eu mesmo pensar minhas coisas,
e eu mesmo fazer, sabe?
Eu gosto de sentar enquanto estou descansando,
analisar as coisas que eu vou fazer, uns dois dias antes,
pra ver o que está certo, o que está errado,
pra ver o que eu vou gastar ou não, pra depois eu fazer.

Minha pretensão é debater a moradia para muito além de temas como a superação do déficit habitacional e os nichos de atuação dos arquitetos. A meu ver, é preciso compreender as condições sociais, culturais, técnicas, ambientais e políticas de cada lugar [auto]construído e as estratégias acionadas por moradores construtores que podem auxiliar os arquitetos na produção da moradia de forma coerente e na elaboração de políticas habitacionais efetivas. Se assim os arquitetos quiserem.

Reconheço, em letras maiúsculas, os avanços institucionais e dos movimentos sociais alcançados ao longo da história da política habitacional brasileira. Assim como reconheço, igualmente, os retrocessos e fracassos. A política habitacional no Brasil só irá alcançar resultados melhores ou efetivos para os moradores se for construída e implementada a partir de processos de tomada de decisão compartilhados com seus beneficiários, da atenção às suas necessidades habitacionais e da leitura dos lugares que ocupam na cidade, em todas as suas dimensões.

Esse deve ser o ponto de partida. Se agirmos ao contrário, teremos sempre políticas construídas sob critérios estabelecidos por grupos de interesses vinculados à dominação econômica e política a sabor de cada governo.

Todos nós sabemos que é preciso construir outros pressupostos para a política habitacional no país, opostos aos que sempre vêm conduzindo essa história, desde o BNH. Não sei se seremos capazes de fazer outras escolhas, porque são escolhas políticas em um país dividido na qual parte do mesmo não quer que o morador pobre seja participante de qualquer processo de tomada de decisão.

Mas, na posição que ocupo, como professora e pesquisadora, me cabe avaliar criticamente o que temos para, de forma esperançosa, pensar no que teremos. E afirmo que nós, Estado, técnicos e Universidade, temos sido incapazes de reconhecer a produção de moradia no país, de aprender e se transformar com 80% da provisão habitacional brasileira, em suas dimensões econômica, social, ambiental, fundiária, construtiva, urbana, etc.

Esta moradia não é precária, inadequada, subnormal, ou qualquer outro adjetivo que possamos usar. É a moradia possível,¹³ é a moradia brasileira.

Referências

Bourdieu, P. (2009). O senso prático. Petrópolis: Ed. Vozes.

[CMBH] Câmara Municipal De Belo Horizonte (2020). Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia. Câmara Municipal de Belo Horizonte.

[CAU/BR] Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Datafolha. Pesquisa CAU/BR – Datafolha 2022. (2022). Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/pesquisa2022/>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

[FJP] Fundação João Pinheiro (2013). Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações: Belo Horizonte.

[FGV] Fundação Getúlio Vargas (2020). Autoconstrução e sua Consideração na Reconstrução dos Territórios Atingidos pelo Desastre do Rio Doce. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV.

Jornal da Record (2020). Construção irregular de três andares desaba na grande São Paulo. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PyT2NxgrdCA>>. Acesso em: 21 maio 2021.

Meneses, B. F. de (2023). Arquitetura-suporte para a moradia popular. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Morado Nascimento, D. (2011). A autoconstrução na produção do espaço urbano. In: J. G. de Mendonça; H. S. de M. Costa (org.) Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, p. 217-230.

¹³ Alusão ao texto “Autoconstrução, a arquitetura possível”, da Professora Ermínia Maricato, publicado no livro “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial”, em 1982, pela Editora Alfa-Ômega.

Morado Nascimento, D. (org.) (2016). Os saberes [auto]construídos. Belo Horizonte: AIC.

Morado Nascimento, D. (2020). O sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira. Marília: Lutas Anticapital.

Morado Nascimento, D.; Freitas, D. M. de; Nascimento, G. da C. (2022). Outro jogo de linguagem como proposta teórico-metodológica da leitura do lugar. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n. 24, p. 135-159.

Morado Nascimento, D.; Rovadoschi, L. M.; Carneiro, E. O. (2023). Linhas de análise [auto]construção. Lugares autoconstruídos e fronteiras urbanas. Belo Horizonte. Disponível em: <<https://lugaresautoconstruidosefronteirasurbanas.wordpress.com/linhas-de-analise/>>. Acesso em: 26 out. 2023.

Marteleteo, R. M. (1995). Cultura informacional: construindo o objeto informação pelo emprego dos conceitos de imaginário, instituição e campo social. Ciência da Informação, v. 24, n. 1. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/613>>. Acesso em: 21 mar 2024.

Morin, E. (2005). Ciência com consciência. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Tibo, G. L. de A.; Linhares, J. de F.; Morado Nascimento, D. (2018). Análise da autoconstrução a partir de suas práticas. In: III URBFAVELAS - III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, Anais [...] Salvador. v. 1. p. 1-19.

AUTOCONSTRUCCIÓN, ASISTENCIA TÉCNICA Y DERECHO A LA VIVIENDA: UN APORTE DESDE UNA PRÁCTICA INTEGRAL UNIVERSITARIA EN MONTEVIDEO¹

Marcelo Pérez Sánchez

Introducción

El problema de la vivienda es un asunto que presenta una de las facetas más críticas en las ciudades latinoamericanas, su problematización es motivo de múltiples debates públicos, académicos y políticos. Podemos encontrar un hito destacado en Uruguay, en el año 2010, cuando la presidencia de la República declara la emergencia habitacional en el país, y dispone un conjunto de instrumentos y recursos públicos para enfrentar la situación. ¿Pero, qué ha cambiado desde la fecha al día de hoy, cuando en los barrios populares actualmente viven más del 15% de su población en asentamientos? (PMB MVOTMA, 2018). Luego de varios vaivenes y cambios de gobierno, el problema de la vivienda persiste y aún su solución dista de presentar una respuesta clara e integral. En ese escenario, vale preguntarse: ¿cuáles son los aportes y acciones que desde la Universidad se pueden experimentar en conjunto con los actores sociales e institucionales?

En cuanto al contexto reciente, a ese problema estructural del acceso y permanencia a la vivienda, se le sumó que en marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara la situación sanitaria por COVID-19 pandemia mundial, días después, se declara emergencia Nacional en el País de Uruguay. Esto llevó a una serie de medidas y restricciones por parte del gobierno de forma general, para lo cual el eslogan o consigna “quédate en casa” fue repetido en medios de comunicación como imperativo. ¿Pero esto es posible para todos y todas de igual manera? ¿Qué puede lograr la práctica extensionista universitaria ante esta realidad desde una perspectiva crítica?, y ¿Cómo esto puede colaborar a la

¹ Este trabajo surge del trabajo colectivo del equipo docente del Consultorio de Vivienda y Hábitat de la Universidad de la República, y en particular, retoma discusiones de materiales anteriores elaborados por el autor junto a J. de los Santos, C. Lombardo, C. Varin, J. Mesones, L. Anzalone, V. Esteves y J. Alves.

reflexión desde el sur global del quehacer de las universidades públicas con la sociedad?

Claramente, ese eslogan utilizado no coincide con la realidad y las posibilidades ciertas de muchas personas y barrios de contar con un hábitat digno. A su vez, no podemos desconocer que el problema de la vivienda preexiste antes de la crisis de COVID-19 y existirá posterior a ella, aunque en estos momentos el problema se agudiza y profundiza, debido a las exigencias a las que se le somete. El hogar, como idea, se encuentra interpelado por nuevos desafíos y es necesario pensarlo como “casa nido” (Merklen, 2023), puesto que es refugio, ámbito de trabajo, de estudio y de convivencia; es decir, de espacio para la construcción de la trama social.

Esta problemática, entendemos, abrió una nueva oportunidad para cuestionarnos el lugar del saber o los saberes, de la universidad, y de las propias prácticas académicas ante esta problemática. En particular, cuestionar nuestro rol en el problema de la vivienda y la ciudad, nuestro aporte en clave de extensión universitaria y nuestra función universitaria en tanto aporte a la transformación del orden social o reproducción del sistema. En ese sentido, Cano y Tommasino (2016, colocan esta cuestión en el centro de su debate, en tanto realizan una tipología con modelos de extensión universitaria que recorre desde las prácticas difusionistas-transferencistas hasta las prácticas de la extensión crítica, reafirmando como desde el diálogo entre universidad sociedad se han producido y se producen diferentes prácticas, sobre la base de ideas y marcos conceptuales diferentes.

La Universidad de la República y particularmente la Facultad de Arquitectura, como sucede en otras universidades públicas de otros países de la región (entre ellos, Argentina, Brasil y México), han ensayado directa o indirectamente -junto a otros actores- diferentes formas de abordar el problema de la vivienda, particularmente sobre el estudio y situación, a la vez que es parte central en la currícula y en los diferentes espacios académicos. Sin embargo, las acciones en clave de intervención universitaria, que procuran dar soluciones a sectores de población que no tienen acceso a asesoramiento técnico-profesional, son menores, a la vez que su sostenimiento en el tiempo es más extraño. Mayor aún es la dificultad que presenta, cuando los planteos académicos buscan generar procesos de aprendizajes-enseñanza con otros actores no universitarios de forma participativa.

Sin embargo, no podemos desconocer la existencia de diferentes propuestas que ensayan una respuesta participativa en diálogo entre la Uni-

versidad y la sociedad, sobre el problema de la vivienda. Muchas veces, estas respuestas se pueden reconocer en diferentes prácticas y encuentros universitarios, aunque su divulgación en revistas académicas especializadas sobre el tema no es común, debido a varios aspectos, entre ellos: las lógicas disímiles de producción académica, los criterios hegemónicos de validación y evaluación de las revistas, y también las dificultades ciertas que se le presentan a varios equipos para articular la discusión conceptual con la práctica universitaria extensionista.

El artículo presenta un abordaje del problema de la vivienda, el hábitat y la ciudad a través del dispositivo: Consultorio de Vivienda y Hábitat. Este instrumento académico se desarrolla desde el año 2020 hasta la actualidad, logrando desarrollar propuestas universitarias en clave extensionista, con base en el diálogo de saberes entre los equipos académicos y las organizaciones sociales. En tal sentido, entendemos que es un insumo para pensar, reflexionar y cuestionar las prácticas académicas, así como construir otras prácticas integrales de transformación socioespacial en torno al problema de la vivienda y el hábitat.

Para poder desarrollar este trabajo se articuló la evidencia que surge de articular los análisis de los registros del trabajo de campo, entrevistas grupales y talleres con organizaciones sociales que se expresa en artículos colectivos y sistematizaciones de la experiencia en curso, con los aspectos conceptuales reseñados a continuación, a los efectos de poder dar cuenta de los aportes que surgen de esta forma de vinculación entre universidad y sociedad.

La vivienda como problema

Partimos de entender a la vivienda como un problema colectivo, complejo y es parte de los conflictos territoriales. Federico Engels (1873) nos advertía ya en siglo XIX como el problema de la vivienda se funda en las sociedades contemporáneas que están regidas por las lógicas capitalistas que se basan en la desigualdad y el despojo, entre ellas a una vivienda digna. Por lo cual, la resolución siempre se inscribe en el proceso de la lucha de clases, forma parte de una causa colectiva y es por eso que las experiencias de autoconstrucción deben verse a la luz del proceso de transformación del orden social establecido. En esa línea marxista, más acá en el tiempo (siglo XX) y el espacio (latinoamérica), Emilio Pradilla Cobos (1982) interpela el problema de la vivienda en América Latina entendiendo que no puede aplicar las mismas categorías que utilizan para analizar eu-

ropa de manera acrítica y es necesario comprender las diferencias en los procesos históricos de cada continente y el lugar en el funcionamiento que cada una tiene en el llamado sistema mundo (Dussel, 2004). Pradilla (1982), además, plantea no idealizar los procesos de autoconstrucción y entender que ellos pueden sostenerse en la autoexplotación de los propios sectores populares. A su vez, la vivienda, que no solamente es un problema colectivo de tipo estructural, si no que también manifiesta las dificultades para la reproducción de la vida, y en eso se muestra -como señala Zaída Muxí (2018)- las dinámicas de dominación patriarcal que reproduce la división sexual del espacio. Por tanto, el problema de la vivienda es colectivo y se enfrenta a las múltiples opresiones (entre ellas clase y género), en ese sentido no se puede reducir el problema al déficit cuantitativo, en tanto al hablar de la vivienda nos referimos a un problema complejo. Al hablar de la vivienda como un problema complejo, damos cuenta de que es multidimensional, que integra aspectos físicos y simbólicos, que requiere abordajes interdisciplinarios y que necesariamente hay diversos actores con relaciones de poder operando en un sentido y otro. Al referirnos, a una sociedad con actores con diferentes intereses, inevitablemente debemos pensar al problema de la vivienda como parte de un conflicto social y en particular uno que asume múltiples conflictos territorializados (Delgado, 2008), que expresan la disputa entre aquellos que conciben la vivienda como mercancía y aquellos que la entienden como un derecho, y que incluso cuestionan para quienes se construyen la vivienda y la ciudad (Falú, 2017).

Caracterización del problema

Desde fines del siglo XIX, con la inmigración de una gran parte de la población hacia la ciudad en busca de trabajo, expulsada por el cercamiento de los campos y la creciente demanda en la industria, crece la demanda de vivienda en la ciudad en el corto plazo. La producción de vivienda para los sectores populares se torna un buen negocio para las empresas privadas que construyen superficies mínimas, hacinadas, con falta de ventilación e iluminación, entre otras penurias (Conti, 1986). De esta manera, comienzan a generarse regulaciones y reglamentaciones para mejorar y asegurar condiciones mínimas de habitabilidad a nivel departamental y nacional.

A nivel internacional se identifican diversas conferencias y congresos donde se coloca a la vivienda de interés social como tema prioritario para garantizar el derecho a una vivienda adecuada (Buroni, 2018). Claramente,

esas conferencias marcaron más aspiraciones que realidades en términos de consagración de derechos, no obstante esto inciden en delinear los criterios se establecen para obtener préstamos de los organismos internacionales de crédito y a través de ello las políticas que reproducen en la práctica formas de precariedad y no resolución de los problemas estructurales que abordan (Rodríguez y Sugranyes, 2017).

Uruguay, según datos del censo realizado en 2011, cuenta con un déficit habitacional cuantitativo de 55.000 viviendas. Este dato es el resultado de la suma de hogares que habitan viviendas sin permiso del propietario, más hogares que habitan viviendas deficitarias y hogares que comparten la vivienda con otros hogares (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial). Por otro lado, se calcula la cantidad de viviendas existentes en el parque habitacional y se encuentran datos que muestran un superávit de 23.000 viviendas, a lo que se concluye que el problema no es de stock sino de acceso. El déficit habitacional también se muestra a nivel cualitativo, cuyos datos indican que el 10.2% de los hogares uruguayos se encuentran en condiciones de hacinamiento y alrededor de la mitad de las viviendas presentan condiciones de habitabilidad inadecuadas. A su vez, cerca del 30% de los hogares habita en viviendas cuyos derechos de tenencia no son seguros (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

El informe del Ministerio de Desarrollo Social (2015) presenta variables cuantitativas y cualitativas comparables en el período de estudio abarcado entre 2006 y 2014. De esta manera, informa que el porcentaje de viviendas críticas y precarias en el período estudiado, ha disminuido levemente. A la vez que también ha disminuido el problema de hacinamiento y acceso a servicios básicos. Sin embargo, el mismo estudio destaca las desigualdades territoriales si se observan los datos con un enfoque espacial. Además, el mismo estudio presenta una evolución negativa en cuanto a la tenencia de la vivienda, mostrando una disminución de los hogares propietarios, acompañada de un leve aumento de los hogares inquilinos y un aumento pronunciado de los hogares ocupantes con permiso o en relación de dependencia. Si consideramos esta variable como estructural y la ponderamos con mayor nivel que las demás variables, podemos considerar que la situación de la vivienda no presenta avances en lo que respecta al contexto uruguayo y su comportamiento a nivel territorial se presenta cada vez más crítico en los territorios vulnerados.

Según los análisis realizados por Aguiar y Borrás (2020), podemos visualizar la asimetría y desigualdad territorial anteriormente mencionada. Por ejemplo, en los territorios periféricos de los municipios D y F, el 14,2% y

15% de las personas viven en asentamientos respectivamente (ver figura 1). A su vez, en estos territorios existen un bajo valor del porcentaje de propietarios en comparación con la media (en el entorno de 38%), y un alto valor de ocupantes con permiso, siendo en torno a 20% en los municipios A, G y D, y un máximo de 22,8% en el Municipio F.

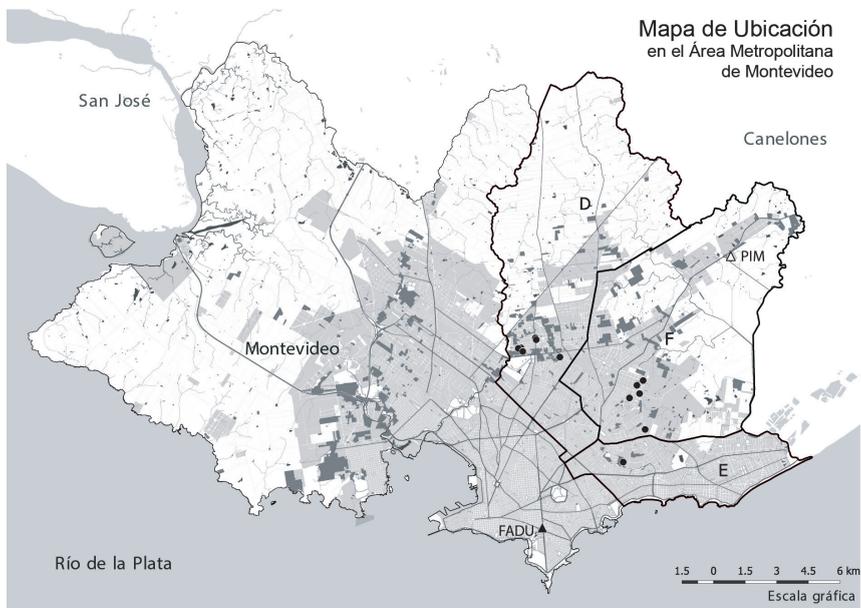
A su vez, las estimaciones realizadas del déficit de vivienda pueden variar según quién y cómo se realicen. Por un lado, la División de Evaluación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOTMA), basadas en el Censo 2011, estima el déficit en 55.000 viviendas. Por otro lado, con métodos diferentes e introduciendo la variable de viviendas desocupadas, Domínguez y Martínez (2014) realizan una estimación del déficit y encuentran un superávit de 23.000 viviendas. Esto representa, más allá de la discusión metodológica, una versión distinta del problema, colocando el acento en el acceso a la vivienda y no en el stock que registra el mercado. Cobra sentido así la frase que se repite en los muros de la ciudad de Montevideo, ni gente sin casa, ni casas sin gente.

Varias son las estrategias que se presentan para resolver la vivienda social, a través de los distintos formatos institucionales que se fueron creando desde el siglo XX (si contamos desde la nacionalización del Banco Hipotecario del Uruguay en 1912, pasando por la creación de la Ley N.º 13.728 “Plan Nacional de Viviendas” de 1968 hasta nuestros días). Desde las instituciones públicas, particularmente en América Latina, las políticas de vivienda se han llevado a cabo a base de financiaciones internacionales y multilaterales, las cuales presentan una línea de trabajo desde una versión dominante, promoviendo soluciones asistenciales que lejos de propiciar procesos emancipatorios, reproducen la dependencia y desigualdad territorial (Segura, 2014). Uruguay no es ajeno a esta situación, y aunque no sea su objetivo principal, el programa que mayormente aporta a la producción de vivienda para los sectores más bajos de la población la realiza a través del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) de asociación del estado uruguayo con el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2010 se crea por iniciativa estatal el Plan Juntos para atender a sectores con alta vulnerabilidad social, mujeres solas con hijos, población trans, afrodescendientes, alto índice de desempleo, bajo nivel educativo, enfermedades, etc. Hay una serie de acciones que se ubican en los planes quinquenales y ha combinado instrumentos, siempre dando cuenta de políticas residuales y basadas en concebir al ciudadano como sujeto de crédito (Magri, 2015). De las respuestas más innovadoras para la solución efectiva de acceso a la vivienda, que surge a fines de la sesenta, es el Cooperativismo de Vivienda, que encuentra su principal referente

a la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), no obstante esa importante y potente experiencia, no resulta una la solución para el conjunto de las personas que tiene vulnerado el derecho a la vivienda y la ciudad (Mariani y Pérez Sánchez, 2024).

Esta producción de viviendas es desarrollada en Montevideo, principalmente, en terrenos periféricos, ya que principalmente dependen de la cartera de tierras de la Intendencia y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Rubini, 2023).

Figura 1 - Mapa con padrones que la Intendencia de Montevideo (IM) ha asignado para la producción de vivienda social y los períodos de gobierno correspondientes entre 1990 y 2014. Las letras corresponden a los municipios.



Referencias

- Municipios D,F y E
- Suelo Urbano
- Asentamiento informal
- Puntos de Intervención (2020-2021)

Fuente: Elaboración de la Arq. Jessica Mesones del equipo del Consultorio de Vivienda y Hábitat en base a metadatos de Información Geográfica de la IM y gvSIG.

Tal como muestra la figura 1 las mismas políticas públicas departamentales como nacionales, que son quienes proveen fundamentalmente los terrenos para la construcción de vivienda social, profundizan la segregación residencial de los sectores populares (Serna y Mora, 2017). Sin duda, la posibilidad de acceso a la vivienda a los sectores de más bajos recursos

no es satisfecha y decanta en que la producción de hábitat popular (Delgado, 2016) se sigue reproduciendo en el ámbito informal por falta de respuestas a nivel estatal para el sector más vulnerado de la sociedad.

Las respuestas insatisfactorias

Las respuestas sobre el problema de vivienda son variadas y disímiles, y ha transitado en el tiempo por diferentes estados e intereses, particularmente marcadas por procesos que en mayor o menor medida están instituidos desde las diferentes políticas públicas de los países, aunque también existen esfuerzos y propuestas de colectivos y organizaciones subalternos, de resistencia y lucha (Porto-Gonçalves, 2008). Desde las instituciones públicas, particularmente en América Latina, las políticas de vivienda se han llevado a cabo basándonos en financiaciones internacionales y multilaterales, las cuales presentan una línea de trabajo desde una versión dominante, promoviendo soluciones asistenciales que lejos de propiciar procesos autonomistas (Rebellato, 2002) reproducen la dependencia y desigualdad territorial (Brites, 2017).

En tal sentido, cabe destacar la relevancia en el plano internacional del arquitecto inglés John Turner. Este arquitecto tuvo un papel destacado en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I, llevada a cabo en Vancouver en 1976, la cual es considerada un momento clave en la historia. En la misma, se colocó como principal aporte del arquitecto la participación popular en primer plano a nivel global (Turner, 1972). Posterior a ello, proliferaron los debates y programas de auto ayuda, auto construcción y programas de urbanización financiados por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (Kozak, 2016).

Haciendo un breve recorrido histórico de la intervención del Estado en materia vivienda, vemos con María José Álvarez Rivadulla (2015) y su exposición que realizó en el aniversario del Programa de Mejoramientos de Barrios (PMB), que el proceso tiene al menos tres generaciones de intervención. Una inicial situada en la década de los setenta, donde el problema de la informalidad se colocaba como algo indeseable en la ciudad y se debía erradicar, una siguiente generación situada en la década de los ochenta, que se enmarca posterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I, en la cual proliferan los programas de mejoramiento. Finalmente, una tercera generación que pone foco en el embellecimiento y estetización de la pobreza como el

caso de la “favela chic” (Navarro-Sertich, 2011), o las intervenciones de prestigio internacional llevadas adelante por arquitectura pública de gran porte en Medellín, Caracas y Río de Janeiro.

En Uruguay el problema de la vivienda se afrontó desde las instituciones públicas tiempo después que el problema estuvo instalado en la región. Uno de los programas ya mencionado es el PMB, el mismo viene trabajando desde 1999 con la firma de contrato entre el Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo para la regularización de asentamientos irregulares, conformando el Programa de Integración de Asentamiento Irregulares (PIAI), posteriormente en el año 2008 se suscribió a un nuevo contrato, cambiando la denominación a Programa de Mejoramiento Barrial (PMB). Este programa se complementa con otras políticas públicas, como el de las Intendencias Departamentales, el Plan Juntos del MVOTMA y el Plan Nacional de Relocalización (PNR), entre otros, han sido los principales instrumentos de trabajo con sectores populares.

En la década de los noventa, la Intendencia de Montevideo, gradualmente, aborda la regularización de tenencia de la tierra y conforma una cartera de tierra (Franco y Vallés, 2014). Paralelamente, también en los años noventa, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En sus inicios, la política de vivienda implementada fue la de ceder al privado la ejecución y gestión de la misma a través de la transferencia de recursos y bienes físicos, reservando para sí el rol de planificador y organizador de los programas, promoviendo así la participación del sector privado en la provisión de la vivienda (Lombardo, 2015). En lo referente a los programas, los recursos se orientaron en la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) para atender al sector de población de menores ingresos, siendo éstos una solución de bajo costo y de baja calidad, localizados en la periferia de la ciudad (Couriel, 2010).

Pero no solamente el programa de NBE se localizó en estas áreas de la ciudad, sino que también todos los conjuntos de promoción pública dirigidos a los sectores de la población de menores recursos económicos. Por lo cual, podemos decir que las políticas de viviendas profundizaron la segregación residencial de los sectores populares (Cruz, 2005; Aguiar, 2011).

En actual período de gobierno nacional (2020-2025), a cargo de una coalición conservadora, se creó (a través de la Ley de Urgente Consideración N.º 19.889) la Dirección Nacional de Integración Urbana y Social que agrupó al Plan Juntos, PMB, Plan de Relocalizaciones y creó el Plan Avanza. Este último Plan, es puesto en funcionamiento en el año 2022, se ejecuta

entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, y apuesta a integrar las situaciones de informalidad existentes, regularizando los barrios o relocalizando a las familias de ser necesario (ANONG, 2023), aunque tenido una ejecución acotada y discutible en términos de cantidad y calidad de soluciones logradas. Estos planes y programas, integran junto al abanico de otras acciones que en el ámbito nacional desarrolla la Agencia Nacional de Vivienda y el Banco Previsión Social orientada a sectores de ingresos medios y medios altos, que cuentan con capacidad de ahorro y acceso a crédito, forman parte de un menú insuficiente para dar respuesta al conjunto de la sociedad. En particular, estas respuestas han tendido a asistir sectores de la población sobre la base de una propuesta que, por un lado, retorna el derecho a la vivienda de sectores carenciados, pero, por otro lado, condena y condiciona a las familias implicadas a un modo de vida ajeno a sus costumbres. Esto último, debido a que las resoluciones del Estado generalmente tiende a estandarizar las tipologías arquitectónicas y homogeneizar la forma de habitar. A su vez, la mayoría de las intervenciones retroalimentan el sistema de reproducción capitalista, colocando en el sector formal, mercantil, a sectores de la ciudad, que de no ser por la imposición que puede ejercer el Estado, se mantendría en modos alternativos y subalternos de sobrevivencia. En tal sentido, la búsqueda de soluciones, que siempre es deficitaria en cantidad por la insuficiente carga presupuestal destinada a combatir el problema, es también deficitaria en calidad, y conlleva en sí mismo el problema de forma inherente (Nahoum, 2021).

Producción social de hábitat y la construcción de la ciudad iletrada

El sistema mercantil y las políticas públicas focalizadas sobre la vivienda, han dejado a amplios sectores de población sin acceso a recursos para solucionar sus problemas de hábitat y vivienda. Por tal motivo, esos sectores populares debieron apelar a su fuerza de trabajo e ingenio, generando sus propias formas y herramientas, a través de la construcción de su hábitat en procesos autogestionados de producción de ciudad. Aumentando muchas veces la precariedad urbana y la desigualdad territorial (Pérez, 2017).

Aquellos sectores que no acceden a la vivienda a través del mercado o del Estado se rigen bajo la lógica de la “necesidad”, en la dinámica que conceptualizar Abramo (2001) y deben apelar a formas variadas (individuales y colectivas) de producción social de su hábitat y vivienda (Ortiz, 2012). Es así que el hábitat se concibe como un “producto-producente”

en un proceso dialéctico, en el cual dialogan las demandas particulares con las comunitarias, las posibilidades y las potencialidades, lo legal y lo alegal, implicando cuestiones sociales, económico productivas, culturales y urbano espaciales que determinan la construcción de dicho hábitat (Romero, 2002, p. 7).

Dicho concepto, como destacan bien Di Virgilio y Rodríguez (2013), surge no de la reflexión académica sino de un ámbito multiactoral acunado en Coalición Internacional del Hábitat (HIC por su sigla en inglés), donde confluyen movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y grupos académicos, que junto o de forma alternativa a las conferencias de ONU Hábitat I y II, que partían de reconocer y potenciar las estrategias de resistencia producción que se hacen desde los sectores populares para consagrar este derecho.

A la producción social del hábitat la entendemos como un sistema de producción social que opera sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base comunitaria (cooperativas, asociaciones, otras) por lo general de sectores populares que producen vivienda y equipamiento urbano, quienes generalmente participan activamente desde las primeras fases del proceso de vivienda. La autoproducción implica el control integral del proceso de producción de la vivienda y hábitat, puede ser autogestiva (ejecución y control directo de los usuarios, forma individual o colectiva) o dirigida/tutelada (cuando es organizada y ejecutada bajo control de un tercero) (Ortiz: 2012). En este sentido, nos detenemos en cuando la autoproducción son acompañadas por terceros sin fines de lucro y sin lógica de tutelada, situaciones que ocurren por el ejemplo cuando un movimiento social aliado a la organización de base apoya o cuando la propia universidad pública al trabajar en extensión en clave de educación popular.

Esa producción social del hábitat la pensamos en clave de consagración del derecho a la vivienda y también a la ciudad, en ese sentido, compartimos con Harvey (2012) que el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: es el derecho a cambiarnos a nosotros mismos, cambiando la ciudad. Se trata, además, de un derecho común y no de un derecho individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio del poder colectivo. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es uno de nuestros derechos humanos más preciados, pero también uno de los más descuidados.

En el contexto uruguayo, el cooperativismo de Vivienda por ayuda mutua,

constituye una de las herramientas de importante y continuado impacto en la generación de acceso a vivienda digna por parte de las clases populares con más de cincuenta años de historia, constituyendo la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) un bastión en este proceso. Este modelo, que nace con principios y valores desde la resistencia anticapitalista y la emancipación social, promueve la autogestión, ayuda mutua, propiedad colectiva y democracia directa (FUCVAM, 1999). Se plantea de este modo una forma alternativa de acceso al suelo y a la vivienda por fuera del modelo especulativo, en forma asociativa y solidaria. Sin embargo, este sistema se ve limitado al ser altamente dependiente de financiación pública y del acceso a suelo urbanizable, aspectos que a su vez dependen fuertemente de la intencionalidad política del gobierno de turno (Castro, Fry y Menéndez, 2012).

En este escenario, la producción de vivienda en los barrios populares ha sido mayoritariamente realizada por sus habitantes, sin ningún tipo de asesoramiento. Característica que se presenta en amplios sectores territoriales de la periferia de Montevideo (Álvarez Rivadulla, 2007) . La cual crece y se desarrolla por fuera de las normas y regulación, pero persiste y demanda respuestas.

Es reconocible, que la Universidad de la República , ha centrado sus contenidos y discusiones, tanto en el grado como en posgrado, como en las facultades, departamentos e institutos, en los temas de vivienda y producción social del hábitat. Esto ha generado una amplia producción bibliográfica con discusión y debate, reflejada en la Revista Vivienda Popular que edita; sin embargo, las intervenciones y procesos que articulen investigación con extensión no son frecuentes.

Vale mencionar, en este campo de actores, el trabajo que se da en las bases territoriales que poco o nada se ha escrito, propio de las organizaciones sociales que enfrentan el problema de la vivienda como algo cotidiano. Cabe destacar las Brigadas de trabajo que nacen con tal fin, como son la Brigada Agustín Pedroza la Brigada Aurelio Piccone y la Brigada José Artigas , a lo cual se suma la participación popular en cada barrio.

El Consultorio de vivienda: ¿una singular respuesta universitaria en la ciudad iletrada?

La experiencia del Consultorio de Vivienda y Hábitat de la UdelaR se encuadra en una larga tradición de extensión de dicha universidad y de las

universidades públicas latinoamericanas, de pensar las formas de vinculación con la sociedad, más allá de la educación superior y la producción de conocimiento, de establecer esa tercera función académica sustantiva centrada en la vinculación con el medio. Pensar en la extensión implica pensar en su recorrido histórico y concepciones de dicha función universitaria, siempre contextualizada y diálogo con los actores sociales de cada época. A su vez, pensar esa relación entre universidad y sociedad, implica pensar el lugar del conocimiento, que siempre es provisorio, muestra paradigmas y perspectivas en disputa, y nunca es neutro y siempre atravesado por lógicas de poder/saber. Por tanto, analizar la extensión universitaria desde este punto de vista, nos puede llevar a pensar en modelos de extensión que están indivisiblemente asociados a pensar modelos de universidad. En ese sentido, Tommasino y Cano (2016), nos hablan de dos grandes modelos presentes en nuestras universidades: el modelo “difusionista-transferencista” que sitúa el conocimiento en la academia y se extiende al resto de la sociedad de forma unidireccional y el modelo de extensión crítica (o extensión popular) que parte del reconocimiento ético-político y epistemológico de que hay otros saberes sociales o populares a ser reconocidos (sorteando la injusticia epistémica²) y poner en diálogo a la hora de esta interacción entre universidad y sociedad. Tal como expresan estos autores, el primer modelo de extensión (difusionista-transferencista) suele tener correlato con el modelo de “universidad empresa” y el segundo modelo el de “universidad popular”, y hay un tercer modelo que suele moverse pendularmente entre estos que es el de la denominada “universidad para el desarrollo”. Obviamente, los modelos funcionan como tipos ideales y la evidencia muestra experiencias de universidades más heterogéneas y muchas veces contradictorias con relación a sus prácticas, donde coexisten más de un modelo a la vez. Ahora bien, la idea de extensión crítica está íntimamente ligada al movimiento de la educación popular latinoamericano y el legado freiriano, en sus dimensiones: ético-políticas, epistemológicas y metodológicas, y que busca establecer un vínculo entre universidad-sociedad de manera dialógico y transformadora de las opresiones existentes.

Hay múltiples experiencias que se exhiben a nivel regional donde las uni-

2 Nos referimos por injusticia epistémica al doble despojo que desde el saber científico se perpetra a los sujetos y sus saberes sociales: por un lado, la desvalorización de ese otro saber no matizado por el llamado método científico, y por el otro lado, la apropiación que se hace de esos saberes por terceros, y que muchas veces toma hasta forma de patente (Garzón y Acosta, 2022). Claramente con esto no se desconoce el valor de la ciencia ni se cae en el basismo de asumir el saber popular como válido por su origen, sino que se plantean las discusiones de cómo se produce el conocimiento, para qué y quiénes la producen, llevando a la discusión del poder en el plano epistemológico.

versidades aportan en la construcción de un hábitat digno a sectores de la población que quedan sin respuesta institucional. Las experiencias de extensión y a veces su conexión con las tecnologías para la inclusión social (Thomas, 2012) se basan en la incorporación de los sectores populares en un proceso de co-construcción de diseño lleva a dejar capacidades instaladas en el territorio que generan autonomía y transformación social. En Argentina, por ejemplo, se pueden mencionar algunos ejemplos como los que se encuentran en Mar del Plata, donde un equipo docente trabaja con la comunidad a partir de la construcción participativa de tecnologías de construcción con tierra para la inclusión social (Cacopardo, Rotondaro, Blanco, Cacopardo, Freire, Ispizúa, Melián y Mitidieri, 2018). Otro, en la Universidad de Salta, González y Rodríguez (2020) junto con los Pueblos Wichí del Cocal y Kolla de Hurcuro indagando en herramientas necesarias para la comprensión de un proceso social en la construcción de tecnologías para la inclusión social. En Río Grande do Sul, el proyecto de extensión “Prácticas Urbanas Emergentes” (Mello, Lersch, Bundyra Finger, y da Silva Machado, 2020) ayudan a comprender la disputa del territorio de una práctica ético-política en un contexto donde el ámbito gubernamental descalifica el ámbito académico y criminaliza los movimientos sociales. Así también, pensando en el contexto de la pandemia por COVID-19, el caso de la UNAM (Cabrera, 2022). Estos son algunos ejemplos, que operan de disparadores que contribuyen a darle sentido a nuestra práctica.

En Uruguay, la Universidad ha trabajado este problema desde múltiples enfoques, tanto desde los análisis teóricos de corte investigativo como desde la intervención y extensión, aunque estas últimas en menor medida. Si bien la propuesta del Consultorio cuenta con variados antecedentes recientes³, tanto en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) como a nivel central de la Udelar, en especial a partir de 2008 con el trabajo del Programa Integral Metropolitano⁴ en la región nordeste del Área Metropolitana de Montevideo, la Udelar aún no presenta una línea clara e integral frente a este problema. Por lo que la aspiración de tener un dispositivo pedagógico integral que atienda la problemática de forma sostenida en el tiempo sigue siendo un desafío mayor.

³ En lo que concierne a la FADU y el PIM, recientemente, en 2018 FADU ideó una respuesta que se generó a raíz del tornado acontecido en la ciudad de Dolores de Uruguay y su reconstrucción. Anteriormente, en 2014 se realizó un Convenio con la Facultad de Arquitectura y el Ministerio de Defensa Nacional para dar apoyo a obras por autoconstrucción del personal subalterno sin vivienda; y en 2009 a través del grupo Universitario de Trabajo con el PLAN de Integración Socio-Habitacional JUNTOS su experiencia piloto. Estas tres experiencias entre otras, oficiaron de antecedentes para el Consultorio de Vivienda y Hábitat creado en 2020.

⁴ Para ampliar ver: <https://pim.udelar.edu.uy/portal/home/>

En junio de 2020, se puso en funcionamiento el dispositivo académico del Consultorio de Vivienda y Hábitat en la Emergencia, que se propuso disponibilizar a los sectores populares de los municipios D, E y F de Montevideo (ver figura 1) y poner en diálogo al conocimiento académico en el campo de la vivienda y el hábitat, el cual permitió abordar con la población organizada, las mejoras de las condiciones de vivienda a sectores que habitualmente no tienen acceso al asesoramiento técnico. El equipo docente estuvo integrado inicialmente por docentes de la FADU y docentes del PIM (ciencias sociales y arquitectura) de la Udelar, a la vez que contó con la participación de especialistas en áreas específicas⁵. A su vez, en los años venideros (2021 a la actualidad) se fueron incorporando, por un lado, más facultades (Psicología y Ciencias Sociales) y disciplinas (psicología y trabajo social) que enriquecieron el abordaje interdisciplinario del conjunto del equipo universitario. También incorporando el aporte de otras facultades (Ciencias Económicas y Administración) y disciplinas (economía y diseño industrial).

El Consultorio trabajó desde el 2020 en una treintena de casos/situaciones, en algunos que se abordaron hogares/casas y en otros donde espacios públicos o colectivos, pero en todos los casos se sostuvo la elección de esas situaciones a partir del diálogo con organizaciones sociales de base territorial con los cuales la universidad ha forjado un vínculo permanente. En la mayoría de los casos se observaron cambios significativos en la organización de la familia y las redes familiares, como se desprende de las evaluaciones realizadas cada año; y esto repercutió en la mejora en la calidad de las construcciones en la vivienda y en la formulación de mejoras del hábitat colectivo; consolidándose una experiencia de gran interés y aprendizaje, que se sitúa en el vínculo universidad- sociedad y a través de este con las políticas públicas.

La intervención del Consultorio se encuadra en los marcos teóricos de la participación y el asesoramiento situado (Alves et al, 2020). Este marco requiere en primer término comprender las singulares formas de habitar en los diferentes territorios de intervención, lo que implica no solamente identificar cómo los habitantes usan los espacios, sino también entender el significado que adquieren esos espacios en la vida cotidiana de esas personas, y no otras. En tal sentido, se promovió el mejoramiento de las

⁵ Se contó con el asesoramiento específico de docentes provenientes del área de Patología de la Construcción, Tecnologías para la Vivienda Social, Departamento de Clima y Confort, Construcción con Madera, Construcción con Tierra e Instalaciones Sanitarias, involucrando en ello a nueve docentes de FADU.

condiciones materiales del hábitat de las familias y organizaciones sociales implicadas, en donde se consideraron las singularidades de cada caso y trabajaron en conjunto con ellas. De esta manera, se intentó abordar el problema de una forma situada y participativa, lo que creemos contribuyó al ejercicio del derecho a la vivienda y de la ciudad.

En lo que respecta a la autoconstrucción, forma parte de los procesos general de producción de vivienda y hábitat, tal como señala Ortiz (2007) sabemos que la misma puede ser: tanto formal como informal (respecto a donde se ubica o como se construye), individual o colectiva, con o sin asistencia técnica. En el caso del Consultorio, nos detenemos en la autoconstrucción de aquellos sectores populares sin capacidades financieras de contratar profesionales o adquirir una vivienda construida, más allá de su situación jurídica respecto a la tenencia. Estos sectores populares, en ese proceso de autoproducción, han mostrado ser partícipes -no sin dificultades- de las cuatro etapas de producción (planeación, producción, distribución y uso) en una sola, dado que generalmente habitan desde que empezaron la construcción haciendo mejoras paulatinas y muchas veces inconclusos. Por tanto, el aporte de la experiencia universitaria se ubica como un momento acotado en ese ciclo largo de producción de la vivienda y hábitat que vivencias los sectores populares en nuestras ciudades.

En cuanto al asesoramiento, focalizándonos en los sectores populares y la autoconstrucción, el debate suele estar centrado en el apoyo de terceros y en particular de las políticas sociales de vivienda con participación social. Los esquemas recurrentes en nuestro país, como en la región, son los planes de autoconstrucción asistida (donde se le aporta materiales y cierta asistencia técnica) a los sectores populares que plantean la iniciativa (como el programa Credimat⁶ de la Agencia Nacional de Vivienda) que conviven con las políticas de autoconstrucción más tuteladas como el Plan Juntos, Plan de Mejoras de Barrio y el Plan de Relocalizaciones para asentamientos en zonas inundables o contaminadas. Además, y en términos de autoconstrucción colectiva, encontramos los Institutos de Asistencia Técnica (previstos desde la ley N.º 13728 de 1968) que acompañan a las cooperativas en su proceso y cobran sus honorarios del préstamo de le da a cada cooperativa. No obstante, como detallamos más arriba, estos aportes de asesoramiento no comprenden a todas las personas y familias con necesidad de vivienda, ni siquiera aquellas que emprenden formas de autoconstrucción. En ese sentido, plantearnos la relación universidad-sociedad y su aporte a la mejora de la vivienda y el hábitat, nos

⁶ Para ampliar ver: <https://www.anv.gub.uy/credimat>

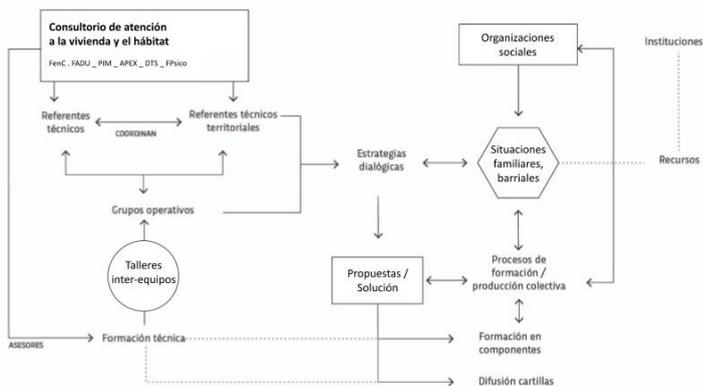
introduce en la extensión universitaria como forma de asesoramiento técnico. De acuerdo, a las nociones de extensión crítica e integralidad que manifestamos anteriormente, el desafío fue poner en práctica una forma de asesoramiento que denominamos “situado” (en torno a reconocer a las vivencias, experiencias y trayectorias residenciales), considerar las identidades/territorialidades y saberes (en torno a los saberes existentes y los puestos en diálogo a partir del encuentro) para el abordaje de ese problema colectivo y complejo que la vivienda y el hábitat. Por otro lado, ese asesoramiento fue fiel de su elección por los sectores desfavorecidos, sectores populares más o menos organizados, y partir del vínculo con ellos fue que se dirigió la interacción con otros actores (estatales). Esta interacción organizaciones sociales-universidad con políticas públicas tuvo un movimiento pendular entre: exigir y cooperar. Exigir a políticas que son focales y parciales respuestas en clave de derechos universales, y cooperar -en el ahora- para que los colectivos y personas puedan acceder a fondos, materiales y acciones gubernamentales que satisfagan esos derechos.

Desde el punto de vista de la estrategia metodológica del consultorio, como muestra la figura 2, el abordaje se realizó a partir del relacionamiento entre los equipos universitarios (integrado por docentes, estudiantes avanzados, estudiantes de posgrado⁷ y egresados), las organizaciones sociales o grupalidades informales existentes en cada territorio, y las familias integrantes de las organizaciones que solicitaron la intervención universitaria. Esta estrategia de articulación se conformó con base en cuatro criterios centrales: 1) facilitar la identificación de casos plausibles a ser abordados por el Consultorio en conjunto con las organizaciones sociales, en un proceso de construcción de la demanda y diálogo de saberes⁸; 2) poner en diálogo alternativas de respuesta a los problemas identificados, elaboradas en conjunto con las familias, para disponer al menos una alternativa técnica arquitectónica de conformidad con los mismos; 3) generar rutas de acceso a materiales y mano de obra para ejecutar la propuesta acordada, tanto por cuenta propia como a través de redes locales o de la provisión de los mismos por el Estado; 4) evitar las dinámicas asistencialistas y fortalecer la organización barrial como forma de efectivizar derechos (Alves et al: 2020).

⁷ La propuesta tiene la novedad de incluir a estudiantes de posgrado a participar de forma curricular, en particular a estudiantes de la “Maestría en Arquitectura” y de la “Maestría en Construcción de Obras” de la FADU.

⁸ Nos referimos al proceso que se genera a partir tanto del pedido (directo a la comunidad o a través de un tercero) de una intervención a la universidad o de la oferta, en el cual se trabaja en la identificación del problema social y la delimitación del problema de intervención, que toma en cuenta saberes, recursos y posibilidades de desarrollar un trabajo conjunto en un tiempo-espacio acordado (Rodríguez et al, 2001).

Figura 2 - Esquema organizativo del trabajo del Consultorio de atención a la vivienda y el hábitat.



Fuente: elaborado por el equipo del Consultorio de Vivienda y Hábitat

El dispositivo académico se trazó un esquema de funcionamiento piloto que permitió el ajuste permanente de los trabajos. Por un lado, se definió una estructura base que conectó los pedidos del territorio con la respuesta técnica y los procesos de aprendizaje propios del dispositivo académico, con los desafíos operativos que implicó los cuidados necesarios propios del contexto en pandemia. Se trabajó explorando herramientas, tecnologías de la información y comunicación, generando espacios virtuales de aprendizaje y relacionamiento a distancia. Estas innovaciones implican nuevas mediaciones que brindaron oportunidades para sostener la comunicación, a la vez que pusieron de manifiesto los límites para el vínculo social y abordaje integral. En tal sentido, la protocolización de la presencialidad y actuar en pequeños grupos se convirtieron en una dinámica necesaria en la práctica, la cual, adquirió otras formas de habitar la proximidad entre personas como las temporalidades por las que transitamos.

Inicialmente, se puso en conocimiento y a disposición de las organizaciones sociales territoriales esta propuesta de extensión universitaria, tras en acordar una forma de trabajo se fueron identificando y priorizando casos posibles a ser abordados por el Consultorio. Para dar resolución a cada uno de estos, se conformaron equipos académicos operativos, constituidos por estudiantes, egresados y docentes, estos eran los encargados en cada municipio y barrio de abordar con la familia y/o organización cada proceso particular de intervención. A su vez, cada uno de esos equipos contó con un referente técnico que siguió el proceso de resolución técnica arquitectónica/constructiva y un referente territorial

que articuló entre las organizaciones sociales, las familias y el equipo académico-operativo el proceso de construcción de demanda. Esto permitió un avance ordenado y pautado, que según los avances/problemáticas de la práctica se iban compartiendo y discutiendo en instancias académico-pedagógicas denominadas “ateneos”.

En el proceso, además, buscó estimular la autonomía de cada familia en torno a la solución del problema planteado y el fortalecer el vínculo de esta con la organización de base territorial. Para ello, se trabajó en la construcción de la demanda, que implicó no solamente atender la solicitud explicitada, sino que también abordar aspectos no priorizados y que se entienden fundamentales para el mejoramiento del hábitat. De esta forma, se trabajó participativamente en la definición y valoración del problema, en el proyecto técnico arquitectónico, en la planificación y apoyo a la gestión para la materialización de las propuestas. Los equipos llevaron un registro pormenorizado de las diferentes instancias transitadas con la familia, acuerdos generados, alternativas propuestas, entre otros aspectos, que formaron parte de la sistematización.

Como producto entregable a la familia y colectivo, se elaboró un Informe técnico que contenía un resumen del proceso, así como las recomendaciones generadas para las mejoras de la vivienda basándonos en gráficos, memorias, cronogramas, metrajes, cartillas de formación y todo insumo que se haya considerado necesario para concretar la propuesta previamente acordada. Se colocó particular importancia al modo y lenguaje de comunicación, considerando que los materiales se darían a familias que no necesariamente tenían que entender el lenguaje técnico y parte de la información de los materiales podría ser no entendida, o en el peor de los casos, malentendida.

En simultáneo al proceso pedagógico, se colaboró a tejer redes con las brigadas solidarias de los sindicatos, y otras redes sociales, como la Red de Bioconstrucción; y las propias redes de organizaciones sociales del territorio. A su vez, se desarrollaron y propusieron con las organizaciones sociales rutas posibles para obtener recursos materiales para la construcción. Se incorporaron, en esto del diálogo universidad-sociedad y políticas públicas, fondos y recursos institucionales del gobierno departamental de Montevideo (Intendencia de Montevideo/ Programa de Mejoras Urbanas), así como las canastas de dos organismos nacionales como son: el Instituto del Niño, Niña y el Adolescente del Uruguay y el Plan Juntos del Ministerio de Vivienda, en los cuales el equipo universitario acompañó en la gestión a las organizaciones sociales.

Finalmente, en clave de evaluación de proceso y resultados, se realizaron no solamente instancias de evaluación a la interna universitaria como es habitual sino también con organizaciones sociales tanto de cada municipio como entre municipios, que permitió ir ajustando y potenciando el dispositivo universitario. Eso se tradujo, en el tipo de abordaje actual, más colectivo que familiar, más en relación con espacios y servicios colectivos y no tanto en viviendas familiares; y también en la necesidad de una sistematización de la experiencia en clave participativa como la que se está iniciando en la actualidad.

A modo de cierre

La producción social del hábitat constituye una estrategia válida para la concreción material del derecho humano inalienable a un hábitat digno para gran parte de la población en todo el mundo y resulta una estrategia potencia si conecta con la lucha por el derecho a la ciudad, para ello el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base territorial y su articulación con los movimientos sociales emancipatorios es clave (Rebellato; 1998). La autoconstrucción, como forma de construcción y gestión del hábitat popular, no solo resulta una alternativa posible para los sectores populares, sino que es la forma más frecuente de solución popular, ante las limitaciones en el acceso a través del mercado o del Estado a la posibilidad de ejercer este derecho (Ortiz, 2012). Sin embargo, esta tarea en gran medida se realiza sin asesoramiento y apoyo técnico, el cual como constatamos también implica un costo inadmisibles (e inaccesible) o que de efectuarse por parte de políticas públicas suele concretarse con fines asistencialistas de corto plazo y reproductores de lógicas paternalistas y hasta clientelares en muchos casos. Por tanto, como evidencia este trabajo y otros de extensión universitaria, implican una apuesta alternativa de forjar una “arquitectura con arquitectos”, pero desde otras lógicas contrahegemónicas, una arquitectura al servicio de los proyectos de las organizaciones sociales (Durante: 2020).

En tal sentido, el Consultorio evidenció un rol significativo, tanto al disponibilizar y democratizar el conocimiento como coproducirlo con los sectores populares. La experiencia nos dejó lecciones aprendidas que son de interés, en tanto permite salirnos de las formas predominantes de pensar el tema de la producción social del hábitat (solo autónoma o dirigida por terceros), nos permite en sentido freiriano relacionarnos con los sujetos populares apelando a procesos que eviten la tecno dependencia, cosa que no se evidencia habitualmente en las políticas públicas y muchas veces

de las organizaciones no gubernamentales (que dependen por lo general del propio Estado, las “donaciones” empresariales o financiación de organismos internacionales). A su vez, produjo resultados satisfactorios en el campo académico y social, sin embargo, las enormes potencialidades que presenta se encuentran condicionadas y limitadas por las capacidades e intereses institucionales universitarios de asumir y apoyar este tipo de propuestas de forma permanente y fortalecerlas con una crítica colectiva sin autocomplacencia. A su vez, resulta un desafío a la formación de estudiantes de grado y posgrado, pues interpela el ejercicio tradicional (mercantil de la profesión y de forma directa o indirecta sus asociaciones corporativas que suelen ni siquiera ser parte de esta ciudad también real e iletrada (Miranda: 2021).

Uno de los temas que requirió mayor atención en el Consultorio se desprende del alcance del mismo y su encuadre extensionista, ya que en los casos trabajados se presentó un conflicto entre lo posible y lo deseable, tomando en cuenta que los recursos materiales son escasos y la apelación al protagonismo de las organizaciones sociales para conseguir recursos públicos como sociales fue un elemento a observar críticamente dentro del accionar del propio equipo universitario (formado para dirigir y gestionar, más allá de las buenas intenciones, más que para facilitar o acompañar). Más aún, es que lo habitual en los procesos de aprendizaje, como son los espacios áulicos clásicos u otras prácticas regladas, son instancias sin incertidumbres o limitaciones para proyectar o proponer, y trabajar en base a la realidad conduce a interpelaciones e innovar con respuestas también controladas y parciales. El dispositivo logró trascender esta situación a través de su praxis, colocando íntimamente la realidad y las reflexiones conceptuales en permanente interacción / tensión; adoptando así una orientación propia de las búsquedas de la educación popular en este campo temático (Marzioni: 2012, Pelli: 2007).

Por todo ello, tanto los docentes, como los estudiantes y egresados involucrados, realizaron un proceso profundo de aprendizaje integral, en el que tuvieron que adecuar los conocimientos adquiridos en la universidad, así como las formas de comunicarse y relacionarse, para analizar y comprender una realidad particular y compleja, como también poder poner a disposición los mismos para poder intervenir de forma situada a la misma en un contexto de pandemia. Poder partir del abordaje de la pandemia y la crisis que está evidenció, también el plano de vivienda y el hábitat, para realizar una crítica más profunda y concientizadora, es un diferencial que muestra esta experiencia y que conecta con la idea de modelo de universidad popular. Universidad comprometida socialmente y autónoma

del poder político y económico, que permite la (auto) crítica fundada y situada a las políticas públicas y las prácticas que reproducen esquemas de dominación por parte de diversos actores (estatales, como privados y de la denominada sociedad civil) también en esta temática. Creemos, que esta opción por aprovechar el poder simbólico de las universidades a favor de los procesos colectivos de mejora del hábitat y la vida, es un posicionamiento y una práctica que también revela cierto hecho inédito en la literatura; que giran sus debates sobre la responsabilidad universitaria (similar a la empresarial) o en la transferencia tecnológica o la colaboración con políticas públicas y tienen lejos el horizonte de construir universidades populares (De Sousa Santos, 2010; Marimon, 2018).

Esta experiencia puso en la mesa las posibilidades que tiene la Universidad para contribuir a nuevos espacios que alimenten la autonomía y emancipación de los sectores populares en los procesos de producción social del hábitat, así como espacios de aprendizajes participativos. También, es una experiencia que permite dar luz a formas de organización específicas, que habilita apuestas concretas para incorporar en la currícula procesos de formación integral en las formaciones disciplinares e interdisciplinares que aborden el tema de la vivienda, el hábitat y la ciudad. Formas que irrumpen, esa idea de pensar la formación universitaria al servicio de esa ciudad ideal: ordenada y planificada (Delgadillo: 2016), que dejan por fuera, a las grandes mayorías de nuestro pueblos del sur global.

Referencias

Abramo, P. (2001). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario. Río de Janeiro (Brasil), noviembre de 2001.

Aguiar, S. (2011). Dinámicas de la segregación urbana. Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28), 55-76.

Aguiar, S.; Borrás, V. (2020). De periferias y desigualdades espaciales: el Municipio F de Montevideo. *Territorio e Integralidad: Experimentando lo común*, (p. 27-60). Montevideo: PIM, UdelaR. Tradinco SA.

Álvarez Rivadulla, M. (2015, septiembre). Ciudad informal, política y segregación. 15 años, más de cien historias. Seminario organizado con motivo del cumplimiento de los 15 años del Programa de Mejoramiento de Barrios en Uruguay (PIAI y PMB), Montevideo.

Álvarez Rivadulla, M.J.A. (2007). Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida. *Cadernos Metr p le*, (18).

Alves, J.; Anzalone, L.; De los Santos, J.; Esteves, V.; Lombardo, C.; Mesones, J.; Pérez Sánchez, M.; Varin, C. (2020). Interpelar la emergencia habitacional permanente. *Praxis del Consultorio de atención a la vivienda y el hábitat. Territorio e integralidad: experimentando lo común*, (p. 63-83). Montevideo: PIM, UdelaR. Tradinco SA

ANONG (2023). Relevamiento de las políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad. Documento final de la investigación realizada por el colectivo Miles de Ciudades y el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea.

Borras, V. (2019). Cambios y discontinuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el  rea Metropolitana: una mirada longitudinal. *Habitar Montevideo. 21 miradas sobre la ciudad*, (p. 48). Montevideo: La Diaria.

Brites, W. F. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 573-586.

Buroni, T. (2018) De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada. Montevideo, *Vivienda popular*. [en línea] (30):20.

Cabrera Gómez, J. D. (2022). Extensión Universitaria en Arquitectura: Estrategias post-pandemia. *Anales de Investigación en Arquitectura*, 12(1). <https://doi.org/10.18861/ania.2022.12.1.3217>

Cacopardo, F.; Rotondaro, R.; Blanco, M.; Cacopardo, G.; Freire, P.; Ispiz a, J.; Melián, I. y Mitidieri, A. (2018) Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes*, 24 (47), 227-262.

Cano, A.; Tommasino, H. (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas del SXXI. Tendencias y controversias. *Revista Universidades. UDUAL*.

Castro, D., Fry, M.; Menéndez, M. (2012). Desafíos para pensar los movimientos sociales uruguayos: FUCVAM y sus estrategias de formación en la era progresista. *Luchas sociales y gobiernos progresistas en América latina*, 33.

Conti, N. (1986). *Historia de los problemas de la arquitectura nacional. La vivienda de interés social en el Uruguay*. Montevideo, FADU.

Corso, B. (2019). *El papel de la producción social del hábitat en la lucha por el derecho a la ciudad en la Ciudad de México*. Tesis doctoral del programa en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Couriel, J. (2010) *De cercanías a lejanías: Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.

Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios*, (35), 81-99. <https://doi.org/10.12804/territ35.2016.04>

Delgado, M. (2008). La artistización de las políticas urbanas. El lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2008, vol. XII, núm. 270.

De Sousa Santos, B. (2010) *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Montevideo: Trilce - Extensión Libros.

Del Huerto Marimón, M. E. (2018). La Reforma universitaria de Córdoba: pionera en el legado latinoamericano de universidad popular. *Revista Cubana de Educación Superior*, 37(1), 37-47. Recuperado en 13 de agosto de 2024, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142018000100003&lng=es&tlng=pt.

Di Virgilio, M., Rodríguez, C. 2013. *Producción social del hábitat*. 1a ed. - Buenos Aires : Café de las Ciudades.

Domínguez, M. y Martínez, R. (2014). *Nuevos cálculos de déficit y asequibilidad de la vivienda en Uruguay*. Documento basado en el trabajo monográfico «Déficit y asequibilidad de la vivienda: teoría, empiria y consideraciones de política. Aplicación al caso uruguayo», Montevideo: FCE-Udelar.

Durante, E. (2020). Historias para una arquitectura militante. Circulación de ideas en Latinoamérica y politización de la arquitectura argentina en los años sesenta y setenta. Tesis doctoral del Programa de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina.

Dussel, E. (2004). Sistema mundo y transmodernidad. Modernidades coloniales, 201-226.

Engels, F. (1873). Contribución al problema de la vivienda. 1873. Archivo de Obras de MARX, Karl (1818-1883) y ENGELS, Federico (1820-1825). Última actualización, 18.

Falú, A. (2017). La omisión de género en el pensamiento de la ciudades. In Ciudades resistentes, ciudades posibles (pp. 159-169). Editorial UOC.

Foladori, G. (1990). Metodología materialista para el análisis social. Cuadernos de extensión (2). Montevideo: Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio.

Franco, J., & Vallés, R. (2012). El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles, 65-78.

Fucvam (1999). Declaración de principios. Documento aprobado por la Asamblea Nacional de Fucvam. Paysandú. Recuperado el 3 de agosto de 2020 de <https://www.fucvam.org.uy/wp-content/uploads/2017/08/Declaraci%C3%B3n-de-Principios.pdf>

Garzón-Rodríguez, C., & Acosta Navas, D. (2022). Injusticia epistémica. Una nueva epistemología para una antigua injusticia. Estudios de Filosofía, (66), 5-8.

González, F. y Rodríguez, N. (2020). Fundamentos teórico-metodológicos en la producción de hábitat en territorios interculturales: experiencias de extensión universitaria en Salta (2017-2019). Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, 5 (9), 691-723.

Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana, (Juanmari Madariaga, trad.). Madrid: Akal. (Obra original publicada en 1935)

Harvey, D. (2012). El derecho a la ciudad. Recuperado el 3 de marzo de 2021 de <https://marxismocritico.com/2012/10/12/el-derecho-a-la-ciudad/>

Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. (Marina Gonzalez, trad.) Buenos Aires: Siglo XXI. (Obra original publicada en 1973)

Kozak, D. (2016). John F.C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de hábitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976. *Urbana Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 8 (3), 49-68.

Lombardo, C. (2015). Hacia una ciudad inclusiva. *Cuadernos Del Claeh*, 34 (102), 43-55.

Lefebvre, H. (2013). *El derecho a la Ciudad*. (1a ed.) Madrid: Capitán Swing, 2013. (Obra original publicada en 1968)

Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. (1er ed.) Madrid: Capitán Swing.

Magri, A. (2015). De José Batlle y Ordóñez a José Mujica: ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República

Mariani, A., & Sánchez, M. P. (2024). Les coopératives de logements en Uruguay: habitat social et production sociale de l'habiter. *Métropoles*, (34).

Marzioni, G. (2012). Mejoramiento del hábitat desde la educación popular. En *Cuaderno Urbano: Espacio, cultura, sociedad*, vol. 13, núm. 13, pp. 91-111. Universidad Nacional del Nordeste.

Mello, B.de; Lersch, I.; Bundyra Finger, B.; Silva Machado, H. da (2020). Extensión, asesoramiento técnico y vivienda popular: Vila Nazaré y la ocupación del Pueblo Sin Miedo de Porto Alegre (Brasil). +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 10(12). <https://doi.org/10.14409/extension.v10i12>. Ene-Jun.9059

Merklen, D. (2023). Tejer el nido. Los lazos sociales que hacen que una vivienda devenga casa. *Papeles de Identidad*, 283-283.

Ministerio de Desarrollo Social Uruguay (2015). *Vivienda y Hábitat*. Reporte Uruguay 2015. Montevideo: Mosca.

Miranda Gassull, V. (2021). Una revisión crítica en la enseñanza universitaria de la Arquitectura. El caso de la UNAM, México y la UNCUYO, Argentina. *Territorios*, (44-Especial), 1-27. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9030>

Navarro-Sertich, A. (2011). *Re-thinking the Favela: Favela Chic to Urban Stitching*. Berkeley: University of California.

Nahoum, B. (2021). Vivienda social: necesidades comunes, caminos comunes y dificultades comunes. La experiencia uruguaya. *Hábitat y Sociedad*, (14), 207-221.

Ortiz, E. (2012). Producción social de la vivienda y el hábitat bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales. *Habitat International Coalition*.

Ortiz, E. (2010). Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México. *Hábitat y Sociedad*, Editorial Universidad de Sevilla. <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/3598>

Ortiz, E (2007). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social del hábitat. HIC-AL, México.

Pelli, V. (2007). *Habitar, Participar, Pertenecer*. Buenos Aires: Nobuko.

Pérez, M. (coord) (2017). 1º Jornada de Precariedad Urbana y Desigualdad Territorial. Coord. Marcelo Pérez Sánchez. Udelar, IM, JDM, Municipio F, Consejo Cuenca Chacarita. Montevideo.

Porto-Gonçalves, C. (2008). De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência Latino-Americana. En Ceceña, A. (Ed.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: Clacso.

Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos metropole*, 16(31), 37-60.

Pradilla Cobos, E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. En E. Pradilla (Comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48323.pdf>

Rebellato, J. L. (2002). Globalización neoliberal, ética de la liberación y construcción de la esperanza. *Revista anthròpos: Huellas del conocimiento*, (194), 109-133.

Rodríguez, A.; Sugranyes, A. (2017). La nueva agenda urbana: pensamiento mágico. *Hábitat y Sociedad*, 10, 165-180.

Rubini, A. (2023). ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL Y MOVILIDAD RESIDENCIAL. Análisis de la redistribución de la población entre barrios de Montevideo (2006-2011). Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, (15).

Santos, M. (2003). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. (10. ed). Rio de Janeiro: Record.

Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re) producción de desigualdades sociales.: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas.

Sepúlveda, R.; Martínez, I.; Tapia, R.; Jirón, P.; Zapata, I.; Torres, M. y Poblete, C. (2005) Mejoramiento del parque habitacional. Recuperado de <http://www.libros.uchile.cl/545>

Serna, M. P.; Mora, F. G. (2017). Cambios hasta cierto punto: Segregación residencial y desigualdades económicas en Montevideo (1996-2015). *Latin American Research Review*, 52(4), 571-588.

Thomas, H. (2012) Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. Conicet, 25-76. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/268444428_Tecnologias_para_la_inclusion_social_en_America_Latina_de_las_tecnologias_apropiadas_a_los_sistemas_tecnologicos_sociales_Problemas_conceptuales_y_soluciones_estrategicas

Turner, J. (1972). *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. New York: The Macmillan Company.

Vázquez Sosa, L. (2018). Segregación residencial en Montevideo¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real? Tesis de Maestría, FCEA-UdelaR.

ASSESSORIAS TÉCNICAS NO INTERIOR PAULISTA

Mariana Cicuto

Desafios para o campo de ATHIS

A invisibilidade das comunidades urbanas e favelas o interior do Estado de São Paulo provoca desafios no campo da Assessoria e Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), visto que a atuação em ATHIS tem como foco contribuir no enfrentamento da precariedade habitacional em diversas situações (melhorias habitacionais, regularização fundiária, produção habitacional, formação política, jurídica e social, atuação em programas e políticas habitacionais) e está diretamente relacionada ao aprimoramento constante do contato com as situações reais das ocupações e dos vínculos com as suas organizações e movimentos de moradia.

A ATHIS pode ser definida como um campo de trabalho interdisciplinar em que entidades, grupos e coletivos atuam junto à população de baixa renda e movimentos de moradia na elaboração e/ou execução de projetos de regularização física, fundiária, social e jurídica através de processos participativos vinculados ou não com políticas habitacionais (Lopes, 2011; Santo Amore, 2016, Camargo; Cicuto, 2020). Dessa forma, no contexto do desconhecimento de ocupações precárias pelos indicadores urbanos e pelos diagnósticos de planos e programas urbanos, o trabalho junto às ocupações nas cidades do interior do Estado de São Paulo pode ser inviabilizado.

O percurso das assessorias e assistências técnicas pode ser apresentado a partir das experiências pontuais junto às populações que se organizaram em movimentos sociais no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo nas décadas de 1960 e 1970. Nesse quadro de experiências, desenvolveram-se debates acerca das dinâmicas de urbanização periféricas, as práticas participativas, a autoconstrução da moradia, a emergência dos movimentos sociais e a atuação dos arquitetos nesse processo (Oliveira, 1972). Também compõe esse debate questões que buscam entender a organização da autoconstrução nos canteiros de obra conferindo ao mutirão uma dimensão emancipatória, um campo de experimentações na aparente desconstrução das práticas que conformariam a divisão do tra-

balho, e deslocariam as imposições provenientes da dinâmica da reprodução e acumulação do capital como as dimensões do trabalho (Bonduki & Rolnik, 1979).

Nos anos seguintes, com o reconhecimento e a influência das experiências uruguaias, outras experiências foram desenvolvidas e articuladas junto aos movimentos sociais para a formação de assessorias técnicas, no contexto de políticas habitacionais que não priorizavam a população de baixa renda. Foi somente no programa municipal Funaps Comunitário (1989-1992) que o grupo de arquitetos que já vinha na trajetória do trabalho junto aos movimentos sociais encontrou a possibilidade de atuar nesse campo da habitação em mutirão e autogestão, na medida em que o programa exigiu uma estruturação de organizações não governamentais na figura jurídica de sociedade civil sem fins lucrativos.

No entanto, em outra escala de interações, as assessorias técnicas encontraram retrocessos na postura do governo do Estado de São Paulo desde o início da década de 1990. Nesse período a construção em massa por empreitada global tornou-se prioridade para a gestão e a proposta de atuação das assessorias técnicas e do mutirão autogestionado foi inserida de forma extremamente particular e ambígua nos programas estaduais (Cicuto, 2019). Destacam-se os limites de atuação, sem a possibilidade de elaboração de projetos e participação de entidades sem vínculos com experiências anteriores aos movimentos sociais, sendo algumas inauguradas somente para a participação no programa. Além disso, foram estabelecidas novas normas para a contratação das assessorias técnicas, uma vez que os critérios então vigentes não permitiam a estrutura de organizações não governamentais (Royer, 2007).

Na esfera federal o cenário também é restrito para esse campo de atuação. Após o fim do BNH, os projetos e programas habitacionais federais que permitiram a participação de assessorias técnicas tiveram caráter de projetos-pilotos, sem articulação permanente com os programas habitacionais vigentes e não resultaram em mudanças estruturais na política habitacional federal (Cicuto, 2019).

Após a extinção do Funaps Comunitário em 1991, foi somente entre 2001 e 2004 que as assessorias técnicas continuaram as ações com os movimentos sociais no âmbito municipal. Durante esse período, formaram-se novas assessorias como dissidências ou reinterpretções das assessorias já estruturadas (Santo Amore, 2004), com atuação no mesmo campo de trabalho e seguindo (em linhas gerais) a mesma estrutura jurídica.

Neste enquadramento e para além das experiências pontuais na esfera federal a partir da década de 1970, observam-se possibilidades de “unir forças” para reivindicar novas políticas e programas habitacionais federais junto às assessorias técnicas. Esses avanços são revelados a partir dos anos 2000 nas ações como o Projeto Moradia, Conselho das Cidades, Ministério das Cidades, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e nos programas habitacionais Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades que possibilitaram, ainda que limitada, a participação das assessorias técnicas.

Em que pese às experiências e programas anteriores que continham a possibilidade ínfima de atuação e da Lei de Assistência Técnica 11.888/2008, a formulação dos programas não priorizou esse campo de trabalho. Esses programas permitiram uma limitada participação e uma complexificação dos formatos organizativos e dos modos de atuação profissional, no que parece ser um amoldamento permanente das assessorias técnicas aos dispositivos operacionais e regramentos pertinentes a cada ação. Vale destacar que esses formatos não foram padronizados e as características locais, as possibilidades de arranjos entre os agentes irão interferir diretamente na forma de organização. Apesar dos programas possibilitarem a assessoria técnica como parte do processo, observa-se que não há em sua normativa orientação em relação ao formato e composição da equipe técnica.

Esse processo revelou uma porosidade de configurações, arranjos e perfis de grupos técnicos que, em alguns casos, estão distantes do que foi construído nos percursos anteriores junto aos movimentos sociais na implementação de políticas participativas e de programas em regime de mutirão com autogestão, enquanto em outros há a manutenção dessas relações, não sem passar por reformulações (Cicuto, 2019).

A invisibilidade da habitação precária a partir de experiências recentes no interior paulista: Piracicaba e Votuporanga

As novas configurações manifestadas nos referidos programas habitacionais apontam para a necessidade de provocar o debate das possíveis permanências e reformulações dos formatos e arranjos das ATHIS no contexto recente. Nesta chave, destacam-se experiências recentes no campo da assessoria técnica no âmbito de editais de patrocínio do CAU/SP em parceria com a Associação Projeto Gerações/FACESP na figura da enti-

dade proponente, que buscou a formação e capacitação de arquitetos e arquitetas em cidades do interior paulista.

Em 2019, a Associação Projeto Gerações/FACESP (Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo iniciou a primeira experiência em parceria com o CAU/SP no desenvolvimento do curso “Estudos e Práticas em Assessoria e Assistência Técnica” (EPAATHIS) para estudantes e profissionais da Arquitetura e Urbanismo. O Edital 004/2019 previa o desenvolvimento de ações para a capacitação e aprimoramento de arquitetos e urbanistas em seis ocupações localizadas em cidades do interior paulista. A segunda experiência foi realizada em uma das seis comunidades urbanas que tiveram a atuação dos arquitetos e arquitetas do curso EPAATHIS. O desenvolvimento do Projeto “Práticas em ATHIS - Constituição de um campo profissional no interior do Estado de São Paulo - Ocupação Jardim Esperança (Araras/SP)” no âmbito do Edital 006/2020, no ano de 2021 possibilitou a contratação de 30 arquitetos e arquitetas para a elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos para contribuir com a regularização fundiária da comunidade.

Fundamentado nos elementos desenvolvidos e apresentados no Curso “EPAATHIS” e no Projeto “Práticas em ATHIS”, em 2023 foram desenvolvidos dois projetos no campo da ATHIS nos municípios de Piracicaba e Votuporanga a partir do convênio com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo (CAU/SP) através do Edital 003/2023 que teve como objetivo a realização de duas categorias de projetos: i) projetos de Assistência Técnica com foco na promoção de sustentabilidade e garantias de saúde e segurança; ii) e projetos de sensibilização, capacitação e difusão com foco na promoção de sustentabilidade e garantias de saúde e segurança.

É nesse momento que a equipe que atuou na coordenação das experiências anteriores percebe a necessidade de buscar o fortalecimento e a continuidade do trabalhos da rede de profissionais formada e, além disso, buscar o apoio ao campo da ATHIS junto a grupos com ou sem experiência nas situações precárias de moradia e insegurança fundiária em outras localidades no interior paulista e assim, promover processos participativos e soluções integradas frente ao quadro de desigualdade social para contribuir com o desenvolvimento de territórios sustentáveis.

Nesse contexto é formada a Rede ATHIS no interior paulista que incorporou grupos de pesquisadores, estudantes, professores e movimentos sociais com pesquisas, projetos e ações vinculadas ao campo da ATHIS no

Estado de São Paulo. A Rede visa uma articulação entre grupos interdisciplinares de assessorias técnicas, grupos de pesquisas sobre o tema da moradia popular e direito à cidade, movimentos sociais e de atividades de extensão universitária.

Os projetos desenvolvidos nos municípios de Piracicaba e Votuporanga inauguram a atuação da Rede ATHIS no Estado de São Paulo. Ainda com uma estrutura inicial e com caráter de experimentação de métodos e ações, a Rede ATHIS esteve presente em todas as etapas dos projetos com os objetivos de apoiar, aprimorar e fortalecer o campo da ATHIS e gestão territorial junto às situações precárias de moradia e insegurança fundiária, promover processos participativos e soluções integradas frente ao quadro de desigualdade social e contribuir com o desenvolvimento de territórios sustentáveis.

As parcerias firmadas com os grupos técnicos nos dois municípios ainda vislumbravam debater sobre os diversos arranjos possíveis no campo da ATHIS no interior paulista, apontando para a necessidade de fortalecer as redes de ATHIS nas situações precárias de moradia e combater a ausência e a fragilidade de mecanismos do poder público para a implementação de ações.

Destaca-se aqui a identificação de distintos perfis dos grupos de ATHIS presentes nos dois projetos a partir da composição do quadro técnico e personalidade jurídica. Além disso, há a tentativa de identificar os formatos que guardam referências das experiências de São Paulo (1980/1990), além de novas configurações com o desenvolvimento de trabalhos que se aproximam de práticas participativas. Vale destacar que esses formatos não são padronizados e que cada projeto constituiu um processo específico. Além disso, são muitas as características locais, as possibilidades de arranjos entre os agentes, que irão interferir diretamente na forma de organização dos grupos.

O projeto realizado no município de Votuporanga denominado “PRÓ ATHIS: melhorias habitacionais, conflitos fundiários e ambientais em Votuporanga” teve duração de sete meses e tinha como objetivo geral a melhoria da habitabilidade de cerca de 120 moradias no bairro Pró Povo, bem como sua relação com a Área de Preservação Permanente do córrego Marinheirinho que faz divisa com a área.

A elaboração do trabalho possibilitou parcerias com estudantes de graduação da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Centro Uni-

versitário de Votuporanga, Fundação Educacional de Fernandópolis e o Instituto Federal de Votuporanga com uma abordagem integrada que envolveu todos os participantes de forma ativa. A equipe de trabalho do projeto foi composta por quatro arquitetas urbanistas residentes de Votuporanga que estavam previamente envolvidas na sua concepção, uma arquiteta urbanista coordenadora da Rede ATHIS do Interior Paulista, 16 estudantes dos cursos de arquitetura e urbanismo e engenharia civil, além de assistente social, assessoria jurídica, engenheiro ambiental e assessoria contábil.

Com o apoio da Rede ATHIS o grupo de arquitetas urbanistas de Votuporanga fortaleceram os vínculos com o bairro Pró - Povo e com a gestão pública durante a elaboração do projeto, formaram um grupo de assessoria técnica denominado “Pró - ATHIS” que, a partir da experiência deste primeiro projeto, seguem ativas na continuidade das ações desenvolvidas no bairro buscando o aprimoramento das articulações entre os processos participativos, gestão públicas e assessoria técnica.

Já o projeto desenvolvido no município de Piracicaba teve como foco a realização de um curso de formação denominado “Moradia Digna como Saúde Pública” com duração de cinco meses distribuídos em 3 módulos. A princípio, foi realizado um Fórum Regional ampliado, que foi constituído em um evento inicial de formação e discussão ampla, seguido de um curso de capacitação e difusão de práticas em ATHIS com aulas teóricas, atividades de pesquisa e levantamentos, diagnósticos e ações práticas que foram divididas em 4 grupos de trabalho que analisaram as situações das comunidades urbanas Renascer, Esperança e União nos aspectos jurídicos, sociais, urbanísticos e ambientais.

A equipe de trabalho contou com a participação de 5 arquitetas urbanistas, 1 arquiteto urbanista, além de assessoria jurídica, assessoria contábil e assistente social. A partir do acompanhamento e consultoria da Rede ATHIS junto a equipe de trabalho em todas as etapas do projeto, esse grupo de arquitetas e arquiteto, que já vinham acompanhando às três comunidades urbanas, formaram um grupo de assessoria técnica denominado “Coletivo Painguás”, criado com o objetivo de contribuir, através do conhecimento técnico e da atuação humanizada, a busca na continuidade dos trabalhos nas comunidades por melhores condições de moradia e na luta pelo direito à cidade e à moradia digna.

Vale destacar que em ambas as experiências os grupos de trabalho já tinham estabelecido contatos prévios com os bairros e as comunidades

urbanas. Nos dois casos, o trabalho junto ao grupo de moradores e o contato com a gestão pública estavam em andamento, mas com diversos desafios para a implementação de ações concretas. A maioria das arquitetas das novas assessorias tinham conhecimento do histórico de formação das assessorias técnicas, no entanto, apesar da aproximação do que é conhecido como assessoria técnica no centro do processo de luta por moradia nas décadas de 1980/1990 e o compromisso político junto às associações e moradores, é notável os distintos tipos de atuação e que revelaram uma porosidade de perfis na conduta dos projetos.

As atividades desenvolvidas buscaram descrever as situações reais de cada comunidade urbana tomadas como objeto de análise e compreender os elementos necessários e os entraves existentes para a efetivação do processo de regularização fundiária nas duas experiências. Os resultados obtidos revelaram a invisibilidade das formas precárias de moradia que confrontam os indicadores positivos de infraestrutura urbana, relacionados à vulnerabilidade social como efeitos de estratégias vinculadas a planos regionais de desenvolvimento, em perspectiva histórica, que consolidaram a importante rede constituída por municípios médias e pequenas no interior do Estado de São Paulo.

Reflexões no cenário de ressignificação das assessorias técnicas

São entendidas como resultados, em ambos os projetos, a invisibilidade das situações reais das ocupações que conjugam a precariedade habitacional lida a partir da ausência total ou parcial de infraestrutura urbana básica e qualidade da moradia, a necessidade do aprimoramento no diálogo com o poder público, a aplicação de distintas metodologias, os desafios na transmissão do conhecimento técnico no processo participativo e nos limites da ATHIS na formação política das ocupações.

As experiências permitiram o fortalecimento, a aproximação e o conhecimento do campo da assessoria técnica para os estudantes e profissionais da arquitetura e urbanismo, para os moradores das comunidades e para os movimentos sociais do interior paulista. O desenvolvimento das ações, a partir da divisão dos participantes em grupos, possibilitou contatos diretos com as ocupações e em alguns casos, a formação de vínculos entre os participantes, resultando na formalização futura de novos grupos de assessorias técnicas.

A condução das ações refletiu o esforço da entidade proponente e da coordenação na elaboração de conteúdos, metodologias e produtos. Os desafios estavam presentes durante todo o processo, como vislumbrar métodos para lidar com as distintas realidades das comunidades, prazos de execução e com uma significativa quantidade de participantes com ou sem vínculos anteriores com o campo da ATHIS. Nesse cenário, os grupos envolvidos nos trabalhos junto às ocupações enfrentaram desafios no diálogo com o poder público, na aplicação de distintas metodologias, na transmissão do conhecimento técnico no processo participativo e nos limites na contribuição para a formação política das ocupações.

A busca da compreensão e análise das configurações do campo da ATHIS no contexto das iniciativas dos editais de patrocínio do CAU/SP, a partir das duas experiências é relevante, assim, por apresentar alguns limites estruturantes relacionados aos aspectos normativos que levam ao aprimoramento das ações e possíveis ressignificações dos princípios que caracterizam essa prática desde a década de 1960. Do ponto de vista da estrutura dos editais, o modo de operação das experiências aparece ancorado nos limites de recursos orçamentários, no prazo de execução, os objetos determinados em cada edital e nos critérios para seleção dos participantes dos projetos e das entidades proponentes.

O perfil das entidades proponentes também vai influenciar a configuração, os processos e os métodos dos projetos. No contexto geral dos editais, identificam-se alguns perfis, a partir da composição do quadro técnico e personalidade jurídica, formatos que guardam referências, alterações e permanências nas experiências históricas em assessorias técnicas e novas configurações que se aproximam de práticas participativas. Nesse quadro, parece importante assinalar as especificidades locais, as dinâmicas de exclusão, os processos recentes de reconfiguração espacial dos territórios no interior paulista, as formas de articulação dos movimentos sociais, as características da população, tipologias, formas de moradia e estrutura organizacional do poder público local.

Esses aspectos revelam especificidades que diferenciam os arranjos do trabalho no campo da ATHIS das ações pioneiras e inseridas nos programas habitacionais, principalmente aquelas localizadas nas metrópoles e centros urbanos. De um modo geral, as características que atribuímos às ATHIS podem ser relacionadas com elementos presentes nas experiências desde a década de 1960, que precederam as políticas habitacionais para a população de baixa renda. Neste quadro, entendemos como principais fundamentos do trabalho das assessorias técnicas os desafios de transmi-

tir conhecimento na assimetria entre os grupos técnicos e a população, o ganho de autonomia coletiva nos processos autogestionários, articulação política e a ampliação de propostas acerca do espaço através da construção coletiva em vez da adesão de soluções técnicas preestabelecidas.

As questões que articulam esses fundamentos não são tratadas de forma hegemônica nos distintos contextos pelos grupos DE ATHIS. De todo modo, durante o desenvolvimento das experiências esses fundamentos estiveram presentes nos debates com os grupos, para que, diante das novas possibilidades de atuação, fossem reconhecidos os possíveis aspectos que levaram às alterações da prática no processo recente de formação de “novos assessores técnicos”.

Considerações finais

Os aspectos analisados compõem pesquisas em andamento neste contexto mais recente de reconfiguração territorial do interior do Estado de São Paulo, cujos desdobramentos por sobre estas cidades e nas situações precárias de moradia apresentam particularidades na configuração sobre o território e influenciam diretamente a forma de atuação da ATHIS. O contexto recente revela tramas complexas que envolvem poder público, assessorias técnicas, novos sujeitos políticos, novas formas de organizações de movimentos sociais e do mercado imobiliário, com consequências complexas para o processo de reconfiguração de territórios, especialmente no interior do Estado de São Paulo.

Na perspectiva de chaves de leitura que relacionam a precariedade habitacional em cidades do interior do Estado de São Paulo, o vínculo com a atuação no campo da ATHIS e com o desenho operacional dos editais do CAU/SP, renova-se o desafio de reconhecer as alterações desses territórios frente a atuação de “novas assessorias técnicas” no interior paulista. No que se refere aos desafios da invisibilidade das habitações precárias no interior do Estado de São Paulo, apresentam-se questões preliminares acerca da identificação e das relações entre ATHIS e a precariedade habitacional nas cidades do interior como política de Estado a partir da continuidade dos levantamentos e análises desenvolvidos a partir das duas experiências realizadas em parceria com o CAU/SP.

Nesse sentido, em relação ao campo da ATHIS, o breve histórico do percurso das assessorias e assistências técnicas apresentados neste trabalho está relacionado, em grande parte, a existência desse campo de atuação

nas metrópoles e centros urbanos e que possibilitaram a formação de um arcabouço teórico, prático e referencial de projetos de urbanização, novas moradias e melhorias habitacionais. No entanto, nas cidades médias e pequenas localizadas no interior paulista verifica - se os limites de interação das situações precárias de moradias com as ações realizadas ou organizadas neste campo.

No que se refere às experiências realizadas em parceria com CAU/SP, é possível concluir que, apesar da busca em fortalecer e fomentar as ações em ATHIS no interior paulista, ainda estão na margem da ação do poder público e podem ser lidas como práticas alternativas e pulverizadas no contexto de suspensão de políticas habitacionais. No entanto, são processos fundamentais na contribuição para promover a visibilidade das situações habitacionais precárias e para o debate acerca da ATHIS como política de estado a partir do reconhecimento de limites estruturantes, de novos arranjos e da necessidade da continuidade da atuação.

Referências

Bonduki, N.; Rolnik, R. (1979). “Periferias. Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho”. Cadernos de Estudo e Pesquisa 2, São Paulo, Prodeur, Fupam, FAU-USP.

Camargo, C. M. de; Cicuto, M. (2020). “Assessorias técnicas no programa Minha Casa Minha Vida Entidades”. Novos conteúdos e arranjos para a autogestão habitacional no Brasil. São Paulo, Arqutextos, Vitruvius, ano 21, n. 243.01, ago. 2020.

Cicuto, M. (2019). Experiências de assessorias técnicas em programas habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Santo André: UFABC (Tese de Doutorado), 2019.

Lopes, J. M. (2011). Sobre arquitetos e sem-tetos: técnica e arquitetura como prática política. Tese (Livre-docência) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

Oliveira, F. de (1972). A economia brasileira: crítica à razão dualista. São Paulo: Brasiliense (Seleção Cebrap, n.2).

Pequeno, R. (2009). Favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades médias brasileiras: Mudanças e tendências nas políticas habitacio-

nais. In: Às cidades médias ou intermediárias num mundo globalizado. Sanfeliu, B.C., Maria Encarnação Beltrão Esposito (Editora): Edicions de la Universidad de Lleida, 203-225.

Reis Filho, N. G. (2006). Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Artes.

Royer, L. (2007). “Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo”. São Paulo, Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras, 2007.

Santo Amore, C. (2004). Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade. Dissertação (Mestrado) – FAU-USP, São Paulo.

Santo Amore, C. (2016). “Assessoria e Assistência Técnica: Arquitetura e Comunidade na Política Pública de Habitação de Interesse Social”. 2o Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – UrbFavelas, Rio de Janeiro.

Parte III

Dinâmicas Imobiliárias

DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS

Eduardo A. C. Nobre

Introdução

Após as apresentações do dia anterior sobre a Política Habitacional no Brasil e na América Latina e as formas de produção alternativa de habitação social e sua articulação socioprofissional (autogestão, autoconstrução, cooperativas e assistência técnica), o tema da Quarta “Mesa do Seminário Internacional – Habitação e Direito à Cidade: um olhar latino-americano” foi sobre a dinâmica do mercado imobiliário.

Considerando que em um sistema capitalista a habitação é uma mercadoria, analisar o seu processo de produção, circulação e consumo é essencial para compreender como tornar essa mercadoria mais acessível aos grupos sociais mais excluídos, garantindo assim o direito à cidade.

Em um contexto de capitalismo periférico, esse direito se torna ainda muito mais difícil tendo em vista a enorme diferença de distribuição de renda e a concentração da terra na mão de poucos, o “Nó da Terra” conforme Ermínia Maricato (2008), que, ao exercer seu poder do monopólio, fazem com que a habitação seja uma mercadoria inacessível pelo mercado formal para um grande contingente da população, ocasionando assim a explosão de formas informais de produção, como as favelas e os loteamentos ilegais.

Dessa forma, torna-se extremamente importante compreender como se dá a dinâmica desse processo de produção imobiliária, principalmente nos países da América Latina. Com isso, a mesa retomou questões importantes que vem sendo tratadas pelos trabalhos clássicos de diversos autores nacionais e internacionais desde a década de 1970 (ABRAMO, 2001; HARVEY, 1985; JARAMILLO, 2009; LOGAN e MOLOTCH, 1987; MARICATO, 1982; MARICATO, 1996; TOPALOV, 1974).

Nessa análise destacaram-se algumas questões de extrema importância que foram abordados pelos expositores desta mesa: as formas de financiamento da produção e o papel fundo público no setor da construção civil, a atuação e articulação do poder público com os agentes privados no processo imobiliário, o processo de produção dos mercados imobiliários

formal e informal, e os impactos urbanos desse processo na valorização da terra e da mercadoria habitação.

Resumo das Exposições

O primeiro expositor foi o professor Alex Paulsen Espinoza, professor da Universidade Católica Silva Henríquez do Chile, que apresentou o trabalho “*Dinâmicas subsidiarias de la vivienda social suburbana em Coronel, Region de Bio-Bio, Chile*”. Neste trabalho ele estudou o fenômeno de suburbanização das cidades médias chilenas pelas classes de baixa e média-baixa rendas. Retomou o início desse processo a partir da elaboração da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em 1979 durante a ditadura militar chilena (1973-1990).

Baseado na consultoria dos economistas da Escola de Chicago, o Governo Militar chileno implantou a lógica de mercado para todos os setores da economia, inclusive o de produção habitacional, resultando na ideologia da casa própria. Essa mesma política implementou um sistema de subsídios aos setores de baixa e média-baixa rendas para a aquisição da casa própria. Contudo, em função dos baixos valores subsidiados, essa política ocasionou a expansão urbana para setores de risco de áreas ambientalmente sensíveis à procura de terras de menor valor.

O trabalho demonstrou essa lógica, analisando a formação recente da periferia da cidade Coronel, cidade de porte médio com aproximadamente 110 mil habitantes na província de Concepción, localizada na Região de Biobío. No caso analisado, o professor concluiu que se trata de uma lógica atual que busca promover o subúrbio diferenciado, a partir da articulação da questão habitacional com a noção de bem-estar e integração com a natureza, mesmo que essa natureza seja criada artificialmente, resultado de uma atuação forte do Estado através do sistema de subsídios à aquisição da casa própria.

A próxima expositora foi a professora Beatriz Mioto do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC, que apresentou o trabalho “*A Dinâmica Imobiliária Brasileira*”. A palestra foi dividida em duas partes: a primeira foi análise da dinâmica nacional econômica e o impacto sobre o mercado imobiliário a partir da análise das políticas macro-estruturais e a dinâmica dos gastos governamentais e de fundo público e a segunda foi uma tentativa de periodização dos ciclos imobiliários recentes a partir da dinâmica setorial e seus padrões de acumulação.

A primeira observação importante que a professora fez foi que existe uma diferenciação muito forte da dinâmica imobiliária nacional, em função da grande desigualdade do mercado nacional e da diversidade de tamanho das empresas e de suas estratégias empresariais.

Com relação às empresas, além das diversas formas de atuação: loteadoras, construtoras, incorporadoras, etc. elas têm tamanhos e estratégias de capitalização muito diferentes. Nesse aspecto as grandes empresas familiares de capital aberto têm maior facilidade de recuperação frente às crises que as demais. Com relação às diferenciações regionais, além da dicotomia norte e sul, os mercados imobiliários metropolitanos consolidados são os que apresentam uma maior resiliência frente às crises econômicas e conseguem uma recuperação mais rápida que os outros mercados.

A professora propôs uma periodização da dinâmica imobiliária nacional recente dos últimos vinte anos, dividindo-os em quatro períodos: 2003 a 2008 – Aceleração e mudança estrutural; 2009 a 2011 – Auge da expansão a partir do fundo público; 2012 a 2014 – Desaceleração cíclica; 2015 a 2019 – Crise e ajuste defensivo; e Pós 2020 – Recuperação seletiva.

No primeiro período, a professora chama a atenção para a mudança estrutural do mercado imobiliário brasileiro a partir de 2003 em função das mudanças no marco regulatório e da abertura de capitais das empresas imobiliárias na bolsa de valores. Essas modificações ocasionaram uma grande expansão no mercado, com grande valorização no preço dos imóveis assim como no lucro líquido das empresas do setor.

O período entre 2015 e 2019 é o auge dessa expansão e valorização, quando o fundo público, principalmente através do Programa Minha Casa Minha Vida, foi fundamental para manter o dinamismo do setor em momento de crise econômica em escala global.

Durante esse período de expansão, houve um crescimento geral das empresas, seja através da expansão nacional de grandes empresas do sul/sudeste, seja pela expansão regional de novas pequenas e médias empresas.

A partir de 2012, o setor passa a sofrer uma desaceleração cíclica, acentuada fortemente pela crise econômica entre 2015 e 2019 e a quebra no setor decorrente da Operação Lava-a-Jato, quando há um ajuste defensivo, com a centralização do capital, ocasionado pela aquisição de diversas empresas de pequeno porte pelas grandes empresas nos mercados

consolidados. A partir de 2020 há uma recuperação do setor, contudo com níveis de valorização dos imóveis e de lucro bruto das empresas em patamares muito menores aos que ocorreram no ciclo de expansão e com muito menos empresas que nas fases anteriores.

A professora terminou concluindo que os aspectos macroestruturais econômicos ditam o ritmo de capacidade de financiamento e endividamento do setor, possibilitando o ciclo de expansão. Os estímulos das políticas públicas são muito relevantes para o processo de acumulação de capital dessas empresas. Por fim, a partir dos dados da razão entre crédito imobiliário e PIB, a professora destacou que o processo de financeirização da produção imobiliária brasileira vem crescendo, porém ainda está longe do nível atingido por países centrais, como Estados Unidos e Reino Unido.

Na sequência, o professor Estevam Vanale Otero, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista, Campus de Bauru, apresentou o trabalho “*Mercado Imobiliário e Direito à Cidade no Interior Paulista*”. Analisando a produção imobiliária nas cidades de porte médio do interior paulista entre 2001 e 2019, o professor identificou duas principais tipologias que são o principal motor da expansão do setor: a do parcelamento do solo em loteamento e a produção unidades da Programa Minha Casa Minha Vida.

Os dados analisados foram coletados a partir das informações do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPOHAB) do Governo do Estado de São Paulo e tabulados pelo Secovi. A partir da análise desses dados, e considerando essa produção proporcional ao estoque pré-existente, o professor demonstrou que essa produção se concentrou em vinte municípios, considerados como capitais regionais pelo relatório de classificação Regiões de Influência das Cidades (REGIC) do IBGE (2008; 2020).

Nesses municípios houve um crescimento explosivo dessas duas tipologias entre 2001 e 2015, sendo que esse aumento também atingiu os municípios pequenos que fazem parte dos seus arranjos populacionais contíguos, visto que o mercado de terra nessas áreas funciona de forma integrada.

O professor identificou dois principais impactos urbanos nesse crescimento explosivo. O primeiro foi o aumento expressivo entre 30% e 40% da vacância imobiliária nessas regiões, demonstrando o seu caráter especulativo, tendo em vista que a produção foi muito acima da demanda. Esse crescimento da produção resultou também no enorme aumento do

preço da terra, que em alguns casos chegou a 1.600%, variando de 30 para 490 reais por metro quadrado.

Nessas cidades, geralmente, esse processo se iniciou com um grande loteamento periférico em área rural, seguindo os eixos rodoviários, que acabou abrindo uma frente de expansão para outros empreendimentos semelhantes, podendo ser loteamentos fechados para classe média e alta ou loteamentos abertos com lotes pequenos para a classe média-baixa.

Do ponto de vista da produção desses empreendimentos, averiguou-se que o capital investido na produção desses loteamentos é o capital mercantil local, cujos proprietários fazem parte da elite econômica local e que usam das suas relações políticas para manipular a legislação urbanística em seu proveito.

A segunda linha de expansão imobiliária residencial foi ocasionada pela contratação das unidades do Programa Minha Casa Minha Vida entre 2009 e 2019, sendo que muitas das capitais regionais do caso anterior também estavam entre as vinte cidades que tiveram maior contratação das unidades do programa, por vezes resultando em aumento do estoque habitacional em mais de 25%.

Por outro lado, a precariedade habitacional e a favelização também aumentaram muito nesses municípios, chegando até a dobrar, tendo em vista que a produção que ocorreu estava baseada única e exclusivamente na valorização do produto e não na demanda real dessas cidades.

A existência de uma economia dinâmica com muita terra disponível e infraestrutura rodoviária permitiu a expansão urbana desses municípios em função desses empreendimentos, sendo que algumas cidades chegaram a dobrar de tamanho, através de uma articulação política para a mudança na legislação do perímetro urbano e implantação de infraestrutura, atendendo às necessidades desse capital imobiliário.

O professor concluiu que diante das transformações recentes na economia nacional, só restou a essas elites locais o controle da terra, e, dessa forma o setor imobiliário se tornou o setor econômico mais importante dessas cidades, e questionou como fazer valer o direito à cidade nessas localidades se a principal atividade econômica delas é a produção da própria cidade.

O último expositor, João Tonucci, professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE-UFMG), apresentou o trabalho “Mercados Informais de Terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte: evidências a partir da fiscalização de loteamentos irregulares entre 2009 e 2018”.

Segundo o professor, a pesquisa nasceu de um trabalho de consultoria feita para a revisão dos planos diretores de onze municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), onde se percebeu a predominância da produção imobiliária de loteamentos informais.

A partir da constatação da existência desse fenômeno, a pesquisa colocou a pergunta de quem são os agentes promotores e financiadores desse tipo de loteamento e de qual é o papel dos mercados informais da terra na expansão urbana da RMBH nos últimos dez anos, no contexto de reestruturação econômica, neoliberalismo e financeirização da produção imobiliária. Dessa forma, o trabalho retomou um tema que foi bastante estudado entre os anos de 1970 e 1990, mas que vem sendo menos considerado nos anos recentes.

Para tanto, a pesquisa se concentrou no estudo da atuação dos dois agentes principais nesse processo: o Estado e o promotor imobiliário. Tendo em vista a dificuldade na coleta de dados e a falta credibilidade na fala dos entrevistados, tendo em vista que se trata de um mercado ilegal, a principal fonte utilizada foram os dados dos relatórios de fiscalização da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), que é responsável pela aprovação e fiscalização dos todos loteamentos nos 34 municípios da RMBH.

Após a coleta de dados sobre 705 loteamentos irregulares entre 2009 e 2018, foi feita um mapeamento desses dados, coleta de dados adicionais em sites e portais da internet e inspeção em trabalho de campo. A partir disso foi montada uma base e classificação dos tipos de loteamento e dos loteadores, assim como uma leitura crítica da legislação de uso e ocupação do solo dos municípios envolvidos. A última fase da pesquisa constitui-se de entrevistas semiestruturadas com agentes do Estado e do mercado.

Com relação a atuação do Estado, a pesquisa definiu duas formas de atuação. Em primeiro lugar uma sobre-regulação, com um cabedal de leis federais, estaduais e municipais que são extremamente complexas, restritivas e muitas vezes contraditórias, e de outra parte, a tolerância com

relação ao fenômeno, tendo em vista a dificuldade de fiscalização, que resulta em desrespeito à lei e baixa aplicação das penalidades e em promessas constantes de realização de processos de regularização fundiária.

Foi verificada uma concentração espacial desses loteamentos irregulares em oito municípios do vetor norte de expansão da RMBH, justamente o local que vem concentrando uma quantia enorme de investimentos em infraestrutura para viabilizar a implementação de diversos grandes projetos urbanos públicos e privados.

Do ponto de vista da personalidade jurídica desses promotores, a pesquisa descobriu que 45% são empresas privadas, 40% são pessoas físicas e 15% empresas e autarquias do poder público. Com relação às empresas privadas existe uma diversidade de promotores, como associações profissionais e de classe, igrejas e cooperativas habitacionais.

No caso das empresas públicas ou privadas a atuação foi deliberada em desrespeito à legislação e regulação do uso e ocupação do solo, enquanto que os empreendedores individuais, na maioria das vezes, desconheciam o arcabouço legal do processo de aprovação desses empreendimentos.

Contudo, o grande achado da pesquisa é que o mercado ilegal de terras na RMBH não corresponde mais ao loteamento periférico de baixa renda do final dos anos 1970, mas atualmente corresponde, na sua maioria, ao loteamento suburbano voltado para as classes média e alta rendas.

As características do loteamento ilegal de baixa renda que ainda persistem são de lotes entre 100 e 300 metros quadrados, com valores variando entre 5 e 50 mil reais, comprados para moradia, geralmente executada por autoconstrução, configurando-se como loteamento periférico popular. Já no loteamento ilegal de média e alta renda, os lotes têm área entre 500 e 5.000 metros quadrados, comprados para a construção por encomenda de casas de campo ou chácaras em loteamentos fechados, por motivo de lazer, investimento ou *buy-to-let*, com o preço variando entre 50 a 200 mil reais.

Na pesquisa foi constatado que o pequeno promotor imobiliário periférico ainda existe, mas ele tem sido cada vez mais absorvido por imobiliárias legais que atuam na região.

Em ambos os loteamentos foi detectada uma grande vacância, demonstrando que essa produção é mais uma estratégia de reprodução do capi-

tal mercantil da elite política e econômica dessas cidades, através do valor de troca desses lotes, do que uma demanda real da população desses municípios pelo seu valor de uso. Logicamente que eles apresentam um déficit habitacional grande nas camadas de mais baixa renda, que, contudo, não conseguem mais acessar esse mercado.

Questões para o aprofundamento do debate

Uma das conclusões principais da mesa é que as discussões sobre o fenômeno da financeirização não ajudam a compreender a maior parte da produção imobiliária que vem ocorrendo nas cidades de porte médio no Brasil e em outros países da América Latina. Mesmo no caso das grandes empresas de capital aberto, conforme demonstrado pela professora Miotto, o grau de financeirização ainda é muito baixo se comparado aos países do Norte Global.

Por outro lado, a dependência desse ramo econômico e de suas empresas do capital do fundo público ainda é grande, como demonstrado nos casos do Brasil e do Chile, e essencial para manter a lucratividade do setor em tempos de crise, quando a atuação dessas empresas se retrai para os grandes mercados consumidores das regiões metropolitanas consolidadas e produtos voltados para a alta renda.

Por outro lado, as relações entre a classe política e o mercado imobiliário demonstraram haver a existência de coalizões de crescimento para promover a máquina de crescimento urbano nas cidades de porte médio localizadas nas franjas metropolitanas ou no interior do Brasil e do Chile.

Diferentemente também dos casos das cidades do Norte Global, as coalizões de crescimento latino americanas ocorrem porque muitas vezes a classe política se confunde com a classe de proprietários da terra e a classe empresarial, manipulando a legislação e a máquina do Estado em benefício próprio. Dessa forma, compreender como se dão as relações entre proprietários, promotores imobiliários e políticos nesses contextos é um ponto importante para o desenvolvimento de futuras pesquisas.

Em três das quatro exposições ficou demonstrado que essa máquina do crescimento urbano “à brasileira” se dá através do processo de valorização da terra pela promoção de loteamentos, legais ou ilegais, voltados para as mais diversas classes sociais e estratos de renda, configurando uma transformação da lógica da produção ilegal periférica dos anos 1970.

O papel da terra enquanto ativo e o seu processo de valorização ganham contorno significativo no período contemporâneo e demandam maiores aprofundamentos.

Contudo, como essa promoção imobiliária se dá pelo valor de troca (oferta do produto), desconectada do valor de uso (quem é a demanda), outra questão que se coloca é até quando esse processo se sustenta, tendo em vista que na maior parte dos casos apresentados as taxas de vacância dos empreendimentos são bastante altas.

A ausência da atuação do Estado através da implementação de instrumentos de controle da produção ou da valorização imobiliária, seja pela criação de um banco de terras, ou pela implementação de instrumentos de recuperação dessa valorização, foi algo notado pela plateia, porém, conforme resposta dos palestrantes, se a promoção imobiliária virou a principal atividade econômica de muitas cidades, sustentadas por essas coalizões de crescimento, é pouco provável que os agentes públicos consigam implementar tais ações.

Concluindo, os processos de urbanização brasileiro e latino americano refletem as transformações econômicas pelas quais a economia mundial pós-fordista vem passando, onde a produção imobiliária passou a ocupar um papel mais central no processo de acumulação do capital, seja nas grandes cidades, seja nas cidades de porte médio. Não que ela não fosse importante nos períodos anteriores, mas a reestruturação produtiva, os processos de desindustrialização e o aumento da importância do setor do agronegócio, parecem estar transformando o setor imobiliário no principal setor de desenvolvimento econômico de muitas dessas cidades. Dessa forma, continua em pé o desafio de responder à pergunta formulada por um dos expositores: como garantir o direito à cidade, se o grande negócio da cidade é produzir cidade?

Referências

Abramo, P. (2001). Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano. Rio de Janeiro: Observatório imobiliário e de Políticas do Solo.

Harvey, D. (1985). The Urbanization of the Capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization. Baltimore: John Hopkins University Press.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2008). Regiões de Influência das Cidades: 2007. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). Regiões de Influência das Cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE.

Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá: Universidad de los Andes.

Logan, J. R.; Molotch, H. (1987). Urban Fortunes: the political economy of place. Berkeley: University of California Press.

Maricato, E. (1982). Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa Ômega.

Maricato, E. (1996). Metrôpole na periferia do capitalismo. São Paulo: HUCITEC, 1996.

Maricato, E. (2008). O nó da terra. Piauí, v. 2, p. 34-35, junho/2008.

Topalov, C. (1974). Les promoteurs immobiliers. Paris: École Pratique des Hautes Études.

DINÁMICAS SUBSIDIARIAS DE LA VIVIENDA SOCIAL SUBURBANA EN CORONEL, REGIÓN DEL BIOBÍO, CHILE

Voltaire Alvarado Peterson

Álex Paulsen Espinoza

Jordy Cárcamo Hernández

Introducción

Los suburbios representan un fenómeno urbano complejo que ha recibido creciente atención en las últimas décadas. Estudios recientes señalan la emergencia de prácticas sociales disruptivas en estos entornos tradicionalmente homogéneos, permitiendo su reclasificación a partir de evidencias disidentes que desafían el orden suburbano estándar (Maginn & Steinmetz, 2015). El trabajo de Maggin y Anacker (2022) analiza, entre otras dimensiones, la creación de suburbios impulsada por la industria inmobiliaria previo a la crisis hipotecaria de 2008, el aumento en el consumo de juguetes sexuales en sofisticados suburbios de clase alta, y la instalación de familias homoparentales en un espacio históricamente normalizado bajo la lógica del American Way of Life. La imaginación espacial sobre los suburbios se nutre en gran medida de representaciones en series de televisión y películas, constituyendo evidencia irrefutable en la configuración del imaginario de lo que un suburbio debe ser. Esto apunta a la transformación global hacia un “mundo suburbano” (Hamel & Keil, 2016; Harris, 2010).

El concepto de suburbio carece de consenso en los estudios urbanos respecto a su definición (Forsyth, 2019; Vaughan et al., 2009), abordándose principalmente a través de múltiples dimensiones, incluyendo: ubicación; características físicas del entorno como densidad y tipologías edificatorias (Whitehand, 1975); transporte y movilidad (Mejía-Dorantes et al., 2012); usos y funciones derivados de su planificación (Kenna, 2007); gobernanza y administración (Hamel & Keil, 2016); composición demográfica (Madden, 2003); exclusividad socioeconómica (Hill et al., 1995) y estilos de vida asociados (Jensen & Leven, 1997); patrones de construcción (Chakraborty et al., 2010); problemáticas ambientales y culturales (Hanlon, 2009); e indicadores que combinan varios de estos criterios (Hanlon, 2008). La actuación de agentes privados en áreas suburbanas también

ha sido ampliamente estudiada, permaneciendo en un segundo plano la acción estatal y su promesa de bienestar, especialmente en ciudades intermedias del sur de Chile.

Los casos documentados en el Norte Global adolecen de contradicciones concretas respecto a políticas de fomento a la propiedad de vivienda. Salvo excepciones como Irlanda, la tendencia general indica que los suburbios se desarrollan al margen de la provisión estatal de vivienda. En Estados Unidos, el suburbio histórico representa la vía de escape de las clases medias blancas fuera de los distritos centrales en deterioro (Fishman, 1987; Jackson, 1985), situación que se replica en el centro de Europa con la alta concentración de población migrante en áreas centrales (Bontje & Burdack, 2011), la ruptura de homogeneidades religiosas en suburbios ingleses (Cochrane, 2011), y el largo proceso de transformación post-apartheid en Sudáfrica (Harrison & Zack, 2014). Tanto en Estados Unidos como Europa, la lógica suburbana ha evolucionado hacia post-suburbios y el declive de estos (Bontje & Burdack, 2011; Jonas, 2011).

En Latinoamérica, la formación de suburbios sigue reglas moderadamente distintas a las de Estados Unidos y Europa, encontrándose aún en desarrollo -y en algunos casos, declive- (Audirac et al., 2012), pero igualmente con escasa o nula provisión estatal de vivienda según la literatura disponible. Ejemplos ilustrativos son la península sur de Brasilia, habitada por profesionales que trabajan en el centro político, y el complejo Nordelta en Argentina, que transformó el paisaje fluvial en urbanizaciones exclusivas para sectores acomodados (De Araújo, 2018).

El caso chileno ha abordado tangencialmente la conformación suburbana. Trabajos como el de Armijo (2011) señalan al suburbio como agente de conversión de suelo agroproductivo y motor de expansión urbana. Pero la investigación sobre el rol del Estado como impulsor de desarrollos suburbanos residenciales ha sido escasa, especialmente fuera del eje Valparaíso-Rancagua. Esto contrasta con las tendencias en literatura internacional de las últimas dos décadas respecto a la actuación estatal en la producción de espacios suburbanos (Buchsbaum, 1998; Kim et al., 2021).

La particularidad de ciudades intermedias no radica únicamente en su tamaño, sino también en su vínculo con la naturaleza y la generación de entornos domesticados, donde el paisaje es absorbido por nuevas formas residenciales que proyectan contornos de bienestar anclados en la propiedad. Tal es el caso de Coronel, cuya ubicación en un entorno forestal productivo, con áreas protegidas y cuerpos de agua, es valorizada por

urbanizaciones residenciales subsidiadas dirigidas a sectores emergentes. Esta noción de bienestar subsidiario, contradictoria en sus alcances, representa la evolución de la cultura neoliberal chilena, basada en la promoción de la propiedad como logro esencial para el desarrollo personal.

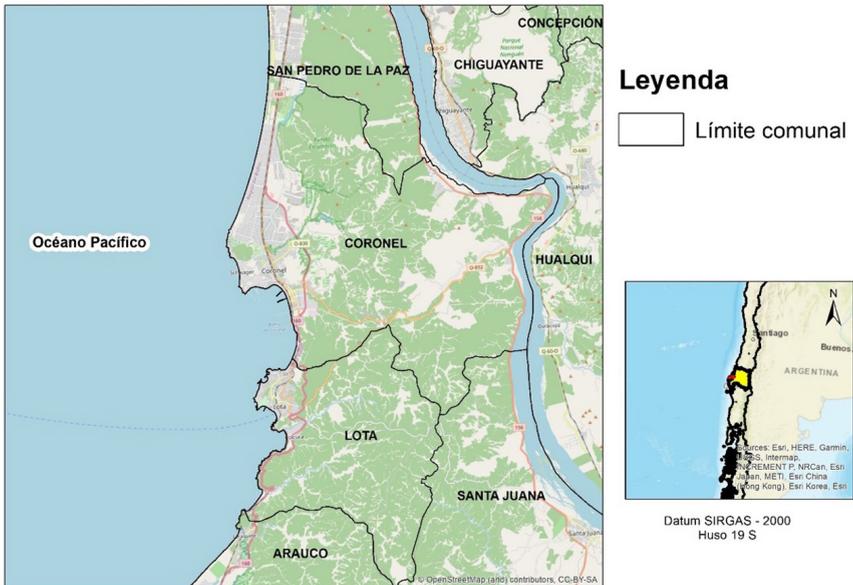
El presente estudio tiene como objetivo analizar la actuación estatal en ciudades intermedias como Coronel y su promesa de bienestar a través del acceso subsidiado a vivienda en propiedad. Conceptualmente, se desarrolla una discusión inicial sobre visiones del espacio suburbano en literatura internacional y latinoamericana, constatando su multidimensionalidad simultánea a vacíos sobre el rol estatal. Luego se aborda la articulación entre provisión estatal de vivienda, bienestar y propiedad en nuevas áreas suburbanas de la comuna de Coronel. Finalmente, se exploran las intersecciones entre suburbio, naturaleza, bienestar y propiedad.

Metodología

En el contexto de Coronel, una ciudad chilena con una población de 109.709 habitantes, ubicada en la zona costera de la Región del Biobío, este estudio emprende una exploración de caso para diseccionar la manifestación espacial de la propiedad subsidiaria contemporánea. Coronel, una ciudad de tamaño medio, forma parte del área metropolitana sur de Chile, el Gran Concepción (Ver Figura 1). Coronel integra el Área Metropolitana del Gran Concepción, conglomerado urbano este último que luego del Área Metropolitana de Santiago es el segundo más grande del país. Su patrón de crecimiento difiere de otros casos nacionales por la presencia de plantaciones forestales entremezcladas en el tejido residencial. Las urbanizaciones se insertan así en una matriz productiva de monocultivos industriales de pino y eucalipto, configurando periferias singulares (De Mattos et al., 2014).

Su expresión territorial se distingue de otras áreas metropolitanas por la intercalación de zonas forestales dedicadas al cultivo de especies exóticas como el eucalipto y el pino de Oregón. Esta mezcla de naturaleza manufacturada y urbanidad crea periferias suburbanas que divergen de aquellas en otras metrópolis chilenas como el Gran Santiago y el Gran Valparaíso.

Figura 1 - Localización de la comuna de Coronel, Región del Biobío



Fuente: elaboración propia.

Este fenómeno, originado a partir de subsidios habitacionales suburbanos, se escudriña por su influencia en el bienestar a través de su interacción con la naturaleza. Paralelamente, se examina la emergencia de una clase media, fomentada por vías subsidiarias hacia la propiedad de vivienda. La periferia de las ciudades intermedias chilenas se ha poblado en las últimas décadas de conjuntos de vivienda social, configurando paisajes suburbanos distintivos mediante la acción articulada entre el Estado, el mercado inmobiliario y las aspiraciones de movilidad social de los residentes.

Impulsada por subsidios estatales, la industria inmobiliaria ha producido en Coronel un dinámico mercado de vivienda social que consolida “suburbios del sur”, espacios socio-residenciales donde confluyen lógicas de planificación, demandas de sectores emergentes y aspiraciones de movilidad social materializadas en el acceso a propiedad. Para examinar en profundidad este proceso, se realizó trabajo de campo entre julio 2022 y febrero 2023, considerando la multidimensionalidad de amenazas -inundaciones, incendios- que enfrentan estos territorios del borde costero.

En estos nuevos barrios suburbanos, la naturaleza ordena y organiza el espacio residencial, aunque paradójicamente se trata de entornos profundamente intervenidos y de paisajes productivos de monocultivos

forestales. Para los habitantes, no obstante, la cercanía a áreas verdes representa un valor primordial, asociándose a ideales de bienestar. La domesticación de esta naturaleza producida visibiliza, a la vez, procesos de homogenización en la materialidad de las viviendas que albergan a sectores sociales cuyo principal capital proviene de subsidios habitacionales.

Para analizar estos procesos, por lo tanto, hemos utilizados una serie de fuentes y levantamiento de datos que fueron dando cuenta de este fenómeno de manera inicial. En primer lugar, se extrajeron microdatos censales desde el programa Redatam a partir de los Censos de Población y Vivienda de los años 2002 y 2017. Luego, se construyeron bases de datos con los subsidios otorgados, específicamente los que siguen: DS. 174 (2005 – Fondo Solidario de Vivienda), DS. 49 (2012 – Fondo Solidario de Elección de Vivienda), DS. 10 (2015 – Programa de Habitabilidad Rural) y el DS. 19 (2016 – Integración Social y Urbana). Esta base de datos fue construida considerando los siguientes parámetros:

Cuadro 1 - Matriz de datos de los subsidios otorgados en Coronel

ID	Región	Provincia	Comuna	Nombre Proyecto	Año Inicio	Programa	N° viviendas	X	Y

Fuente: elaboración propia.

Esta base de datos fue geocodificada en ArcGis para verificar distribución, localización y patrones de espacialización de los subsidios de vivienda en un marco temporal que va desde el 2004 hasta el 2020. Luego de ello, se analizaron cada uno de los subsidios, mencionados anteriormente, para identificar sus características y requisitos y con ello compararlos. Para corroborar la existencia de suburbios o formación de estos, se procesaron imágenes satelitales Sentinel 2 obtenidas a través de la aplicación Landviewer el día 28/01/2023, las cuales fueron corregidas y procesadas a través del plugin SCP de Qgis. Luego, se aplicó una máscara correspondiente a las comunas de Coronel y Lota para agilizar el trabajo. Ya procesadas el raster resultante fue vectorizado en la misma aplicación, y corregido basándose en ciertos elementos y clasificaciones obtenidas del catastro de uso de suelo y vegetación de CONAF, con el objetivo de identificar la extensión de los proyectos de vivienda hacia el sector nororiente de la comuna. Esto también se vio complementado con la construcción de una base de datos de los permisos de edificación de la comuna con datos que fueron extraídos desde el Servicio de Impuestos Internos y que

nos permitió verificar los patrones de localización de las edificaciones en un periodo de tiempo que va entre el 2010 y el 2017.

Con esto, fue posible avanzar en una primera etapa de la investigación que dice relación con la existencia de suburbios en esta área de estudio y con ello verificar como la acción estatal esta actuando para promover este tipo de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaremos la discusión que existe en torno a los suburbios a nivel global y también en América Latina, para luego, discutir acerca de la producción de vivienda en propiedad en estos suburbios. Posteriormente, pasaremos a analizar el caso de estudio en cuestión, es decir, Coronel comenzando con sus características sociales y de vivienda, para luego pasar a la espacialización de la acción estatal a través de la vivienda, pero considerando el bienestar y la naturaleza en estas operaciones.

Los suburbios estatales en la discusión internacional y latinoamericana

La suburbanización ha sido ampliamente debatida por académicos en Europa (Phelps & Wu, 2011) y Norteamérica (Jackson, 1985) desde la década de 1990 (Buchsbaum, 1998). El foco de estos debates ha sido explicar la producción del espacio suburbano e identificar temas como el deterioro de los suburbios interiores en comparación con áreas urbanas centrales utilizando indicadores (Hanlon, 2008; Hanlon & Vicino, 2007; Hill et al., 1995; S. Lee & Leigh, 2007); cambios en la concentración de ingresos y pobreza dentro de los suburbios en zonas metropolitanas (Madden, 2003; Murphy, 2007); y proponer definiciones de lo que constituye un suburbio considerando ubicación, entorno construido, accesibilidad, actividades, funciones, límites administrativos, estilos de vida, población, exclusividad, diseño, planificación, problemas ambientales y culturales (Forsyth, 2019; Vaughan et al., 2009).

En este contexto, las nuevas configuraciones metropolitanas han dado paso al concepto de post-suburbia, refiriéndose a una nueva era de urbanización con nuevos asentamientos y agentes que producen este entorno (Phelps & Wu, 2011). Estudios longitudinales han demostrado que la descentralización precede la formación de suburbios (Vicino, 2008). Los nuevos asentamientos suburbanos se han caracterizado por factores étnicos (Vrooman & Greenfield, 1980), de transporte (Crane, 1996; Mejía-Dorantes et al., 2012), asociaciones público-privadas (Forsyth, 1997), tipologías llamadas “nuevo urbanismo” impulsadas por el mercado (Gor-

don & Vipond, 2005; Shen & Wu, 2017), migración (Wulff & Lobo, 2009), gentrificación (Collins, 2013; Markley, 2018) y principios de desarrollo sostenible (Trudeau, 2018).

La literatura ha identificado tres agentes en el desarrollo de estos espacios: privados, estado y gobiernos metropolitanos (Phelps & Wu, 2011). Los estudios sobre el sector privado son abundantes y dominantes (Hidalgo et al., 2005). Sin embargo, el análisis del estado y las políticas de vivienda constituye una brecha importante. El enfoque ha estado en el rol empresarial del estado a nivel local, como evidencia un estudio sobre una ciudad suburbana en Beijing, donde el municipio configuró diversos tipos de vivienda, pero falló en proveer infraestructura adecuada (Wu & Phelps, 2011). Se necesitan más estudios sobre el rol del estado y políticas de vivienda en la formación de suburbios.

En Corea del Sur, el gobierno metropolitano de Seúl ha desarrollado más de 15 ciudades suburbanas planificadas desde 1980, ejemplificando la acción estatal a escala metropolitana (Lee & Shin, 2011). La gobernanza centralizada entró en crisis durante la recesión asiática en 1997, incorporando agentes privados y estableciendo una gobernanza fragmentada debido al dominio estatal en la producción de espacios suburbanos. Esto ilustra la reciente competencia entre agentes públicos y privados en la provisión de vivienda suburbana en Asia. Un estudio comparativo de Kim y Kim (2016) entre un suburbio desarrollado por el estado y otro por el sector privado en el Área Metropolitana de Seúl muestra que el sector público puede producir espacios suburbanos habitables, conectados y sostenibles, contrastando con el caso de América Latina.

En Europa, históricamente han participado en el desarrollo y planificación suburbana gobiernos nacionales, regionales y locales, planificadores públicos y privados, desarrolladores inmobiliarios y empresas creando suburbios para trabajadores, como Nokia en Helsinki (Bontje & Burdack, 2011). En comparación con Norteamérica, los suburbios europeos han sido más compactos y menos dispersos. En el sureste de Inglaterra han intervenido el gobierno nacional estableciendo metas de vivienda, la Agencia de Desarrollo del Sureste promoviendo crecimiento regional, la Asamblea Regional representando a los suburbios, Consejos de Condado protegiendo áreas verdes, Corporaciones de Desarrollo facilitando planificación suburbana, y desarrolladores privados ejecutando proyectos (Cochrane, 2011).

En Estados Unidos, los suburbios se transformaron en espacios de clase media durante la segunda mitad del siglo XX, impulsando inversión en

infraestructura, servicios y comercio con apoyo estatal (Forsyth, 2014). No es extraño que los estados busquen densificar las periferias suburbanizándolas para incentivar inversión, empleo y modernización.

En América Latina, los cambios socioespaciales de ciudades a partir de la década de 1980 con la globalización dieron paso a una segunda ola de formación de suburbios jardín, luego de una primera en la primera mitad del siglo XX en ciudades como Buenos Aires (Gómez, 2015; Villavicencio, 2023), Bogotá (Gómez-Navas & Serna-Dimas, 2017), La Habana, Montevideo, Rio de Janeiro, Caracas, Santiago (Almandoz, 2018). Estas primeras suburbanizaciones de clases altas y medias buscaban unir naturaleza, vivienda y ciudad racionalmente.

Desde la década de 1990, la discusión sobre los suburbios en América Latina ha estado marcada por los cambios en las ciudades a raíz de la globalización (Hidalgo et al., 2005; Mattos & Hidalgo, 2007). Se constataba una reconfiguración de las periferias en suburbios con distintas tipologías de vivienda, transitando de ciudades dispersas a perforadas por nuevas centralidades independientes del centro (Janoschka, 2005). En estos estudios urbanos ha predominado el análisis de agentes privados, sus estrategias, productos, gobernanza, entre otros (de Duren, 2009; Pereira & Hidalgo, 2008).

No obstante, la acción estatal en la producción suburbana en América Latina se ha abordado principalmente en relación a la dispersión de vivienda social (Hidalgo et al., 2008; Martino & Pereira, 2011; Ramírez, 2021), desarrollo de suburbios obreros en los años 40-50 (Villavicencio, 2023), inversión en infraestructura (Hamel & Keil, 2016) y zonas residenciales junto a áreas industriales (Torres, 2018). En Chile los estudios se han enfocado en las regiones metropolitanas de Santiago y Valparaíso (Cáceres et al., 2002), constatando procesos de suburbanización desde mediados del siglo XX en torno a Santiago, anteriormente rural (Rodríguez et al., 2009).

En ciudades intermedias, la suburbanización responde a amenidades atractivas para proyectos inmobiliarios privados y sociales. En Puerto Varas, por ejemplo, desarrolladores privados han utilizado el paisaje para atraer expectativas residenciales de ciertos estratos, configurando suburbios socialmente homogéneos y segregados (Zaviezo, 2017). Las clases medias ajustan sus aspiraciones de espacio residencial a la realidad.

Así, en las ciudades intermedias chilenas se estarían configurando suburbios mediante la política estatal de vivienda, pero incorporando nuevas

variables de atracción residencial para sectores populares y medios. Esta dinámica entre bienestar, suburbio y vivienda subsidiada tendría como telón de fondo el rol subsidiario del Estado en Chile, que delega la provisión de vivienda al sector privado.

Un caso que ilustra esto es la comuna de Coronel, donde la acción conjunta del Estado, municipio y empresas privadas ha generado un proceso de suburbanización desde 1990. Por un lado, el Estado implementó el subsidio habitacional, permitiendo a sectores de menores ingresos acceder a vivienda propia en áreas periféricas de Coronel. Por otro, la empresa de carbón maderero CAP acercó a sus trabajadores a zonas residenciales en la periferia con el proyecto habitacional Pedro Aguirre Cerda. Ambos procesos configuraron un suburbio popular al sur de Coronel.

En paralelo, hacia el norte, se desarrollaron condominios privados destinados a sectores medios-altos, atraídos por amenidades como áreas verdes y vista al mar. De esta forma, en Coronel la política habitacional estatal y la acción de agentes privados han producido una periferia suburbana diferenciada por estrato socioeconómico. Se evidencia así la suburbanización en ciudades intermedias chilenas como combinación de acción estatal-privada.

El espacio propietario del suburbio

La promesa de bienestar ha estado históricamente ligada al acceso a la vivienda propia (Doling & Ronald, 2010). Especialmente, el desarrollo de suburbios residenciales se vincula directamente con la promoción de la propiedad privada de la vivienda. En países del norte global, el crecimiento urbano responde a la expansión del mercado y la necesidad de aumentar el consumo, claves en las economías financierizadas contemporáneas. La producción inmobiliaria, pilar del sistema financiero, requiere de oportunidades de negocio residencial para materializar el capital ficticio. Según Aalbers (2013, 2017, 2019) y Rolnik et al. (2021), el factor financiero explica los intensos flujos de urbanización asociados al acelerado crecimiento de la población urbana proyectado a mediados de siglo (Rolnik et al., 2021).

La propiedad privada ha operado como una ola creciente en las últimas décadas. Inicialmente, en Europa, Asia y Oceanía, el mercado hipotecario representó una vía de crecimiento y bienestar para la clase media propietaria (De Decker & Dewilde, 2010; Yates & Bradbury, 2010). Sin embargo, al alcanzar niveles insostenibles de deuda, se produjeron quiebres financie-

ros que suspendieron drásticamente proyectos residenciales suburbanos en España e Irlanda (Pendlebury et al., 2020). Ante esto, los Estados intervinieron para reestructurar las deudas e impulsar la inversión, buscando reinsertar la propiedad de vivienda como logro de la clase media (Christophers, 2016; Sheppard, 2016). No obstante, las consecuencias persisten.

En este contexto, a través de las políticas habitacionales, el Estado ha promovido que el bienestar se alcanza mediante la propiedad de la vivienda, incluso de forma incompleta (Doling & Ronald, 2010). El suburbio se presenta como un espacio de libertad, naturaleza y autonomía, es decir, una vida mejor que la ciudad (Lindón, 2006). Esto se conoce como la americanización urbana en América Latina, donde predomina la tenencia privada (Lindón, 2006).

Si bien la propiedad está valorizada socialmente, el acceso se ha ido restringiendo para los más vulnerables en Chile desde 2011, por la focalización subsidiaria (Alvarado, 2019). El diseño subsidiario prioriza a la industria inmobiliaria, enlenteciendo la propiedad para los más pobres y favoreciendo a sectores medios emergentes con acceso a créditos. Esto atrae más a la construcción que la provisión de vivienda social o soluciones habitacionales, todas bajo el régimen de propiedad privada.

La propiedad privada ha llegado a los suburbios chilenos mediante subsidios habitacionales estatales que han refinado la asignación de recursos a sectores medios y vulnerables (Arriagada, 2013). Esto se logró al incorporar desde 2006 criterios de localización en los proyectos de vivienda, expandiendo luego el mercado de propietarios de clase media en zonas suburbanas. Además, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 define el concepto de “integración social y urbana” (MINVU, 2014), vinculando la propiedad no solo al acceso a la vivienda, sino también a la pertenencia comunitaria.

Surgen preguntas sobre los efectos de este fomento de la propiedad en el bienestar residencial suburbano, sumándose la particularidad del desarrollo suburbano en ciudades intermedias chilenas. Aquí se configura una noción de “suburbios subsidiados del sur”, donde la imagen habitacional subsidiada representa un bienestar articulado por la fusión ciudad-naturaleza y la materialización de un espacio socialmente diferenciado (Maturana et al., 2021).

El acelerado crecimiento suburbano mediante subsidios en ciudades intermedias abre un debate sobre sus futuras implicancias (Maturana et al.,

2021). Se evidencia una suburbanización fragmentada y difusa por parcelaciones irregulares en sitios naturales (Marchant et al., 2022), fomentada en contextos neoliberales, asociando vivienda con creación de activos (Soaita et al., 2017). A nivel estatal, la segmentación social por subsidios y la búsqueda de integración urbana marcan nuevas fronteras en viviendas subsidiadas suburbanas.

Watt (2009) señala que la clase media en suburbios de Londres establece un “oasis” selectivo, obviando población de clases bajas y no blancas (Watt, 2009). Así, la pertenencia espacial selectiva expresa una esquizofrenia de identidad de clases medias altas que invisibiliza lo que perjudica su ideal suburbano. En síntesis, la suburbanización mediante subsidios habitacionales en Chile plantea interrogantes sobre sus futuros efectos en términos de bienestar e integración social. Se requieren más estudios considerando las particularidades del desarrollo suburbano en ciudades intermedias.

Esto se relaciona con lo que también ocurre en Chile cuando estos grupos trazan fronteras entre la clase media tradicional y la nueva en términos de sus preferencias espaciales (Méndez, 2018). Sin embargo, en Chile opera un contexto de política residencial neoliberal muy arraigada, lo que hace que muchas clases medias realicen esfuerzos por corregir las incongruencias entre *habitus* y campos, es decir, por administrar un lugar en la ciudad (y no lejos del centro) con la misma calidad de vida que tuvieron históricamente.

Para esto, muchos residentes de clase media construyen una frontera simbólica y moral que diferencia una clase media auténtica y tradicional de una emergente y nueva no auténtica. Así, la clase media gestiona sus privilegios mezclando inclusión y exclusión de ciertos aspectos, valorando en ocasiones la diversidad, pero marcando una clara diferencia con los considerados “indeseables”. Las pertenencias funcionales evidencian las narrativas de quienes tienen menos recursos educativos, estableciendo una forma distinta de capital cultural residencial.

En términos de construcción identitaria ligada al espacio, las clases bajas usan más bien marcadores físicos del lugar de residencia, mientras grupos con mayores recursos educativos tienen una reflexividad asociada a diversos significados profundos y un sentido de pertenencia distinto. Según Bourdieu, los más pobres tienen una relación predominantemente funcional con su lugar de vivienda. Estas diferencias se pueden explicar por el capital económico, que siempre enmarca las posibilidades de la

vivienda futura.

En este contexto, los suburbios producidos con subsidios estatales en ciudades intermedias chilenas establecen un cruce entre la promesa de bienestar mediante la propiedad de la vivienda y la integración social que pretende difuminar las fronteras de distinción entre propietarios y no propietarios.

La evolución del parque de viviendas en Coronel

La comuna de Coronel, situada en la Provincia de Concepción en la Región del Biobío, Chile, fue fundada el 30 de agosto de 1849, marcando el comienzo de su historia con el descubrimiento de mantos carboníferos en el sector de Puchoco por Jorge Rojas Miranda en 1847. Esta industria del carbón influyó profundamente en el desarrollo y la economía de la comuna, situándola como una de las ciudades pioneras en este sector en Chile. Esto implica que Coronel fue uno de los centros más importantes en lo referido a los procesos extractivos derivados del carbón, generando en torno a estos espacios las llamadas *company towns* (Borges & Torres, 2012).

En términos socioeconómicos, Coronel ha experimentado transformaciones significativas a lo largo de los años. Los datos del Censo de Población y Vivienda de 2017 y las Proyecciones de Población de 2021, indican una población de 116.262 personas en 2017, aumentando a 126.729 en 2021, lo que representa un crecimiento del 9% (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023). Esta evolución demográfica también refleja cambios en la estructura etaria, con incrementos en todos los grupos de edad, especialmente entre las personas mayores de 65 años (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023). En cuanto a la situación económica, la tasa de pobreza por ingresos en 2017 era del 11,36% y la tasa de pobreza multidimensional alcanzaba el 14,55%, cifras que se comparan con las de la Región del Biobío y el país en general.

A nivel de Vivienda, Coronel cuenta con un parque de viviendas de 41.177 según el Censo de Población y Vivienda del año 2017, lo que representa un cambio porcentual del 54,8% con respecto a parque de vivienda del año

2002, el que ascendía a 26.600 (Ver Tabla 1).

Tabla 1 – Tipos de vivienda en la comuna de Coronel entre el 2002 y el 2017.

N°	Tipo de Vivienda	2002	2017	Variación Porcentual (%)
1	Otro tipo de vivienda particular	48	122	154.17%
2	Piezas en casa antigua o conventillo	135	78	-42.22%
3	Departamento en edificio	1553	1967	26.66%
4	Vivienda colectiva (Residencial, Hotel, Hospital, etc.)	50	31	-38.00%
5	Móvil (carpa, vagón, container, bote, lancha, similar)	4	21	425.00%
6	Mejora, mediagua	571	410	-28.20%
	Total	26.600	41.177	54.80%

Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda 2002 y 2017.

A partir de la Tabla 1, es posible identificar un incremento en “Otros tipos de vivienda particular”, que creció en un 154.17%, lo que puede reflejar una diversificación en las opciones de vivienda y posiblemente un aumento en la construcción de viviendas alternativas que no entran en las categorías tradicionales. Por otro lado, “Piezas en casa antigua o conventillo” experimentó una notable disminución del 42.22%. Este cambio puede ser indicativo de un declive en las formas de vivienda compartida o más tradicionales, posiblemente debido a la renovación urbana o cambios en las preferencias habitacionales a partir de la inclusión de subsidios habitacionales dirigidos a sectores vulnerados y medios.

Los “Departamentos en edificio” vieron un aumento del 26.66%, lo cual es consistente con tendencias urbanas hacia la densificación y la preferencia por viviendas multifamiliares en estructuras verticales, posiblemente debido al crecimiento demográfico y a la escasez de terreno disponible para nuevas construcciones. Esta tipología de vivienda es la que se encuentra siendo potenciada por parte de los subsidios, sobre todo el de Integración Social y Urbana (Decreto Supremo 19) y el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (Decreto Supremo 49).

Es notable el descenso en “Vivienda colectiva”, con un -38.00%, lo que podría indicar una reducción en la construcción o utilización de este tipo de vivienda que incluye hoteles, residenciales, hospitales y similares. Esto puede reflejar un cambio en la estructura de alojamiento temporal

o colectivo en la comuna. Sin embargo, las “Mejoras, mediaguas” disminuyeron en un 28.20%, lo que podría sugerir una mejora en la calidad de la vivienda o una disminución en la necesidad de soluciones de vivienda temporal o de emergencia. Globalmente, Considerando el aumento del parque de viviendas entre el 2002 y el 2017, se destaca un crecimiento considerable en la oferta de viviendas en la comuna de Coronel, indicando una expansión urbana y un desarrollo residencial significativo durante el período de 15 años.

Estos desarrollos, en los últimos 10 años han sido parte de la actuación estatal a través de los subsidios para vivienda social. A continuación, revisaremos como estos subsidios han evolucionado en el tiempo, así como también sus características.

Los subsidios estatales propietarios para la vivienda en Coronel

La situación anterior da cuenta de una expansión de la oferta de vivienda a todo nivel, sin embargo, la presencia de los subsidios estatales ha ido aumentando a través del tiempo. Tal como se puede apreciar en la siguiente Figura 2, los subsidios tienen una tendencia a mantenerse entre el 2004 hasta el 2012, con variaciones tanto hacia el incremento como el descenso de los subsidios otorgados.

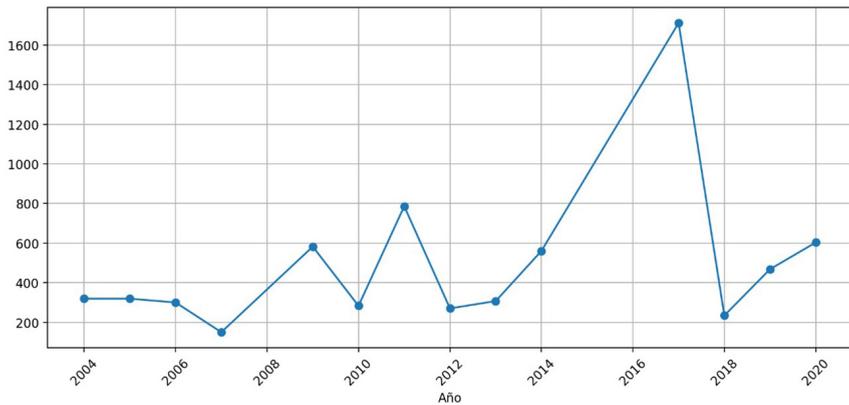


Figura 2 – Subsidios de vivienda otorgados por el Estado en Coronel (2004 – 2020).

Fuente: elaboración propia.

Luego del 2011 se produce un repunte importante, debido a que el año 2012 fue el primer llamado al subsidio llamado Fondo Solidario de Elección de Vivienda (Decreto Supremo 49). No obstante, este repunte dura

hasta el año 2017, por cuanto hacia el año 2018 se produce una caída en la entrega de los subsidios, para luego, repuntar levemente hasta el 2020.

A pesar de ello, en Coronel, operan varios tipos de subsidios para el acceso a la vivienda social. EN la presente comunicación nos focalizaremos en los cuatro tipos de subsidios mencionados anteriormente, es decir, DS. 174 (2005 – Fondo Solidario de Vivienda), DS. 49 (2012 – Fondo Solidario de Elección de Vivienda), DS. 10 (2015 – Programa de Habitabilidad Rural) y el DS. 19 (2016 – Integración Social y Urbana). Tal como se puede apreciar en el siguiente Cuadro 2, los cuatro subsidios apuntan a familias vulneradas, con excepción del DS.19 que también considera sectores medios y emergentes que postulan a proyectos en donde existen viviendas para sectores vulnerados también.

Cuadro 2 - Tipo de subsidios estatales para el acceso a vivienda social

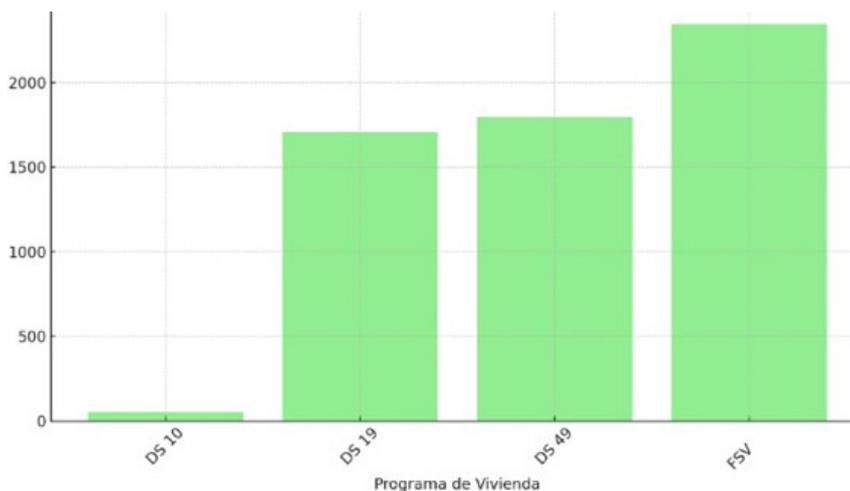
Nombre Subsidio	Población objetivo	Requisitos
DS. 174 (2005)	Familias vulneradas	Postulación colectiva Ficha CAS Ahorro: 10 U.F.<?> Valor vivienda: 750 - 950
DS. 49 (2011)	Familias Vulneradas y sectores medios	Postulación colectiva e individual Ahorro mínimo: 10 U.F. Ficha RSH Valor vivienda: 800 – 1000 U.F. EGIS
DS. 10 (2015)	Familias vulneradas	Postulación colectiva e individual Ahorro mínimo: 10 U.F. Ficha CAS Valor vivienda: 500 – 150 Crédito hipotecario Entidad Gestión Rural

Nombre Subsidio	Población objetivo	Requisitos
DS. 19 (2016)	Familias vulneradas y sectores medios	Postulación individual Ahorro mínimo: 20 – 80 U.F. Ficha RSH Valor vivienda: 1.100 – 2.400 U.F. Proyectos con 20% de viviendas para familias vulnerables Crédito hipotecario Entidades desarrolladoras

Fuente: elaboración propia en base a DS. 174, DS. 49, DS. 10 y DS. 19.

Estos diferentes tipos de subsidios han sido otorgados en la comuna de Coronel, siendo el Fondo Solidario de Vivienda (FSV – DS. 174) el que más presencia tiene en la comuna, seguido del Fondo Solidarios de Elección de Vivienda (FSEV – DS.49).

Figura 3 – Tipos de subsidios otorgados en la comuna de Coronel (2004 – 2020).

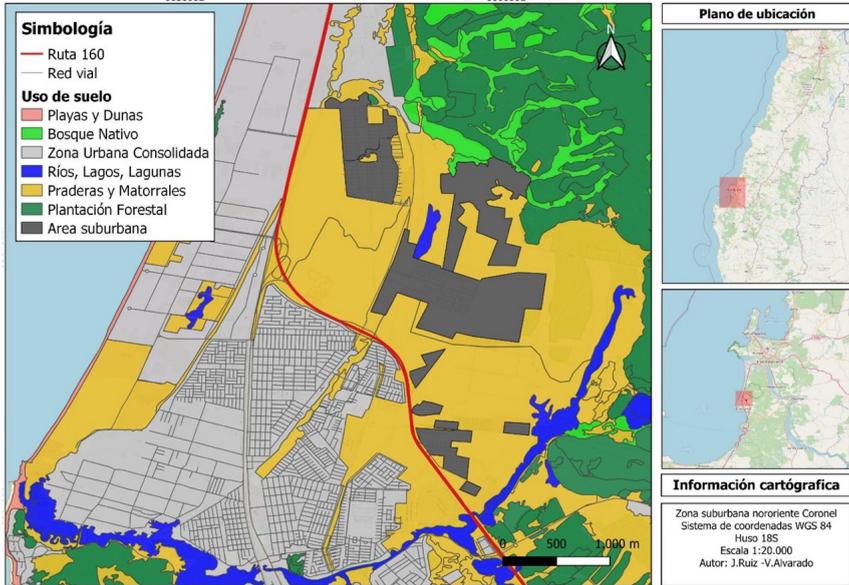


Fuente: elaboración propia.

Seguido del DS. 49, aparece el subsidio de integración social y urbana (DS. 19) que, a pesar de tener una inauguración reciente (2016), tiene mayor presencia que el DS.10, debido a que más del 95% de la población de Coronel reside en zonas urbanas más que rurales. Esto se encuentra en directa relación con el incremento de tipologías de viviendas de “depar-

tamentos en edificios”, aunque en menor medida en viviendas de tipos casas. Al apreciar una carta de los usos de suelo de Coronel es posible observar que, precisamente, estos tipos de vivienda son los que se encuentran generando suburbios estatales en el sector nororiente de la comuna, justo en sectores en donde los bosques introducidos de pino producen un efecto vista y naturaleza que es explotado por las inmobiliarias y constructoras para la venta de estas viviendas (Ver Figura 4).

Figura 4 – Tipos de subsidios otorgados en la comuna de Coronel (2004 – 2020).



Fuente: elaboración propia.

Tal como se aprecia en la figura 4, en aquellos sectores en donde se produce un desarrollo de suburbios considerables se encuentran vastos bosques de pino Oregón introducidos. Estos sectores de pinos resultan ser fuentes laborales importantes de quienes habitan los conjuntos residenciales de este sector. Lo interesante de estos suburbios, es que las puntas de lanzas de su crecimiento se encuentran dados por la acción estatal a través de subsidios tales como los mencionados anteriormente. A continuación, abordaremos como estos conjuntos de viviendas se encuentran generando estos suburbios.

No es menor señalar que la modalidad de postulación colectiva que permiten estos subsidios produce la organización de una serie de comités de viviendas y allegados que a través de las Entidades de Gestión Inmobi-

liaria o Rural, realizan todo el proceso para acceder a estos proyectos de viviendas. En tales gestiones, los proyectos de viviendas deben ser desarrollados por estos comités o acceder a uno que se encuentre terminado. De igual forma, los desarrollos inmobiliarios ofertados para estos grupos poseen una alianza entre naturaleza y vivienda.

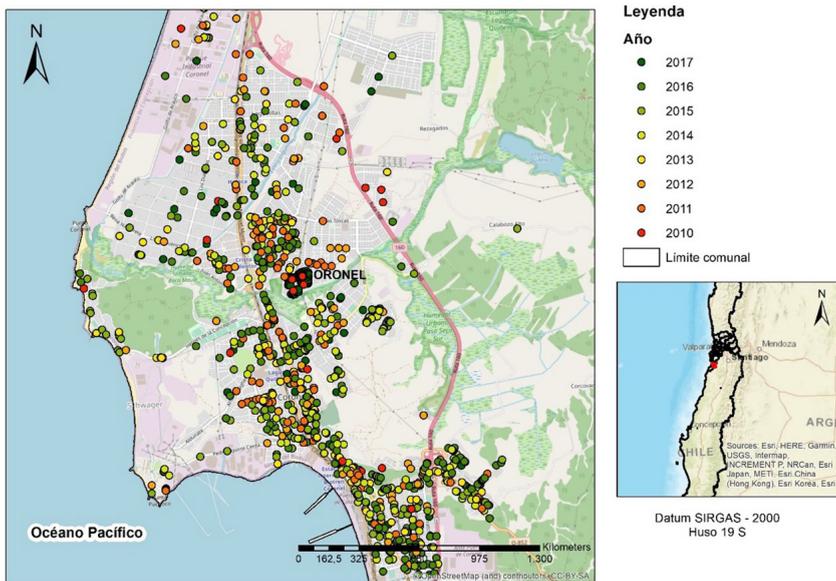
En este sentido, es importante destacar que si bien, la naturaleza y las viviendas eran un estilo propio de los sectores medio y altos, ahora es el estado el que genera esta combinación para ampliar los procesos de propietarización en sectores medio emergentes y vulnerados. No obstante, esta es una naturaleza inventada, por cuanto nos encontramos en vastos bosques de una especie introducida para su comercialización en la década de 1980. A continuación, profundizaremos precisamente en las acciones que genera el Estado y los tipos de ofertas de viviendas que este último se encuentra desarrollando.

Producción de vivienda social estatal suburbana en Coronel

El Estado de Chile estableció sus subsidios directos a la demanda en 1978, cuando se crea el Sistema de Subsidio “Llaves en Mano” y que tenía por objetivo que el Estado encauzara la demanda, otorgara los subsidios y fomentara el ahorro en quienes postulaban; mientras que, los privados construirán los proyectos habitacionales. Esto dio pie para la creación de diferentes subsidios para acceder a la vivienda tanto para los sectores vulnerados como para sectores medios. De este tiempo a esta parte, y tal como se ha dado cuenta en el acápite anterior, los tipos de subsidios se han diversificado apuntando a poblaciones objetivos que van desde las familias vulneradas hasta sectores medios.

Estas políticas subsidiarias de vivienda se han visto acompañadas por una serie de políticas urbanas relacionadas al suelo. En este sentido, en 1979 se promulga la Política Nacional de Desarrollo Urbano que liberalizó el suelo. Si bien sus impactos fueron contundentes en la Región Metropolitana de Santiago, sus efectos generaron la dispersión de la vivienda social promovida por el Estado, así como también un fuerte proceso de especulación en torno al suelo. En este contexto, al analizar los permisos de edificación que se han otorgado en Coronel entre el 2010 y el 2017, es posible evidenciar que la construcción de privados se ha dispersado en la comuna, teniendo fuerte presencia tanto en el plano central de la comuna, así como también en sectores costeros en donde la plusvalía del suelo aumenta considerablemente en Chile (Ver Figura 5).

Figura 5 – Permisos de edificación construidos en la comuna de Coronel (2010 – 2017). Fuente: elaboración propia en base a permisos de edificación de la comuna de Coronel.



Como se puede ver en la Figura 5, los permisos de edificación concentran su edificación en el sector sur de la comuna hacia el 2010, sobre todo en la zona de la Ruta-160, para luego ir dispersándose el centro de la ciudad y hacia el norte, para el caso de los permisos de edificación más recientes. Si consideramos la superficie de construcción y además los conjuntos de viviendas sociales subsidiadas, es posible ver una tendencia hacia la suburbanización del sector norponiente de la comuna (Ver Figura 6).

Al hacer la transposición entre permisos de edificación y los conjuntos de viviendas sociales subsidiadas, es posible identificar que los conjuntos de viviendas sociales se encuentran en aquellos lugares en donde la superficie de construcción ha sido importante en términos cuantitativos. Esto implica que en aquellos sectores se han dado fuertes procesos de densificación. La Figura 6 da cuenta de procesos de edificación en un marco temporal que va desde el 2002 hasta el 2017, por lo que no es posible constatar procesos de suburbanización estatal reciente.

En tal sentido, al utilizar imágenes satelitales para identificar los usos de suelo de manera reciente, se constatan nuevos conjuntos de viviendas subsidiadas en sectores suburbanos de la comuna de Coronel, particularmente en el sector norponiente, como en el caso de los conjuntos de viviendas sociales

subsidiadas El Canelo y Praderas de Coronel, entre otras (Ver Figura 7).

Figura 6 – Localización de los permisos de edificación según superficie y conjuntos de viviendas subsidiadas en Coronel (2002 – 2017). Fuente: elaboración propia.

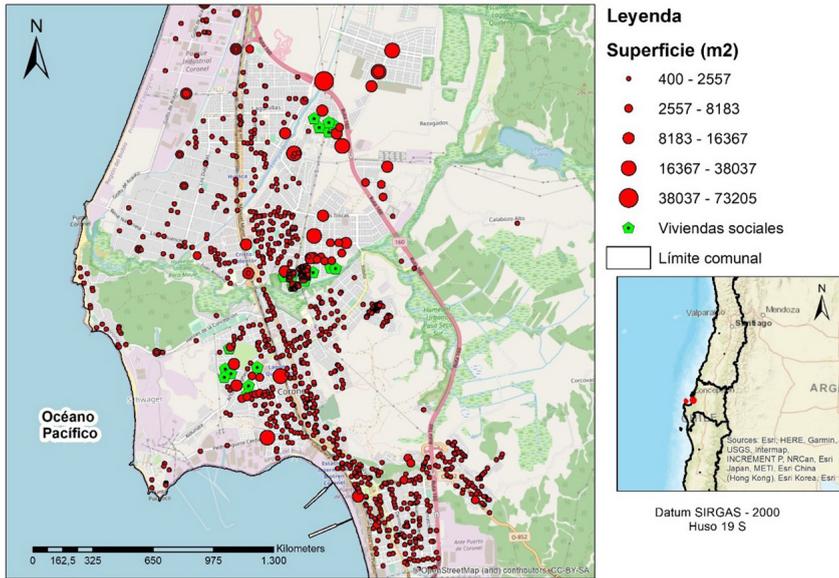


Figura 7 – Usos de suelo en el sector nororiente de la comuna de Coronel. Fuente: elaboración propia.

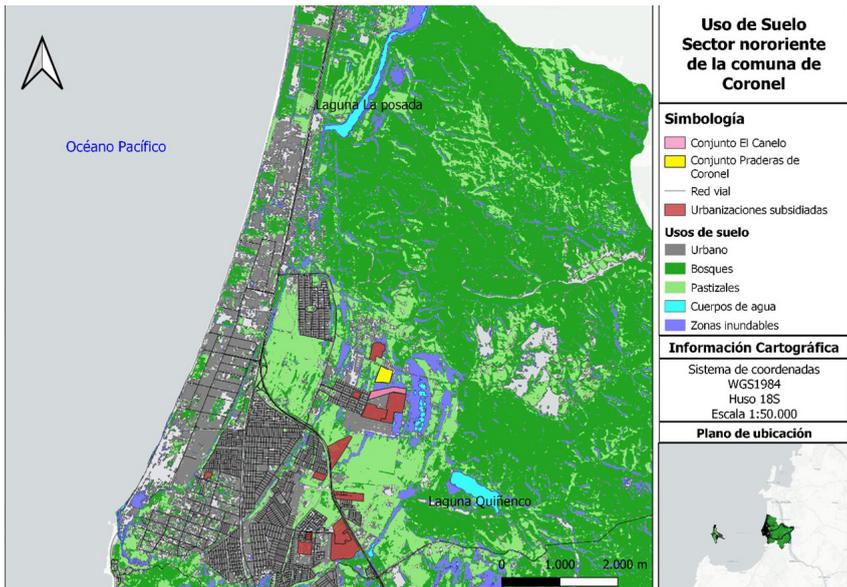


Figura 8 – Suburbios de vivienda social estatal y naturaleza. Fuente: archivo de los autores.



Los conjuntos de El Canelo y Praderas de Coronel son una muestra de las relaciones que se están generando a partir de la expansión de los subsidios de vivienda en los últimos 10 años, a saber: la utilización de naturaleza para agregar valor. Si bien este tema no es algo nuevo en la literatura -utilizando el concepto de amenidades-, lo cierto es que su alcance está configurando suburbios del sur, estatales y de sectores vulnerados y medio emergentes. Esto configura una nueva forma de producir suburbios, en donde la lógica de otorgar viviendas no solo se restringe a aquello, sino que más bien se va generando un tipo de suburbio estatal que configura propiedad, bienestar y naturaleza (Ver Figura 8).

Estos son precisamente los conjuntos de viviendas que se encuentran generando nuevos procesos de suburbanización en la comuna de Coronel, en conjunto con una expansión de los subsidios tanto para sectores vulnerados como para sectores medios emergentes.

Conclusiones

La suburbanización promovida por el Estado mediante subsidios habitacionales es un fenómeno urbano relevante que se ha desplegado en ciudades intermedias chilenas como Coronel. El análisis realizado en este estudio de caso muestra la creación de un espacio suburbano diferenciado, que articula dimensiones de bienestar, propiedad y naturaleza de una forma particular.

A nivel cuantitativo, se constata un significativo incremento del 54,8% en el parque habitacional de Coronel entre los años 2002 y 2017. Esto se explica por el crecimiento en tipologías como departamentos en edificios, que aumentaron un 26,66%, vinculándose a la aparición de nuevas opciones de vivienda subsidiadas por el Estado. Por otro lado, disminuyeron soluciones habitacionales precarias como mediaguas y piezas en casa antigua, lo que da cuenta de una mejora cualitativa del hábitat residencial.

En términos de política pública, los subsidios estatales tuvieron un punto de inflexión a partir del año 2011 con la creación de programas como el Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49, orientado a sectores medios emergentes. Si bien predomina el Fondo Solidario de Vivienda DS 174 destinado a grupos vulnerables, también han cobrado relevancia subsidios como el DS 19 para promover integración social urbana.

A nivel territorial, la suburbanización impulsada por el Estado se hace visible en la periferia nororiente de Coronel. Allí se emplazan nuevos conjuntos de vivienda social insertos en un paisaje de plantaciones forestales exóticas, principalmente de pino y eucalipto. Se trata de una naturaleza intervenida y comercializada, que sin embargo es valorizada y utilizada por proyectos inmobiliarios subsidiarios para generar ideales de hábitat residencial. De este modo, el Estado promueve activamente procesos de suburbanización, expandiendo el acceso a propiedad para sectores de menores ingresos y articulándolo a nociones de bienestar y movilidad social.

Conceptualmente, la literatura internacional ha debatido ampliamente la multidimensionalidad y complejidad de los fenómenos suburbanos contemporáneos, pero existe un vacío en el análisis del rol estatal en estos procesos, especialmente en el contexto latinoamericano. En Chile se constata la existencia de dinámicas de suburbanización desde mediados del siglo XX, donde el Estado ha ido adquiriendo un papel central en el impulso de vivienda social en áreas suburbanas. Así han surgido los “suburbios subsidiados del sur”, espacios diferenciados donde confluyen lógicas de planificación, demandas de sectores sociales emergentes y aspiraciones de movilidad social que se buscan materializar en el acceso a propiedad de vivienda.

La propiedad privada ha estado históricamente vinculada a ideales de bienestar, desplegándose de forma predominante en desarrollos residenciales suburbanos. En Chile, el Estado fomentó esto mediante subsidios habitacionales, llegando desde 2016 a sectores medios e históricamente

a grupos vulnerados en áreas periféricas. Esto amplió el mercado propietario suburbano, buscando además generar integración social. Sin embargo, surgen interrogantes sobre los efectos futuros de este modelo en términos de bienestar, integración y equidad territorial.

Centrándonos en el caso de Coronel, se observa que la construcción privada presenta dinámicas de dispersión, mientras que la vivienda social subsidiada se ha concentrado en áreas densificadas. No obstante, la identificación de nuevos conjuntos habitacionales en la periferia entrega evidencia de una suburbanización estatal más reciente. Estas suburbanizaciones se destinan tanto a grupos vulnerables como a sectores medios emergentes, insertándose en un paisaje de plantaciones forestales comerciales que proveen amenidades para su valorización y venta.

En síntesis, en la comuna de Coronel el Estado chileno está generando activamente procesos de suburbanización a través de subsidios habitacionales, articulando dimensiones de bienestar, propiedad y naturaleza. Si bien esta es una naturaleza intervenida y comercializada, representa ideales residenciales para estos grupos sociales de menores ingresos. Se configuran entonces “suburbios estatales del sur”, correspondientes a una expansión periférica de vivienda social que materializa aspiraciones de movilidad social, aunque insertándose en entornos socialmente homogéneos.

Se concluye que el Estado chileno está desplegando un modelo de suburbanización diferenciada para sectores populares y medios emergentes, expandiendo la propiedad subsidiaria hacia nuevos territorios periféricos. Sin embargo, surgen interrogantes sobre las implicancias futuras de este proceso y la efectiva concreción de ideales como bienestar, integración y equidad territorial. Se requiere de más investigación considerando estas particularidades de la producción estatal de espacios suburbanos en el contexto de ciudades intermedias chilenas.

Referencias

Aalbers, M. B. (2013). Neoliberalism is Dead ... Long Live Neoliberalism! *International journal of urban and regional research*, 37(3), 1083-1090. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12065>

Aalbers, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban And Regional Research*, 41(4), 542-554. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12522>

Aalbers, M. B. (2019). Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*, 43(2), 376–387. <https://doi.org/10.1177/0309132518819503>

Almandoz, A. (2018). Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas (2ª Edición). RIL Editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Alvarado, V. (2019). El bienestar en el Estado neoliberal: Escenarios de la propiedad en el Gran Santiago. *CUHSO*, v. 29, n. 2, 13–35.

Armijo Z., G. (2011). La urbanización del campo metropolitano de Santiago: Crisis y desaparición del habitat rural. *Revista de Urbanismo*, 0(3). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2000.11785>

Arriagada, C. (2013). Regeneración focalizada en integración social de vecindarios formales de pobres en grandes ciudades chilenas (Documento de Trabajo WP14CA1SP; pp. 1-42). Lincoln Institute of Land Policy.

Audirac, I., Cunningham-Sabot, E., Fol, S., & Moraes, S. (2012). Declining Suburbs in Europe and Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 226–244. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01093.x>

Biblioteca del Congreso Nacional. (2023, marzo). Reportes Estadísticos 2021 de Coronel. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [Text]. bcn.cl; BCN. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=8102

Bontje, M., & Burdack, J. (2011). Post-suburbia in Continental Europe. En N. A. Phelps & F. Wu (Eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?* (pp. 143–162). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230308626_8

Borges, M. J., & Torres, S. B. (2012). Company Towns: Concepts, Historiography, and Approaches. En M. J. Borges & S. B. Torres (Eds.), *Company Towns: Labor, Space, and Power Relations across Time and Continents* (pp. 1–40). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137024671_1

Buchsbaum, P. (1998). Old wine in new bottles: Redevelopment tales of a city, a suburb, and a state. *URBAN LAWYER*, 30(3), 745–756.

Cáceres, G., Booth, R., & Sabatini, F. (2002). Suburbanización y suburbio en el Chile: Una mirada al Gran Valparaíso decimonónico (1820-1870). *Revista Archivum*, III(4), 151-164.

Chakraborty, A., Knaap, G., Nguyen, D., & Shin, J. (2010). The Effects of High-density Zoning on Multifamily Housing Construction in the Suburbs of Six US Metropolitan Areas. *URBAN STUDIES*, 47(2), 437-451. <https://doi.org/10.1177/0042098009348325>

Cochrane, A. (2011). Post-suburbia in the Context of Urban Containment: The Case of the South East of England. En N. A. Phelps & F. Wu (Eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?* (pp. 163-176). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230308626_9

Collins, D. (2013). Gentrification or «multiplication of the suburbs»? Residential development in New Zealand's coastal countryside. *Environment and Planning A*, 45(1), 109-125. <https://doi.org/10.1068/a4571>

Crane, R. (1996). Cars and drivers in the new suburbs—Linking access to travel in neotradition planning. *Journal of the American Planning Association*, 62(1), 51-65. <https://doi.org/10.1080/01944369608975670>

Christophers, B. (2016). Neoliberalizing Keynes? In *Dialogues in Human Geography* (Vol. 6, Issue 2, pp. 158-161). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/2043820616653018>

De Araújo, G. C. C. (2018). Brasília: ideias e contradições de uma espacialidade / Brasília: conceptions and contradictions from a spatiality. *Geo UERJ*, 33, e34471. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2018.34471>

De Decker, P., & Dewilde, C. (2010). Home-ownership and asset-based welfare: The case of Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 243-262. <https://doi.org/10.1007/s10901-010-9185-6>

De Duren, N. (2009). Urban Planning and State Reform From Industrial Suburbs to Gated Communities. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 310-322. <https://doi.org/10.1177/0739456X08329470>

De Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile: ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 193-219. <https://doi.org/10.4067/S0718->

83582014000200006

Doling, J., & Ronald, R. (2010). Property-based welfare and European homeowners: How would housing perform as a pension? *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 227-241. <https://doi.org/10.1007/s10901-010-9184-7>

Fishman, R. (1987). *Bourgeois Utopias. The Rise and fall of Suburbia*. Basic Books, Inc., Publishers.

Forsyth, A. (1997). Five images of a suburb—Perspectives on a new urban development. *Journal of the American Planning Association*, 63(1), 45-60. <https://doi.org/10.1080/01944369708975723>

Forsyth, A. (2014). Global suburbia and the transition century: Physical suburbs in the long term. *Urban Design International*, 19(4), 259-273. <https://doi.org/10.1057/udi.2013.23>

Forsyth, A. (2019). Defining suburbs (B. Hanlon & T. Vicino, Eds.; WOS:000462079300003; p. 28).

Gómez, A. (2015). Los barrios parque y de fin de semana en el mapa de la expansión metropolitana: Buenos Aires, 1910-1950. *EURE (Santiago)*, 41(123), 159-185.

Gómez-Navas, D., & Serna-Dimas, A. (2017). From Old Colonial Estates to New Modern Suburbs: The Emergence of the First Middle-Class Neighborhoods in Bogotá, Colombia (1925-1945). *Journal of Urban History*, 43(6), 979-999. <https://doi.org/10.1177/0096144215618961>

Gordon, D., & Vipond, S. (2005). Gross density and new urbanism—Comparing conventional and new urbanist suburbs in Markham, Ontario. *Journal of the American Planning Association*, 71(1), 41-54. <https://doi.org/10.1080/01944360508976404>

Hamel, P., & Keil, R. (2016). Governance in an emerging suburban world. *Cadernos Metr pole*, 18(37), 647-670. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3702>

Hanlon, B. (2008). The decline of older, inner suburbs in metropolitan America. *Housing Policy Debate*, 19(3), 423-456. <https://doi.org/10.1080/10511482.2008.9521642>

Hanlon, B. (2009). A Typology of Inner-Ring Suburbs: Class, Race, and Ethnicity in US Suburbia. *City & Community*, 8(3), 221-246. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6040.2009.01287.x>

Hanlon, B., & Vicino, T. (2007). The fate of inner suburbs: Evidence from metropolitan Baltimore. *Urban Geography*, 28(3), 249-275. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.28.3.249>

Harris, R. (2010). Meaningful Types in a World of Suburbs. En M. Clapson & R. Hutchison (Eds.), *Suburbanization In Global Society* (WOS:000300571800002; Vol. 10, pp. 15-47). [https://doi.org/10.1108/S1047-0042\(2010\)0000010004](https://doi.org/10.1108/S1047-0042(2010)0000010004)

Harrison, P., & Zack, T. (2014). The wrong side of the mining belt? Spatial transformations and identities in Johannesburg's southern suburbs (P. Harrison, G. Gotz, A. Todes, & C. Wray, Eds.; WOS:000403495000015; p. 292).

Hidalgo, R., Marchant, C., Zunino, H., & Álvarez, L. (2008). La precariópolis estatal. Repercusiones socio-espaciales de la edificación de vivienda social en la periferia del Área Metropolitana de Santiago. 1992–2005. En *Ciudad, Poder, Gobernanza* (pp. 217-239). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hidalgo, R., Trumper, R., & Borsdorf, A. (2005). *Transformaciones urbanas y procesos territoriales: Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana* (1a. ed.). Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.

Hill, E., Wolman, H., & Ford, C. (1995). Can suburbs survive without their central cities - examining the suburban dependence hypothesis. *Urban Affairs Review*, 31(2), 147-174. <https://doi.org/10.1177/107808749503100201>

Jackson, K. T. (1985). *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. Oxford University Press.

Janoschka, M. (2005). De ciudades dispersas a ciudades perforadas. Una nueva fase de transición demográfica y sus consecuencias morfológicas. En *Gobernanza, Competitividad y Redes. La gestión de las ciudades del siglo XXI* (pp. 151-171). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Pontificia Universidad Católica de Chile.

Jensen, M., & Leven, C. (1997). Quality of life in central cities and suburbs. *Annals of Regional Science*, 31(4), 431-449. <https://doi.org/10.1007/s001680050057>

Jonas, A. E. G. (2011). Post-suburban Regionalism: From Local Politics of Exclusion to Regional Politics of Economic Development. En N. A. Phelps & F. Wu (Eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?* (pp. 81-100). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230308626_5

Kenna, T. (2007). Consciously constructing exclusivity in the suburbs? Unpacking a master planned estate development in western Sydney. *Geographical Research*, 45(3), 300-313. <https://doi.org/10.1111/j.1745-5871.2007.00462.x>

Kim, D.-H., Lee, J.-J., & Park, H.-Y. (2021). Assessing economic value of local festivals for sustainable development: A case of Yeongju Korean seonbi culture festival. *Sustainability (Switzerland)*, 13(23). Scopus. <https://doi.org/10.3390/su132313297>

Kim, H., & Kim, S. (2016). Shaping suburbia: A comparison of state-led and market-led suburbs in Seoul Metropolitan Area, South Korea. *Urban Design International*, 21(2), 131-150. <https://doi.org/10.1057/udi.2015.19>

Lee, S., & Leigh, N. (2007). Intrametropolitan spatial differentiation and decline of inner-ring suburbs—A comparison of four US metropolitan areas. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), 146-164. <https://doi.org/10.1177/0739456X07306393>

Lee, Y., & Shin, H. (2011). New Towns for Suburbs? Developmental State Politics and New Town Development in Seoul Metropolitan Region (N. Phelps & F. Wu, Eds.; WOS:000307785500014; p. 244). <https://doi.org/10.1057/9780230308626>

Lindón, A. (2006). Del suburbio como paraíso a la espacilidad periférica del miedo. En A. Lindón, M. Á. Aguilar, & D. Hiernaux (Eds.), *Lugares e Imaginarios en la Metrópolis* (pp. 85-105). Anthropos Editorial.

Madden, J. (2003). The changing spatial concentration of income and poverty among suburbs of large metropolitan areas. *Urban Studies*, 40(3), 481-503. <https://doi.org/10.1080/0042098032000053888>

Maginn, P., & Steinmetz, C. (Eds.). (2015). (Sub)Urban Sexscapes. Geographies and regulation of the sex industry. Routledge.

Maginn, P., & Anacker, K.B. (Eds.). (2022). Suburbia in the 21st Century: From Dreamscape to Nightmare?. Londres: Taylor & Francis.

Marchant, C., Riesco, M., & Monje-Hernández, Y. (2022). Crecimiento y fragmentación del periurbano valdiviano. Efectos del urbanismo neoliberal en una ciudad intermedia del sur de Chile. *EURE*, 49(147), 1-25. <https://doi.org/10.7764/EURE.49.147.09>

Markley, S. (2018). Suburban gentrification? Examining the geographies of New Urbanism in Atlanta's inner suburbs. *Urban Geography*, 39(4), 606-630. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1381534>

Martino, G., & Pereira, P. (2011). Periferias: Ação do Estado e construção do espaço urbano na periferia do capitalismo. En S. Lencioni, S. Vidal-Koppmann, R. Hidalgo, & P. Pereira (Eds.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* (pp. 187-204). Universidad de Sao Paulo - Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto Multidisciplinario de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Mattos, C. A. de, & Hidalgo, R. (2007). Santiago de Chile: Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Maturana, F., Peña-Cortés, F., Morales, M., & Vielma-López, C. (2021). Crecimiento urbano difuso en ciudades intermedias. Simulando el proceso de expansión en la ciudad de Temuco, Chile. *Urbano*, 62-73. <https://doi.org/10.22320/07183607.2021.24.43.06>

Mejia-Dorantes, L., Paez, A., & Vassallo, J. (2012). Transportation infrastructure impacts on firm location: The effect of a new metro line in the suburbs of Madrid. *Journal of Transport Geography*, 22, 236-250. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.09.006>

MINVU. (2014). Política Nacional Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Murphy, A. (2007). The suburban ghetto: The legacy of Herbert Gans in understanding the experience of poverty in recently impoverished American suburbs. *City & Community*, 6(1), 21-37. <https://doi.org/10.1111/j.>

1540-6040.2007.00196.x

Pendlebury, J., Scott, M., Veldpaus, L., Vrijthoff, W. van der T., & Redmond, D. (2020). After the Crash: the conservation-planning assemblage in an era of austerity. *European Planning Studies*, 28(4), 672-690. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1629395>

Pereira, P. C. X., & Hidalgo, R. (2008). Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.

Phelps, N. A., & Wu, F. (2011). Introduction: International Perspectives on Suburbanization: A Post-suburban World? En N. A. Phelps & F. Wu (Eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?* (pp. 1-11). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230308626_1

Ramírez, L. E. (2021). Los loteos populares en el Gran Buenos Aires: Un análisis de su conformación y cambios sociodemográficos recientes (1991-2010) en el municipio de Quilmes. *Territorios*, 44, Article 44. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8094>

Rodríguez, J., González, D., Ojeda, M., Jiménez, M., & Stang, F. (2009). El sistema de ciudades chileno en la segunda mitad del siglo XX: entre la suburbanización y la desconcentración. *Estudios demográficos y urbanos*, 24(1), 1-7.

Rolnik, R., Guerreiro, I. de A., & Marin-Toro, A. (2021). Rental housing-formal and informal- as a new frontier of housing financialization in Latin America. *REVISTA INVI*, 36(103). <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019>

Shen, J., & Wu, F. (2017). The Suburb as a Space of Capital Accumulation: The Development of New Towns in Shanghai, China. *Antipode*, 49(3), 761-780. <https://doi.org/10.1111/anti.12302>

Sheppard, E. (2016). Keynes, provincialized? In *Dialogues in Human Geography* (Vol. 6, Issue 2, pp. 146-151). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/2043820616653015>

Soaita, A., Searle, B., Mckee, K., & Moore, T. (2017). Becoming a landlord: Strategies of property-based welfare in the private rental sector in Great

Britain. *Housing Studies*, 32(5), 613-637. <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1228855>

Torres, P. H. C. (2018). «Avenida Brasil—Tudo Passa Quem Não Viu?»: Formação e ocupação do subúrbio rodoviário no Rio de Janeiro (1930-1960). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(2), 287-303. SciELO Brasil. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n2p287>

Trudeau, D. (2018). Sustaining Suburbia through New Urbanism: Toward Growing, Green, and Just Suburbs? *URBAN PLANNING*, 3(4), 50-60. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1660>

Vaughan, L., Griffiths, S., Haklay, M., & Jones, C. (2009). Do the suburbs exist? Discovering complexity and specificity in suburban built form. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34(4), 475-488. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2009.00358.x>

Vicino, T. (2008). The spatial transformation of first-tier suburbs, 1970 to 2000: The case of metropolitan Baltimore. *HOUSING POLICY DEBATE*, 19(3), 479-518. <https://doi.org/10.1080/10511482.2008.9521644>

Villavicencio, S. (2023). El Primer “Barrio Jardín” de Tucumán. Escenario de la evolución de la arquitectura y el urbanismo del siglo XX. *Arquitecturas del sur*, 41(63), 8-23. SciELO Chile. <https://doi.org/10.22320/07196466.2023.41.063.01>

Vrooman, J., & Greenfield, S. (1980). Are blacks making it in the suburbs—Some new evidence on intra-metropolitan spatial segmentation. *Journal of Urban Economics*, 7(2), 155-167. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(80\)90012-1](https://doi.org/10.1016/0094-1190(80)90012-1)

Watt, P. (2009). Living in an oasis: Middle-class disaffiliation and selective belonging in an English suburb. *Environment and Planning A - Economy and Space*, 41(12), 2874-2892. <https://doi.org/10.1068/a41120>

Whitehand, J. (1975). Building Activity and Intensity of Development at Urban Fringe - Case of a London suburb in 19th-Century. *Journal of Historical Geography*, 1(2), 211-224. [https://doi.org/10.1016/0305-7488\(75\)90186-3](https://doi.org/10.1016/0305-7488(75)90186-3)

Wu, F., & Phelps, N. (2011). (Post)suburban development and state entrepreneurialism in Beijing's outer suburbs. *Environment and Planning A*, 43(2), 410-430. <https://doi.org/10.1068/a43125>

Wulff, M., & Lobo, M. (2009). The New Gentrifiers: The Role of Households and Migration in Reshaping Melbourne's Core and Inner Suburbs. *Urban Policy and Research*, 27(3), 315-331. <https://doi.org/10.1080/08111140903112020>

Yates, J., & Bradbury, B. (2010). Home ownership as a (crumbling) fourth pillar of social insurance in Australia. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 193-211. <https://doi.org/10.1007/s10901-010-9187-4>

Zaviezo, D. (2017). Suburbanización en el suburbio. Homogeneización del paisaje urbano periférico de la ciudad de Puerto Varas en el período 2000–2014. *Planeo*, 64, 1-7.

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DIREITO À CIDADE NAS CAPITALS REGIONAIS PAULISTAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Estevam Otero
Ana Luiza Mói Crosara
Luma Rocha Dourado
Marcela Santos Rossi
Marina Fodra
Paula Galafazzi

Introdução

Os estudos urbanos no Brasil, historicamente, privilegiaram a análise das metrópoles nacionais, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro. O desafio de apreender os resultados socioespaciais do processo de urbanização da segunda metade do século XX, centrado no binômio metropolização-industrialização, orientou parte expressiva da investigação acadêmica, especialmente aquela voltada à compreensão da relação entre expansão econômica e a constituição de vastas periferias irregulares e autoconstruídas (Oliveira, 2003; Maricato, 1982; Kowarick, 1979).

Ainda que a “mais completa tradução” desse processo estivesse representada pela metrópole paulista, centro dinâmico da economia industrial brasileira (Cano, 2007), mesmo nos territórios que restaram à margem do processo de industrialização passou-se a observar os mesmos problemas urbanos da metrópole, ainda que sob formas e graus diversos (Cano, 2011). As décadas perdidas ao fim do século XX só fizeram agravar esse quadro, especialmente em meio a um contexto de empobrecimento generalizado da população trabalhadora e de um esvaziamento das políticas públicas habitacionais e urbanas a partir da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. A magnitude e profundidade dos problemas urbanos das metrópoles justificam, de certo modo, a atenção dedicada ao seu estudo nas investigações desenvolvidas ao longo do último quarto daquele século.

A partir de meados da primeira década do século XXI assistiu-se a um significativo crescimento da atividade imobiliária e da indústria da construção civil, com profundos impactos no território urbano, processo

que tomou impulso definitivo com a promulgação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. Esse *boom* imobiliário foi resultado, de um lado, de mudanças normativas voltadas à ampliação do crédito (Fix, 2011; Royer, 2009) e, de outro, do aumento do poder aquisitivo da população trabalhadora, resultado das limitadas políticas distributivas implementadas pela coalizão de centro-esquerda instalada no governo federal (2003-2016), e que converteram o “precariado” (Pochmann, 2011) em demanda solvável.

Novamente, o escrutínio acadêmico privilegiou os territórios metropolitanos na investigação do processo. A magnitude dos dados quantitativos desse *boom* nas metrópoles justifica, de certa forma, a atenção dada pela academia ao seu estudo e análise. No entanto, no nosso entender, é no interior paulista que essa produção foi mais significativa e promoveu impactos muito mais expressivos que na(s) metrópole(s). Esse fato, que procuraremos demonstrar com detalhes ao longo do presente texto, motivou o desenvolvimento de investigações, ainda em curso, a respeito da atividade imobiliária nas Capitais Regionais B do estado de São Paulo, esforço empreendido pelo grupo de pesquisadores que subscrevem este capítulo.

A fim de demonstrar e analisar esse fenômeno, o presente texto organiza-se em quatro seções articuladas e complementares, buscando contemplar as dimensões regional e urbana da produção imobiliária contemporânea a partir do estudo das Capitais Regionais B do estado de São Paulo, tomando por recorte territorial seus Arranjos Populacionais (APs) em mancha urbana contígua (IBGE, 2016, 2020). Essas Capitais Regionais B têm por municípios-núcleo Bauru, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba.

Na primeira seção buscamos delimitar a própria noção de “interior paulista”, de forma a circunscrever nosso objeto de análise. De modo articulado, são apresentados índices estaduais relacionados à atividade imobiliária no início do século XXI, possibilitando identificar os critérios que norteiam a seleção dos estudos de caso.

Na segunda seção desenvolve-se uma caracterização socioterritorial de três desses APs em estudo, a saber: Bauru, São José dos Campos e Sorocaba, buscando estabelecer o quadro existente no início do século a partir de um conjunto de indicadores urbanos e socioeconômicos. Permite-se, assim, uma análise quantitativa da produção imobiliária no período a partir de dois indicadores específicos: novos loteamentos e unidades contratadas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Na terceira seção são expostos, de forma mais detalhada, dados relativos à atividade imobiliária no AP de São José do Rio Preto, para o qual nossa pesquisa já produziu maior acúmulo interpretativo.

Por fim e à guisa de conclusão, procura-se formular questões que orientem a constituição de uma agenda de pesquisa para a sequência desses estudos.

Atividade imobiliária no interior paulista no início do século XXI: diversidade urbano-regional e produção do espaço urbano

Antes de seguir em frente, cabe precisar a que nos referimos com o termo “interior paulista”. O senso comum dos habitantes do estado de São Paulo expressa com razoável clareza a compreensão de sua regionalização informal, que dividiria o estado em litoral – os municípios ao longo da costa atlântica –, Grande São Paulo – *grosso modo* equivalendo à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) – e o interior, congregando fundamentalmente tudo que não se enquadra nas duas categorias anteriores.

Por óbvio, essa caracterização é imprecisa e insuficiente para dar conta da diversidade regional estadual. No entanto, essa definição encontra ecos nas investigações que analisaram o desenvolvimento econômico regional ao fim do século XX, especificamente aquela que vai observar o processo de desconcentração industrial. É comum encontrarmos na literatura econômica que trata da dimensão regional da interiorização do desenvolvimento industrial nas décadas de 1970 e 1980 uma caracterização desse território como negativo da anterior concentração industrial na Região Metropolitana de São Paulo (Cano, 2008; Negri, 1996), analisando esse universo em termos de Estado de São Paulo (ESP) exclusive RMSP. Evidentemente esse recorte não exprime a contento o próprio processo de desconcentração industrial, uma vez que se restringiu ao entorno da capital, pouco ultrapassando um raio de 100 a 150 km desta (Azzoni, 1986; Cano, 2008), limitando-se à chamada Macrometrópole Paulista (Emplasa, 2011) e denotando a heterogeneidade desse chamado “interior”.

Se em termos econômicos essa diversidade é evidente, também em termos urbanos ela precisa ser considerada. Geiger (1963), ao analisar o estado de São Paulo a partir dos dados do Censo de 1950, apontou algumas das características dessa rede urbana paulista que a diferenciavam das demais redes brasileiras. Para ele, a

rede urbana de São Paulo caracteriza-se, de um lado, por apresentar grande variedade de tipos de cidades, grande escalonamento hierárquico, cidades de diversos estilos; de outro, por apresentar, em relação às demais redes do País, apreciável quantidade de cidades evoluídas, centros urbanos grandes e médios, de funções múltiplas (Geiger, 1963, p. 250).

É nessa “apreciável quantidade de cidade evoluídas, centros urbanos grandes e médios, de funções múltiplas” que vão se estabelecer pólos de articulação e intermediação de seus espaços regionais, consolidando centralidades e definindo a própria regionalização oficial do estado em termos de Regiões Administrativas (Tavares, 2016). Relevantes em termos demográficos e funcionais, vão estabelecer um conjunto hierarquizado de aglomerações urbanas não-metropolitanas em que a produção do espaço urbano ganha destaque em suas economias locais (Otero, 2016).

Chamamos a atenção para a noção de “não-metropolitano” para caracterizar as aglomerações que exporemos na sequência em vista de que nos parece que a flexibilidade de mobilização do conceito de metrópole vem dificultando o entendimento da diversidade de dinâmicas urbanas. Desde a Constituição Federal de 1988, a atribuição de estabelecer regiões metropolitanas passou a caber aos estados, sem a definição de parâmetros objetivos para caracterizá-las. A partir de então deu-se o fenômeno da multiplicação de territórios assim denominados, bastante distantes das definições da literatura urbanística (Moura; Hoshino, 2016; Firkowski, 2013). Em 2024 identificam-se, com reconhecimento oficial do governo estadual, nove Regiões Metropolitanas (RMs)¹, abarcando realidades bastante díspares. Dado que o reconhecimento político-administrativo como metrópole não é expressão de sua condição urbana ou regional, demandamos uma definição conceitualmente mais precisa para descrever essas aglomerações.

Para tal, mobilizamos a definição do IBGE (2020) para identificar as aglomerações urbanas que, efetivamente, desempenham papéis funcionais metropolitanos na hierarquia da rede urbana paulista. Segundo o estudo Regiões de Influência de Cidades 2018 (IBGE, 2020), o estado de São Paulo contaria com dois territórios metropolitanos: a Grande Metrópole Nacional de São Paulo e a Metrópole de Campinas, cujos limites são mais restritos que a circunscrição político-administrativa vigente. Portanto,

¹ As RMs de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Piracicaba e Jundiaí.

interessa-nos, aqui, analisar a dinâmica contemporânea de urbanização nessas aglomerações que são caracterizadas, pelo IBGE, como Capitais Regionais, as quais vêm se destacando em variados índices de produção imobiliária no período recente ao identificar dois elementos que nos parecem demonstrar esse fato.

O primeiro refere-se ao impacto relativo dessa produção imobiliária recente frente ao porte dos municípios do interior paulista. Tomando apenas os valores de unidades habitacionais (UHs) contratadas pelo PMCMV referentes aos 20 municípios paulistas que figuram no topo do ranking estadual, verifica-se a proeminência das cidades interioranas (Tabela 1).

Tabela 1 – Relação entre as unidades contratadas do PMCMV nos 20 municípios com mais contratações entre 2009 e 2018 e o número de domicílios particulares ocupados em 2010, organizada em ordem decrescente

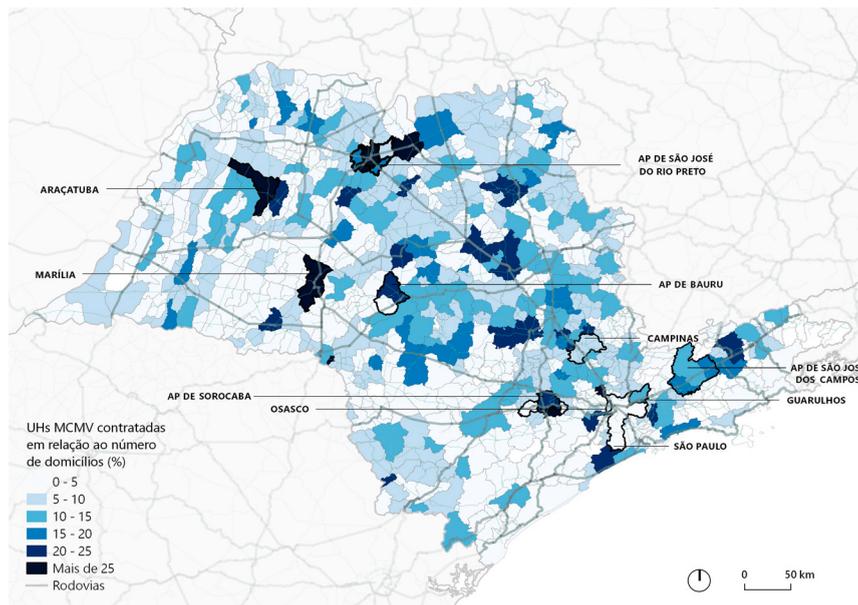
	Município	Posição do Arranjo Populacional na hierarquia da rede urbana	Número de domicílios em 2010	UHs PMCMV contratadas entre 2009 e 2018	Relação entre UHs PMCMV/domicílios existentes em 2010
1	Araçatuba	Capital Regional C	60.714	16.163	26,62%
2	São José do Rio Preto	Capital Regional B	137.312	36.443	26,54%
3	Marília	Capital Regional C	68.764	18.140	26,38%
4	Sorocaba	Capital Regional B	178.871	43.788	24,48%
5	Araraquara	Capital Regional C	68.788	16.669	24,23%
6	Americana	Capital Regional C	67.729	15.818	23,35%
7	Ribeirão Preto	Capital Regional A	195.531	44.392	22,70%
8	Piracicaba	Capital Regional C	112.813	25.067	22,22%
9	Suzano	Grande Metrópole Nacional	74.801	16.034	21,44%
10	Bauru	Capital Regional B	109.947	22.860	20,79%
11	São Carlos	Capital Regional C	71.733	14.364	20,02%
12	Sumaré	Metrópole	73.534	14.374	19,55%
13	Franca	Capital Regional C	97.839	18.497	18,91%
14	Mogi das Cruzes	Grande Metrópole Nacional	116.468	17.294	14,85%
15	Jundiaí	Capital Regional C	118.334	14.764	12,48%

Município	Posição do Arranjo Populacional na hierarquia da rede urbana	Número de domicílios em 2010	UHs PMCMV contratadas entre 2009 e 2018	Relação entre UHs PMCMV/ domicílios existentes em 2010	
16	São José dos Campos	Capital Regional B	189.587	22.709	11,98%
17	Guarulhos	Grande Metrópole Nacional	360.800	36.283	10,06%
18	Campinas	Metrópole	348.503	32.215	9,24%
19	Osasco	Grande Metrópole Nacional	201.994	15.414	7,63%
20	São Paulo	Grande Metrópole Nacional	3.576.864	136.074	3,80%
Total do estado			12.838.561	1.123.086	8,75%

Fonte: SNH/MDR e Censo Demográfico de 2010 do IBGE *apud* Otero; Fodra, 2022.

O município de São Paulo desponta como aquele com maior número de contratações de UHs dentro do PMCMV, resultado esperado dado o porte da cidade como maior metrópole da América do Sul. No entanto, nos parece significativo que, ainda que represente o triplo das contratações do segundo colocado, Ribeirão Preto, este apresenta, segundo dados do Censo 2010, uma vigésima parte dos domicílios da metrópole. Essa nos parece a chave interpretativa fundamental para analisar os resultados especiais do programa. Tomando por base as informações expressas na Tabela 1, observamos que nos municípios não-metropolitanos - que ocupam dezesseis posições entre os vinte municípios com mais contratações - essa produção representou um impacto muito maior frente ao estoque de moradias preexistente no começo dos anos 2010, por vezes significando mais de um quarto de ampliação do estoque residencial. Comparativamente, a capital São Paulo apresenta menos de 4% de relação entre a contratação de unidades habitacionais pelo PMCMV e domicílios existentes em 2010, menos da metade da média estadual. Podemos observar, ainda, municípios que compõem a RMSP longe de figurarem em posição de destaque. No mapa da Figura 1 podemos observar essa relação com mais clareza, ao espacializar os dados relativos ao peso relativo das contratações do PMCMV frente ao estoque domiciliar ocupado em 2010.

Figura 1 – Mapa dos municípios do estado de São Paulo com maior contratação de unidades habitacionais PMCMV relativamente ao número de domicílios particulares ocupados por município paulista em 2010. Fonte: SNH/MDR e Censo Demográfico de 2010 do IBGE. Adaptado de Otero; Fodra, 2022.



Ainda que seja notável a primazia da cidade de São Paulo em termos de número de contratações de unidades, ao se analisar o impacto dessas contratações frente ao estoque preexistente nesses municípios a relação se inverte ao apontar para os números superlativos de contratações nas Capitais Regionais paulistas. Essa tendência aparece com mais clareza ao se especializar os dados do impacto relativo das contratações de empreendimentos do PMCMV no estado de São Paulo, que podemos observar a partir do contraste visual que aponta a relevância do programa no interior paulista, com destaque para os APs aqui analisados mais detidamente em seguida (figura 1).

Essas correlações nos levam ao segundo elemento a ser objeto de nossa investigação: o impacto dessa produção superlativa nos territórios dessas cidades e nos seus espaços urbanos. Parece-nos significativo que, ao ampliar os estoques de moradia de forma tão rápida, tenham-se produzido reconfigurações em suas estruturas urbanas (Soja, 1993; Villaça, 2001).

Para essa avaliação, no entanto, precisamos empreender o estudo de uma segunda tipologia urbana em que novamente as cidades do interior pau-

lista vêm se destacando no período recente: os novos parcelamentos do solo para fins urbanos. Na tabela 2 podemos observar o *ranking* dos 20 municípios paulistas que mais produziram lotes urbanizados entre 2010 e 2022. Destaca-se novamente a presença das cidades do interior paulista nessa produção.

Tabela 2 – Número de lotes aprovados por município entre 2010 e 2020 – vinte primeiras posições no estado de São Paulo

	Município	Posição do AP na hierarquia da rede urbana	Total	Aprovações em relação ao Estado (em %)
1	São José do Rio Preto	Capital Regional B	56.554	4,13
2	Ribeirão Preto	Capital Regional A	24.567	1,80
3	Piracicaba	Capital Regional C	22.007	1,61
4	Marília	Capital Regional C	18.196	1,33
5	Indaiatuba	Centro Sub-Regional A	18.039	1,32
6	Franca	Capital Regional C	17.956	1,31
7	Barretos	Capital Regional C	17.550	1,28
8	Presidente Prudente	Capital Regional C	17.002	1,24
9	Araraquara	Capital Regional C	16.956	1,24
10	Araçatuba	Capital Regional C	16.456	1,20
11	Votuporanga	Centro Sub-Regional B	15.737	1,15
12	Campinas	Metrópole	15.064	1,10
13	Sorocaba	Capital Regional B	14.354	1,05
14	Itapetininga	Centro Sub-Regional A	14.210	1,04
15	Birigui	Centro Sub-Regional B	13.134	0,96
16	Salto	Centro Sub-Regional A	12.729	0,93
17	Cotia	Grande Metrópole Nacional	12.582	0,92
18	Mirassol	Capital Regional B	12.539	0,92
19	Sertãozinho	Centro Sub-Regional A	11.973	0,87
20	Leme	Centro Sub-Regional B	11.862	0,87
	Total do estado		1.368.405	

Fonte: Graprohab; IBGE, 2020. Adaptado de Scussel, 2023.

Em princípio, poderíamos creditar esse fato ao próprio esgotamento de terras passíveis ao parcelamento do solo na RMSP o que, apesar de explicar em parte esses números, não justificaria a rarefeita presença

de cidades da periferia metropolitana de São Paulo nessa lista. Além disso, a presença de cidades que figuram simultaneamente na tabela 1 e na tabela 2 denota uma explosiva expansão dos estoques residenciais através do PMCMV o que, em conjunto com uma multiplicação de novos loteamentos e ampliação dos limites das áreas urbanizadas, nos leva a indagar: por que determinadas cidades do interior paulista vêm apresentando níveis de atividade imobiliária aparentemente incompatíveis com seus portes demográficos?

A partir da conjugação desses dois indicadores acreditamos ter apontado a relevância de se analisar e compreender as dinâmicas de produção do espaço urbano no interior paulista neste início de século XXI. A fim de refinar o recorte da investigação, novamente mobilizamos a definição do IBGE (2020; 2016) para estabelecer os contornos dos territórios que investigamos. Em pesquisas anteriores e em curso pudemos encontrar indícios de que, em municípios que apresentam manchas urbanas contíguas ou em processo de conurbação, se verifica uma integração desse mercado imobiliário, com alinhamento referente tanto aos preços da terra quanto aos níveis de produção do espaço (Otero; Fodra, 2022; Rossi; Otero, 2022).

Interessa-nos analisar essa produção para além dos limites políticos e administrativos dos municípios individualmente. Para essa análise utilizaremos a categoria Arranjo Populacional (AP), a qual emprega a “noção de integração, medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo ou a contiguidade urbana, que assim sintetizam os vários processos envolvidos” para caracterizar dinâmicas regionais de concentração urbana (IBGE, 2016, p. 19). Essa leitura a partir da aglomeração urbana dá origem à qualificação da posição da aglomeração na hierarquia da rede urbana, estabelecida em função do Arranjo Populacional a que o município se integra (IBGE, 2020).

O presente texto sintetiza dados de investigações recentes e em curso, orientadas a analisar os efeitos desse boom imobiliário e suas lógicas face às demandas pelos valores de uso e valores de troca nas Capitais Regionais B do estado de São Paulo – Bauru, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba – tomando por recorte aqueles municípios que compõem seus Arranjos Populacionais (IBGE, 2016) e que apresentam contiguidade em sua mancha urbana com os municípios-núcleo².

² O AP de Bauru é constituído, em mancha urbana contígua, pelo município-núcleo e Piratininga; o AP de São José do Rio Preto é constituído, em mancha urbana contígua, por este, Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu e Mirassol; O AP de São José dos Campos é constituído, em

Contextos urbano-regionais e atividade imobiliária

A fim de analisarmos o processo de urbanização no período recente nesses municípios passaremos, na sequência, por uma sucinta caracterização dos APs de Bauru, São José dos Campos e Sorocaba em mancha urbana contígua, de modo a construir um quadro urbano e socioeconômico nessas três Capitais Regionais B paulistas no início do século. Essa leitura subsidiará a interpretação da atividade imobiliária em face das necessidades habitacionais existentes no início dos anos 2010, momento em que a produção do espaço já se identificava bastante acelerada.

Metodologicamente, os dados de cada AP são expostos separadamente, objetivando apreender as determinantes da produção em cada território face a suas realidades e condicionantes locais.

O ARRANJO POPULACIONAL DE BAURU EM MANCHA URBANA CONTÍGUA

O AP de Bauru é composto por dois municípios em mancha urbanizada contígua: Bauru, o município-núcleo, e Piratininga. Bauru é sede de Região Administrativa, ocupando uma localização estratégica no centro do estado, articulando-se enquanto entroncamento ferroviário e rodoviário, representado pela conexão a importantes vias, como a rodovia Marechal Rondon (SP-300), ligando Jundiaí – e a capital – à divisa com o Mato Grosso do Sul, a rodovia Engenheiro João Batista Cabral (BR-369), ligação com o norte do Paraná e a Rodovia Comandante João Ribeiro de Barros (SP-225/BR-369), conexão com Jaú, a leste, e Marília, a oeste. Esse AP se caracteriza por grande extensão territorial, abrangendo uma área de pouco mais de mil km², correspondendo a 667,684 km² em Bauru e 402,409 km² em Piratininga. A porção urbana de seus territórios municipais, no entanto, é minoritária: para o ano de 2019, o IBGE contabilizava 85,78 km² de área urbanizada em Bauru, enquanto em Piratininga esta correspondia a 5,68 km².

Economicamente destaca-se a relevância do setor de serviços no AP, representando 60,3% de seu Produto Interno Bruto (PIB), excluindo-se a Administração Pública desse montante. Isso aponta para o papel do município de Bauru enquanto polo prestador de serviços em âmbito regional

mancha urbana contígua, por Caçapava e Jacareí, além do município-núcleo; e o AP de Sorocaba é constituído, em mancha urbana contígua, além do município-núcleo, por Alumínio, Araçoiaba da Serra e Votorantim.

à rede por ele polarizada. Por outro lado, observa-se a ínfima participação da indústria na economia regional, de meros 18,5% do PIB, o menor dentre os APs aqui estudados (IBGE, 2016).

Em termos demográficos, a população total desse AP era de 356.009 residentes em 2010, dos quais 343.937 pessoas residiam em Bauru, e 12.072 em Piratininga. Ainda que a maior parte de seus territórios municipais seja composto de áreas rurais, suas taxas de urbanização eram bastante expressivas: em 2010, Bauru registrava taxa de urbanização de 98,33%, enquanto em Piratininga essa taxa era de 85,75%.

Em relação aos domicílios, contavam-se em número de 128.285 no conjunto do AP no ano de 2010. Desses, 123.649 domicílios localizavam-se em Bauru, enquanto Piratininga contava com 4.626. Ambos os municípios apresentam altos índices de atendimento por redes de saneamento básico, com 100% dos domicílios atendidos por serviço de água encanada e coleta de esgoto, ainda que apenas 4% do esgoto de Bauru seja tratado (Seade, 2021).

Os mapas constantes nas Figuras 2 e 3 permitem observar a clivagem socioterritorial no AP de Bauru em 2010. Verifica-se, na figura 3, uma expressiva concentração de domicílios com renda média per capita elevada no eixo centro-sul do município de Bauru. Num amplo arco de leste a oeste, incluindo o município de Piratininga, passando pela região norte do AP, vão se concentrar os domicílios com renda média per capita inferior a 3 S.M.

Àquele ano, Bauru, município que apresenta um antigo e complexo processo de favelização, também concentrava as necessidades habitacionais do AP. Dados da Fundação João Pinheiro apontavam um déficit habitacional total de 11.611 unidades habitacionais, 97% destas concentradas no município de Bauru. A inadequação habitacional era encontrada em 4.294 domicílios, 93% destes também em Bauru. Podemos observar essas informações com mais detalhes na Tabela 3.

Figura 2 – AP de Bauru em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita entre 0 e 3 S.M em 2010 por setor censitário.

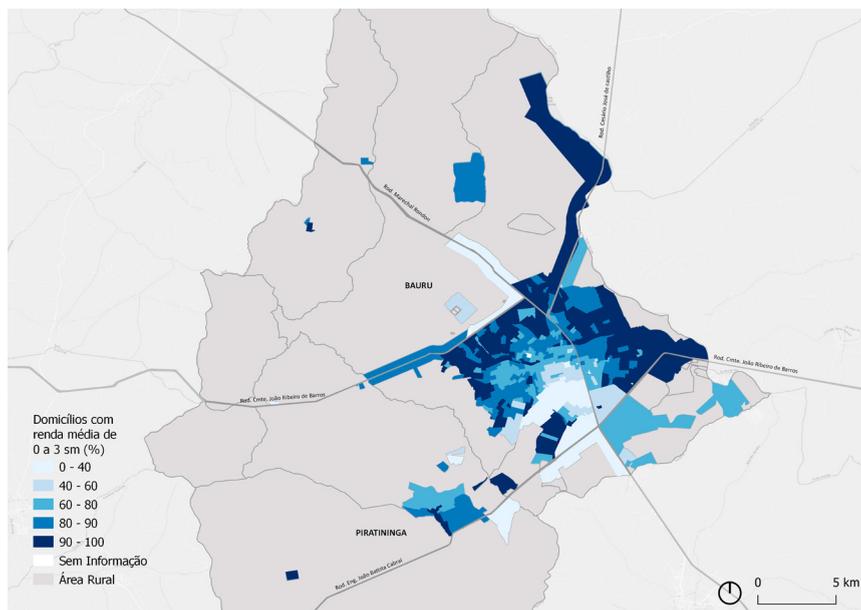
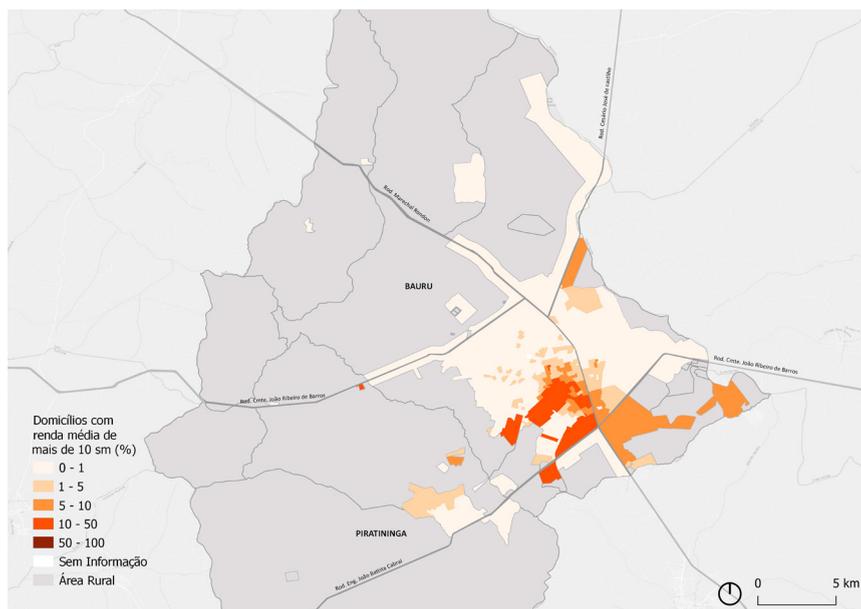


Figura 3 – AP de Bauru em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita superior a 10 S.M. em 2010 por setor censitário.



Fonte Figuras 2 e 3: IBGE, 2010. Elaborado por Ana Luiza Crosara.

Tabela 3 – Déficit habitacional no AP de Bauru - 2010

	Déficit habitacional total 2010	Déficit habitacional 2010				Inadequação habitacional total 2010
		0-3 SM	4-6 SM	6-10 SM	+ 10 SM	
Bauru	11.223	6.250	1.927	2.019	780	4.011
Piratininga	388	190	55	81	39	283
TOTAL	11.611	6.440	1.982	2.100	819	4.294

Fonte: FJP – Fundação João Pinheiro. Organizado pelos autores.

O Censo Demográfico de 2022 indicou que o número total de habitantes no AP aumentou para 394.254, sendo 379.146 residentes em Bauru e 15.108, em Piratininga. As taxas geométricas de crescimento anual (TGCA) da população foram de 0,82% para Bauru e de 1,89% para Piratininga, ambas superiores à média estadual de 0,61% a.a. (Seade, 2024). Indicaram, ainda, que se avançou para 178.440 domicílios, sendo 171.564 em Bauru e 6.876 em Piratininga. No intervalo o número de domicílios aumentou 2,77% e 3,36% ao ano (a.a.) em Bauru e Piratininga, respectivamente, um ritmo superior ao de seus crescimentos demográficos.

Como podemos observar, não se verificou crescimento populacional expressivo no AP. No entanto, os dados referentes à produção do espaço urbano mostram uma aparente desvinculação entre demanda e oferta nesse contexto. A partir dos dados de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV entre 2009 e 2019 e do Casa Verde Amarela (CVA) entre 2020 e 2023, observam-se índices expressivos nas Tabelas 4 e 5. Gostaríamos de chamar atenção para o elevado nível de contratação de unidades para a Faixa 2 do PMCMV (Tabela 4), fato recorrentemente encontrado em outras cidades do interior paulista. No entanto, vale destacar o alto índice de UHs contratadas na Faixa 1, correspondendo a cerca de 91% do déficit verificado para 2010 no município.

Tabela 4 – Unidades contratadas pelo PMCMV no AP de Bauru entre 2009 e 2019

	UH contratadas			
	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3
Bauru	5.720	766	15.537	1.238
Piratininga	-	-	124	12
TOTAL	5.720	766	15.661	1.250

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

Tabela 5 – Unidades contratadas pelo CVA no AP de Bauru entre 2020 e 2023

UH contratadas			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Bauru	2.624	2.399	682
Piratininga	7	26	2
TOTAL	2.631	2.425	684

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

Além dos dados referentes a unidades desses programas habitacionais, faz-se necessário quantificar os dados referentes ao parcelamento do solo para fins urbanos no nosso recorte de análise. Como vimos, esses municípios dispõem de grandes áreas rurais, frentes de expansão – em potencial – da urbanização. Entre 2000 e 2022, segundo dados do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (Graprohab), foram aprovados 67 novos loteamentos, em proporção relativamente equilibrada, ainda que a quantidade de lotes ofertadas representa uma proporção aproximada de 2/3 para 1/3 entre Bauru e Piratininga, respectivamente (Tabela 6).

Chama a atenção a expressiva quantidade de lotes ofertados em Piratininga no período, praticamente equivalente ao total de domicílios existentes em 2022. Ainda que não haja correspondência direta possível entre os dois indicadores, é boa base de referência para dimensionar os impactos dessa produção nesse pequeno município. Ainda que o avanço da pesquisa ainda não permita avaliar os impactos dessa oferta de novos lotes, é possível tecer hipótese acerca da integração desses mercados fundiários no AP, em que a oferta de terra urbanizada orienta-se ao seu mercado ampliado, alcançando a escala da rede urbana polarizada por Bauru, mais que a um transbordamento da periferia bauruense.

Tabela 6 – Lotes e loteamentos aprovados no AP de Bauru entre 2000 e 2022

Parcelamento do solo		
	Loteamentos	Lotes
Bauru	37	12.856
Piratininga	30	6.562
TOTAL	67	19.418

Fonte: Graprohab. Organizado pelos autores.

O ARRANJO POPULACIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS EM MANCHA URBANA CONTÍGUA

O Arranjo Populacional de São José dos Campos (SJC) é composto por seis municípios, três deles com contiguidade de suas manchas urbanas: o município-núcleo, Caçapava e Jacareí. Está localizado na região do Vale do Paraíba, na região administrativa de mesmo nome. Situado entre o Rio de Janeiro e São Paulo e com importantes conexões para o litoral paulista, a região é cortada pela rodovia Presidente Dutra (BR-116) que conecta ambas as capitais. Outra via de ligação com São Paulo é a Rodovia Governador Carvalho Pinto (SP-070) a partir do entroncamento com a Rodovia Ayrton Senna. Além dessas duas importantes vias, a conexão com o litoral paulista é realizada através da Rodovia dos Tamoios (SP-099), conectando São José dos Campos a Caraguatatuba, enquanto a ligação direta com o interior paulista se dá por meio da Rodovia Dom Pedro I (SP-065), conectando Jacareí a Campinas. Esse conjunto de três municípios, nosso objeto de análise, perfaz uma área de 1.932,71 km². Contudo, vale considerar a área urbanizada de cada um dos municípios. Segundo o IBGE em 2019 São José dos Campos contava com 128,94 km² de área urbanizada, enquanto Jacareí e Caçapava apresentavam, respectivamente, 50,33 km² e 27,22 km² urbanos (IBGE Cidades).

Dentre os APs estudados, o de SJC é o que apresenta a maior participação da indústria em sua economia local: 44,6% do PIB do AP era oriundo da atividade secundária, sobrepujando o setor de serviços (34,6%, exceto administração pública, agregando outros 6,3% ao PIB), caso único dentro de nosso recorte (IBGE, 2016).

Em 2010, a população residente em mancha contígua era de 925.887 habitantes, representando o mais populoso dos territórios analisados. Desses, 629.921 residiam em SJC, 211.214 em Jacareí e 84.752 em Caçapava. Em número de domicílios, o Censo daquele ano encontrou 214.506 em SJC, 73.489 em Jacareí e 29.042 em Caçapava. Em termos de taxa de urbanização, os três municípios apresentavam índices elevados, representada por valores de 98,0%, 96,6% e 85,6% respectivamente (IBGE, 2010). Quanto à infraestrutura de saneamento, observa-se que os três municípios apresentam 100% de cobertura dos domicílios urbanos pelas redes de água e coleta de esgoto (Seade).

A aglomeração urbana estrutura-se a partir de três eixos que se desenvolvem paralelamente, num sentido aproximado sudoeste-nordeste: o rio Paraíba do Sul, a rodovia Presidente Dutra (BR-116) e as rodovias Ayrton

Senna/Carvalho Pinto (SP-070). Os três municípios interligados por essas vias configuram uma mancha de urbanização contínua ao longo desses eixos, condicionada pela presença de gigantescos complexos institucionais e industriais ao longo da Dutra, como a refinaria da Petrobrás e o complexo do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A distribuição territorial dos estratos socioeconômicos é condicionada, de certa forma, por esses elementos no território. Como observamos no mapa da figura 5, era possível identificar uma concentração de domicílios com renda per capita superior a 10 S.M. na área central de SJC, com uma dispersão, acompanhando o eixo da Dutra em direção a Jacareí, representada por loteamentos fechados; a norte de SJC, na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, é possível identificar uma frente de expansão de domicílios de mais alta renda em loteamentos fechados, área que vem se consolidando como opção locacional dos estratos de mais alta renda a partir dos anos 2000. Os grupos de mais baixa renda vão se distribuir nas periferias dessa mancha longitudinal (Figura 4).

Figura 4 – AP de São José dos Campos em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita entre 0 e 3 S.M. em 2010 por setor censitário. Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Luma Rocha Dourado.

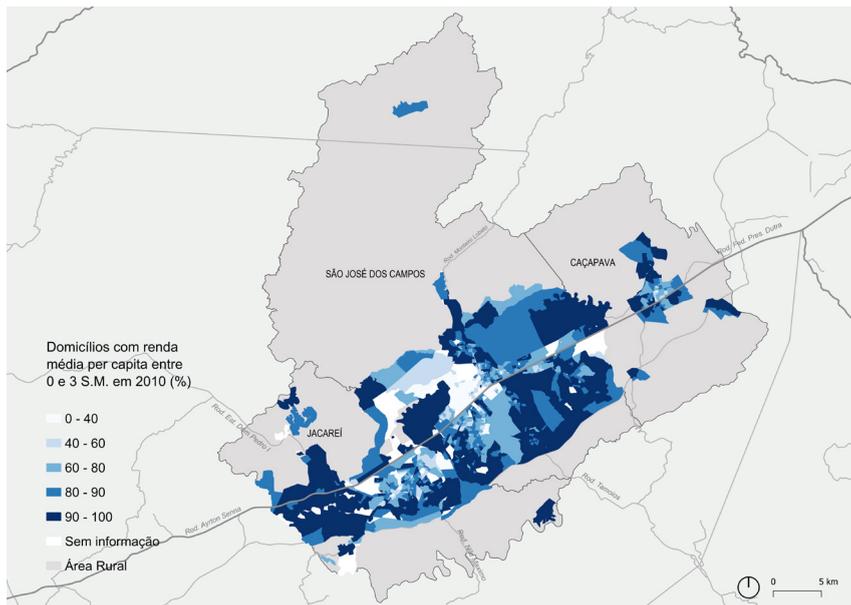
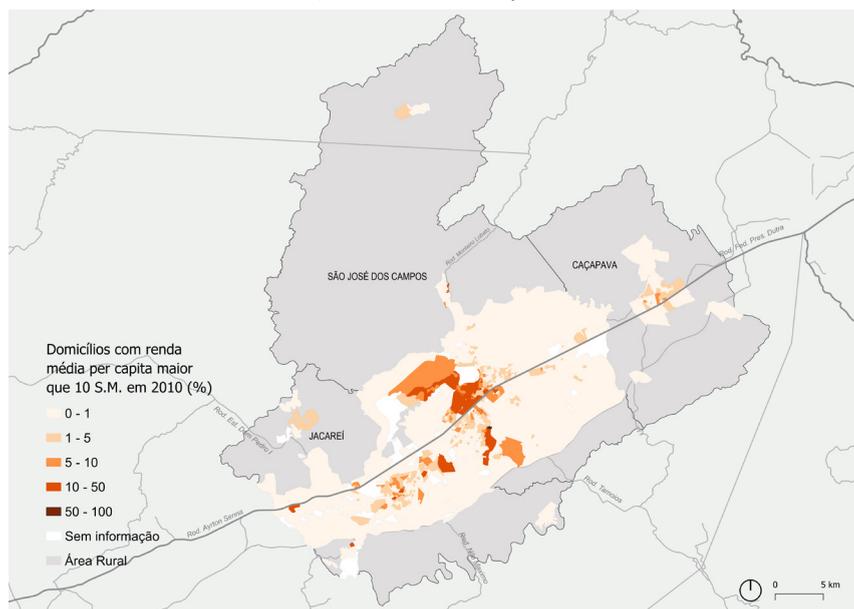


Figura 5 – AP de São José dos Campos em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita superior a 10 S.M. em 2010 por setor censitário. Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Luma Rocha Dourado.



O recorte do AP de SJC apresentava, ainda para o ano de 2010, um déficit habitacional total de 31.756 UHs. Desses, 17.131 eram referentes a famílias com renda entre 0 e 3 Salários Mínimos, sendo 68,9% residentes em SJC, 22,5% em Jacareí e 8,6% em Caçapava. A inadequação habitacional total representava 18.874 domicílios (Tabela 7).

Tabela 7 – Déficit habitacional no AP de São José dos Campos - 2010

	Déficit habitacional total 2010	Déficit habitacional 2010				Inadequação habitacional total 2010
		0-3 SM	4-6 SM	6-10 SM	+ 10 SM	
São José dos Campos	21.910	11.801	3.206	4.367	2.029	12.204
Jacareí	7.053	3.849	1.235	1.406	476	5.121
Caçapava	2.793	1.481	555	547	197	1.549
Total	31.756	17.131	4.996	6.320	2.702	18.874

Fonte: FJP – Fundação João Pinheiro. Organizado pelos autores.

Após 12 anos, segundo dados do Censo Demográfico de 2022, a população do AP atingiu 1.033.531 pessoas, sendo 697.054 em SJC (crescimento de 0,85% a.a.), 240.275 em Jacareí (1,08% a.a.) e 96.202 em Caçapava (taxa de crescimento de 1,06% a.a.). Já o número de domicílios cresceu de forma muito mais acelerada que o de residentes. Em SJC, passaram para 282.026, em 2022, variação de 2,32% de acréscimo ao ano. Para Jacareí esses valores atingiram 100.019 domicílios (crescimento de 2,60% a.a.) e, em Caçapava, 40.105 (acrécimo de 2,73% a.a.) (IBGE, 2022; Seade, 2024).

Com isso, o número de domicílios subiu de 317.037, em 2010, para 422.140, em 2022, um aumento de 105.103 residências. Quase metade desse número pode ser creditado apenas aos programas de financiamento habitacional implementados no período, o PMCMV (entre 2009 e 2019) e o CVA (entre 2020 e 2023), uma vez que, somados, representaram a contratação de mais de 49 mil novas unidades habitacionais no AP (Tabelas 8 e 9).

Tabela 8 – Unidades contratadas pelo PMCMV no AP de São José dos Campos entre 2009 e 2019

	UH contratadas			
	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3
São José dos Campos	4.908	1.098	12.655	2.895
Jacareí	1.248	-	5.920	987
Caçapava	1.042	-	3.132	404
Total	7.198	1.098	21.707	4.286

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

Tabela 9 – Unidades contratadas pelo CVA no AP de São José dos Campos entre 2020 e 2023

	UH contratadas		
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
São José dos Campos	236	1.101	837
Jacareí	310	1.339	269
Caçapava	14	142	50
Total	560	2.582	1.156

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

O AP de SJC apresenta uma significativa produção de novos loteamentos, ainda que não figure em posição de destaque nos *rankings* estaduais. Ao longo das duas primeiras décadas do século pouco menos de 50 mil lotes foram implantados, em 71 novos loteamentos no AP (Tabela 10).

Tabela 10 – Lotes e loteamentos aprovados no AP de São José dos Campos entre 2000 e 2022

	Parcelamento do solo	
	Loteamentos	Lotes
São José dos Campos	56	24.226
Jacareí	15	9.247
Caçapava	30	16.125
Total	71	49.598

Fonte: Graprohab. Organizado pelos autores.

Faz-se importante qualificar as tipologias desses loteamentos, em abertos e fechados, o que, aliado à sua espacialização no território, permitirá identificar o direcionamento desses produtos a diferentes segmentos socioeconômicos.

O ARRANJO POPULACIONAL DE SOROCABA EM MANCHA URBANA CONTÍGUA

O Arranjo Populacional de Sorocaba é constituído por cinco municípios, quatro deles apresentando contiguidade em suas manchas urbanas: Sorocaba, Araçoiaba da Serra, Alumínio e Votorantim. Sorocaba é sede da Região Administrativa de mesmo nome, e articula seu espaço regional por meio das ligações rodoviárias com a capital pela Rodovia Raposo Tavares (SP-270), inaugurada em 1954, e a Rodovia Castelo Branco (SP-280), inaugurada em 1967, e com a região de Campinas, pela Rodovia Santos Dumont (SP-075). A área total dos quatro municípios do AP de Sorocaba em mancha urbana contígua é de 972,992 km², enquanto a soma das áreas urbanas destes é de 189,71 km². Em ordem decrescente, temos Sorocaba com uma área total de 449,872 km² e área urbanizada de 134,96 km², correspondendo à aproximadamente 30% do território total. Em segundo lugar vem Araçoiaba da Serra, com uma área total de 255,31 km² e área urbanizada de 22,03 km², correspondendo a 8,62% da área urbana do conjunto. Em terceiro lugar, Votorantim tem uma área total de 184,19 km² e área urbanizada de 25,54 km², que corresponde a 13,87% do território

urbano. Finalmente Alumínio, com uma área total de 83,62 km² e área urbanizada de 7,18 km², representa de 8,58% da área urbana do recorte do AP analisado (IBGE Cidades).

O AP de Sorocaba, de modo similar ao de SJC, apresenta relevante participação da indústria na composição do seu PIB, atingindo 33,4%. Esse valor, no entanto, é suplantado em importância pela participação dos serviços que, excluído do indicador o valor da administração pública, ainda assim atinge 40,3% de participação econômica, denotando a importância do Arranjo enquanto provedor de serviços na escala regional (IBGE, 2016).

A população residente nos quatro municípios analisados, para o ano de 2010, era de 739.572 pessoas, sendo que em Sorocaba o número era de 586.625 habitantes; em Alumínio, 16.839; em Araçoiaba da Serra, 27.299; e em Votorantim, eram 108.809 residentes. Sorocaba e Votorantim apresentavam, em 2010, o grau de urbanização mais elevado, atingindo 99% e 96,2%, respectivamente. Alumínio vem em seguida, com 83,9% e Araçoiaba da Serra fica em último, com 68,7% de sua população residindo em área urbana. Esse mesmo Censo apontou que havia 255.027 domicílios nesse conjunto, sendo 201.136 em Sorocaba. Os restantes se encontravam em Alumínio (5.860 domicílios), em Araçoiaba da Serra (13.325) e Votorantim (34.706). Em termos de saneamento básico, verifica-se que os quatro municípios que compõem o AP em mancha contígua oferecem acesso universalizado a água encanada, além de que mais de 99% dos domicílios de Sorocaba e Votorantim estavam conectados à rede de coleta e afastamento de esgoto, enquanto Araçoiaba e Votorantim apresentavam índices de 48,5% e 72,9% nesse quesito, respectivamente (Seade).

É possível observar uma estrita clivagem socioeconômica no território do AP de Sorocaba, demarcando uma clara área de concentração dos domicílios ocupados pelos estratos com renda per capita superior a dez S.M. na porção centro-sul do município-núcleo (Figura 7). Nessa escala é possível identificar outras duas áreas com expressiva concentração de domicílios de mais alta renda: a leste de Sorocaba (num eixo circunscrito pelas rodovias Raposo Tavares e Santos Dumont) e, a oeste, já no município de Araçoiaba da Serra (a norte da Raposo Tavares). Essa condição aponta para a importância da ligação rodoviária como elemento determinante nas estratégias locais desses grupos sociais e, dialeticamente, da produção imobiliária e estes voltada. Os estratos de mais baixa renda vão ocupar as periferias sul, conurbado com Votorantim, e norte, área histórica de expansão dos estratos de baixa renda, fato reforçado pela política urbana e habitacional nas últimas décadas.

Figura 6 – AP de Sorocaba em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita entre 0 e 3 S.M em 2010 por setor censitário.

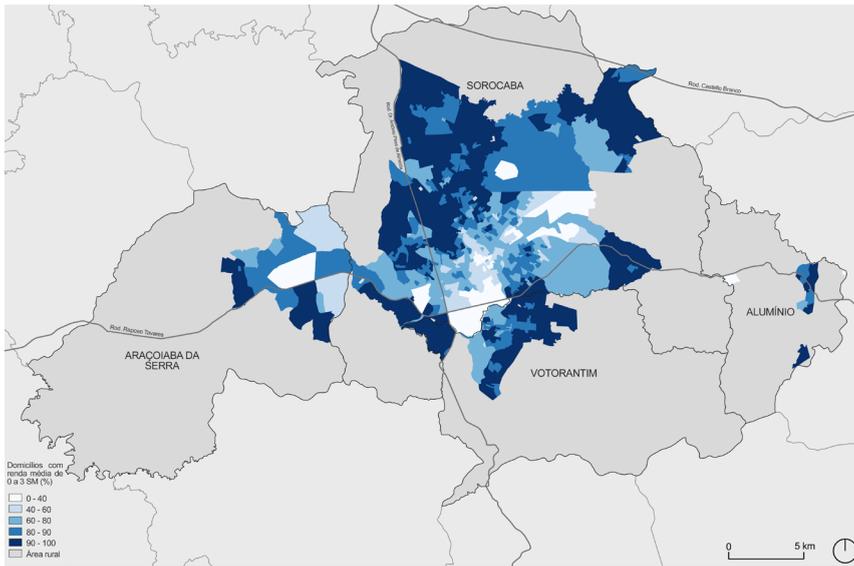
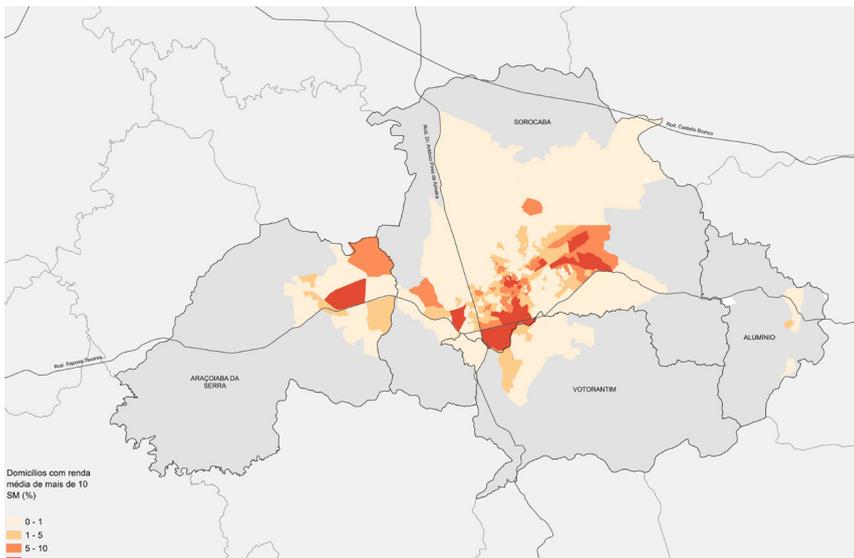


Figura 7 – AP de Sorocaba em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita superior a 10 S.M. em 2010 por setor censitário.



Fonte Figuras 6 e 7: IBGE, 2010. Elaborado por Paula Galafazzi.

Ainda segundo dados do Censo Demográfico 2010, esse conjunto de municípios apresentava um déficit habitacional total de 24.205 moradias em 2010, número acrescido de mais 12.638 unidades que apresentavam algum tipo de inadequação habitacional. De forma similar ao restante do país, o déficit habitacional concentrava-se nas famílias com ganhos entre 0 e 3 salários mínimos. Individualmente, tínhamos em Sorocaba um déficit de 9.526 unidades, 266 em Alumínio, 413 em Araçoiaba da Serra e 1.927 em Votorantim, totalizando uma necessidade de 12.162 moradias para esse estrato de renda (Tabela 11).

Tabela 11 – Déficit habitacional no AP de São José dos Campos - 2010

	Déficit habitacional total 2010	Déficit habitacional 2010				Inadequação habitacional total 2010
		0-3 SM	4-6 SM	6-10 SM	+ 10 SM	
Sorocaba	19.186	9.526	7.888	3.287	4.151	1.928
Alumínio	530	266	372	88	115	51
Araçoiaba da Serra	740	413	2.281	153	109	42
Votorantim	3.749	1.957	2.097	672	939	181
TOTAL	24.205	12.162	12.638	4.200	5.314	2.202

Fonte: FJP – Fundação João Pinheiro. Organizado pelos autores.

Decorrido 12 anos, dados do Censo Demográfico 2022 apontaram que a população do AP saltou para 901.349 habitantes, distribuídos da seguinte maneira: Sorocaba, com 723.682 habitantes (crescimento da TGCA de 1,77% a.a.); Alumínio, 17.301 (variação de 0,23% a.a.); Araçoiaba da Serra, 32.443 (1,45% a.a.), e Votorantim, com 127.923 pessoas (aumento de 1,36% a.a.). À exceção de Alumínio, todas as demais cresceram a taxas mais elevadas que a média estadual. Sorocaba é, também, o único dos municípios-núcleo dentre as Capitais Regionais B a apresentar crescimento demográfico superior ao de todo seu entorno contíguo.

A exemplo dos demais recortes estudados, aqui também o número de domicílios cresceu de forma mais pronunciada que a própria população. Decorridos 12 anos, conforme dados do Censo, tivemos um aumento de 52,82% dos domicílios em Sorocaba, totalizando 307.377 (variação de 3,60% a.a.). Em Alumínio o acréscimo foi de 28,44%, com 7.527 domicílios (2,11% a.a.). Em Araçoiaba da Serra o aumento foi de 38,64%, com 18.474 domicílios (2,76% a.a.) e, por fim, em Votorantim o aumento foi de 46,15%,

com 50.726 novos domicílios (3,21% a.a.). No conjunto do nosso recorte desse AP, em 2022 os domicílios somavam 384.104 unidades.

Ao analisar os dados referentes à produção imobiliária nas últimas duas décadas podemos identificar a relação entre esse crescimento domiciliar e a implantação de novos empreendimentos fundiários e imobiliários. Como vemos na Tabela 12, apenas o PMCMV foi responsável pela contratação de mais de 45 mil novas unidades habitacionais entre 2009 e 2019, ao que se somaram pouco mais de 12 mil pelo CVA (Tabela 13).

Tabela 12 – Unidades contratadas pelo PMCMV no AP de Sorocaba entre 2009 e 2019

	UH contratadas			
	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3
Sorocaba	6.400	1.584	25.781	4.528
Alumínio	-	-	26	13
Araçoiaba da Serra	-	-	147	11
Votorantim	1.023	27	5.512	506
TOTAL	7.423	1.611	31.466	5.058

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

Tabela 13 – Unidades contratadas pelo CVA no AP de Bauru entre 2020 e 2023

	UH contratadas		
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Sorocaba	2.689	5.593	1.872
Alumínio	1	1	5
Araçoiaba da Serra	4	25	10
Votorantim	424	942	206
TOTAL	3.118	6.561	2.093

Fonte: SNH/MDR. Organizado pelos autores.

No entanto, é em termos de novos parcelamentos do solo para fins urbanos que o AP vai se destacar. No decurso de 22 anos, foram aprovados 192 novos loteamentos, o que representou mais de 73 mil lotes urbanizados incorporados ao estoque fundiário desses municípios, com destaque para Sorocaba e Votorantim (Tabela 14).

Tabela 14 – Lotes e loteamentos aprovados no AP de Sorocaba entre 2000 e 2022

	Parcelamento do solo	
	Loteamentos	Lotes
Sorocaba	135	53.462
Alumínio	3	6.039
Araçoiaba da Serra	17	3.512
Votorantim	37	10.284
TOTAL	192	73.297

Fonte: Graprohab. Organizado pelos autores.

Apenas a espacialização dessa produção nos permitirá uma análise mais precisa e consistente do fenômeno.

Valores de uso e valores de troca na produção do espaço no AP de São José do Rio Preto

O Arranjo Populacional de São José do Rio Preto (SJRP) é composto por doze municípios, cinco deles com contiguidade de suas manchas urbanas: o município-núcleo, Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu e Mirassol. Mais populoso município do norte paulista, SJRP é a mais importante cidade localizada no eixo da Rodovia Washington Luís (SP-310), via que tem início na Rodovia Anhanguera (SP-330), à altura do município de Limeira, estendendo-se pelo noroeste paulista até Mirassol. A via foi pavimentada até Rio Preto no ano de 1956, sendo concluída sua duplicação até esta em 1990. Nessa cidade a estrada é cortada pela Rodovia Transbrasiliana (BR-153), ligação entre o sul do país e a região Centro-Oeste, passando por Brasília. A área total desse conjunto de cinco municípios representa 1.308,508 km², sendo 162,29 km² de área urbanizada, das quais 124,79 km² encontram-se em SJRP, enquanto Bady Bassitt, Cedral, Guapiaçu e Mirassol vão responder por 7,93 km², 4,93 km², 5,98 km² e 18,66 km² de área urbanizada, respectivamente.

A exemplo do AP de Bauru, aqui também se observa uma pequena participação do setor secundário na economia local: apenas 18,7% do PIB do AP referiam-se à produção industrial, enquanto 58,4% eram referentes à contribuição dos serviços, excetuando-se a participação da administração pública nesse cômputo (IBGE, 2016).

Para o ano de 2010, a população residente nesse conjunto de cinco municípios perfazia 502.494 pessoas, com quase três quartos delas vivendo em SJRP. O Censo Demográfico 2010 identificou a existência de 188.281 domicílios nesse recorte de análise, sendo que 153.223 localizavam-se no município-núcleo.

A distribuição dos estratos sociais no território, acompanhando a lógica que molda o espaço urbano das cidades brasileiras dos mais distintos portes populacionais, obedece a um estrito padrão de segregação. Como podemos observar no mapa da figura 9, a porção centro-sul do município de São José do Rio Preto apresenta concentração dos domicílios com renda per capita superior a 10 S.M, lógica decorrente de seu processo histórico de produção do espaço urbano (Otero, 2016). Esse fato acaba por estruturar a produção do espaço na aglomeração, de modo que os produtos imobiliários recentes vão obedecer a uma lógica locacional que articula essa porção do território rio-pretense por meio de conexões rodoviárias, à leste (rodovia Transbrasiliana) e a oeste (rodovia Washington Luis) (Figura 9). No município-núcleo, especialmente em decorrência da política habitacional implantada no último quarto do século XX (Otero, 2016), a porção norte do território concentra a maior porcentagem de domicílios com renda per capita entre 0 e 3 S.M (Figura 8).

Figura 8 – AP de São José do Rio Preto em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita entre 0 e 3 S.M em 2010 por setor censitário. Elaborado por Marina Fodra.

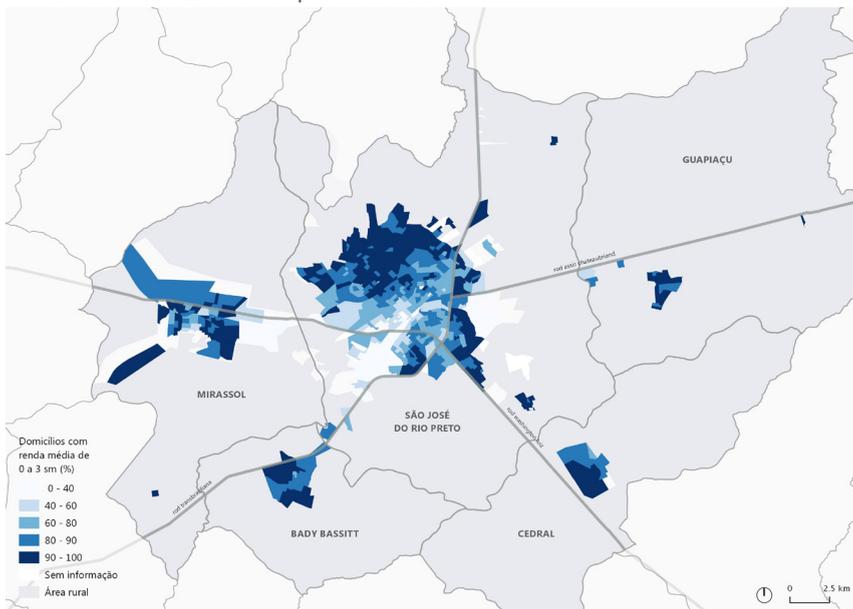
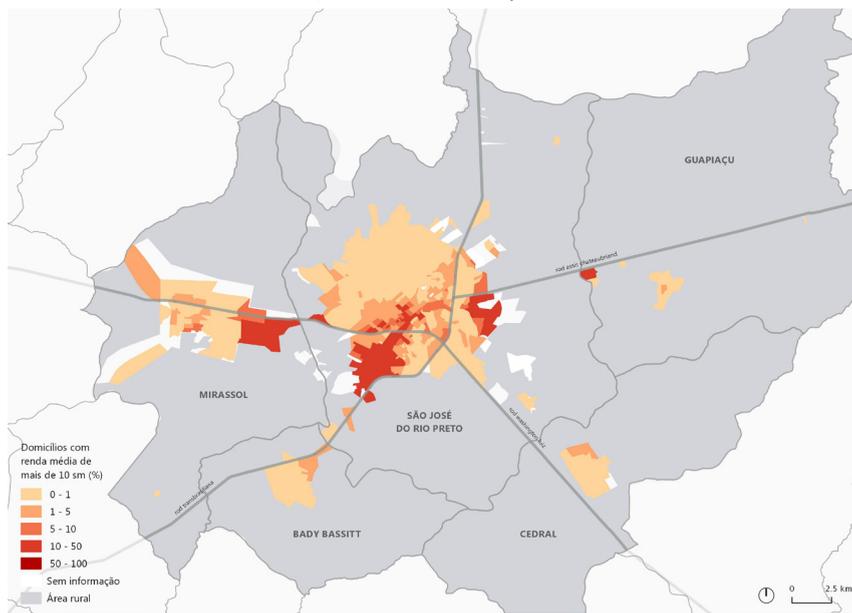


Figura 9 – AP de São José do Rio Preto em mancha contígua - Mapa da concentração de domicílios com renda média per capita superior a 10 S.M em 2010 por setor censitário. Fonte: IBGE, 2010. Elaborado por Marina Fodra.



Em 2022 a população do AP em mancha contígua atingiu 605.319 habitantes, sendo 480.393 em Rio Preto (crescimento de 1,37% a.a.), 27.260 em Bady Bassitt (aumento de impressionantes 5,34% a.a.), 12.618 em Cedral (também expressivos 3,9% a.a.), 21.711 em Guapiaçu (taxa de 1,64% a.a.) e Mirassol, segundo maior município do conjunto, com 63.337 residentes (crescimento de 1,37% a.a.) (Seade). Em termos de número de domicílios, este ascendeu, em 2022, a 274.442, um aumento de 46%, bastante superior ao incremento populacional, que foi de cerca de 20%. Nesse ano registraram-se 220.195 domicílios em SJRP (crescimento de 3,07% a.a.), 12.332 em Bady Bassitt (7,11% a.a.), 5.626 em Cedral (4,43% a.a.), 8.871 em Guapiaçu (2,62% a.a.) e 27.418 em Mirassol (2,75% a.a.).

Neste AP vamos encontrar níveis recordes de produção imobiliária no nosso período de estudo, em índices elevados na comparação com outras aglomerações do estado, e mesmo em relação às necessidades habitacionais identificadas no começo dos anos 2010. Tomando como referência o número de unidades contratadas do PMCMV por faixa de enquadramento no Programa, expresso na Tabela 15, podemos observar esse fato com mais clareza.

Tabla 15 – Relação entre as unidades do PMCMV contratadas entre 2009 e 2018 e o déficit habitacional em 2010 nos municípios do AP-SJRP em mancha urbana contígua³.

Município	Faixa de renda	Déficit total em 2010	Unidades contratadas	Relação entre unidades contratadas/déficit 2010 (%)
Bady Bassitt	Faixa 1	302	-	0
	Faixa 1,5 e 2	78	1.587	2.034,61
	Faixa 3	78	146	187,18
	Total	483	1.633	338,09
Cedral	Faixa 1	102	-	0
	Faixa 1,5 e 2	22	390	1.772,73
	Faixa 3	49	96	195,92
	Total	203	486	239,41
Guapiaçu	Faixa 1	339	-	0
	Faixa 1,5 e 2	54	427	790,74
	Faixa 3	133	64	48,12
	Total	562	491	87,37
Mirassol	Faixa 1	844	-	0
	Faixa 1,5 e 2	290	2.099	723,79
	Faixa 3	194	539	277,83
	Total	1.434	2.638	183,96
São José do Rio Preto	Faixa 1	8.585	6.555	76,35
	Faixa 1,5 e 2	1.753	22.089	1.260,07
	Faixa 3	2.528	7.802	308,62
	Total	14.149	36.443	257,56

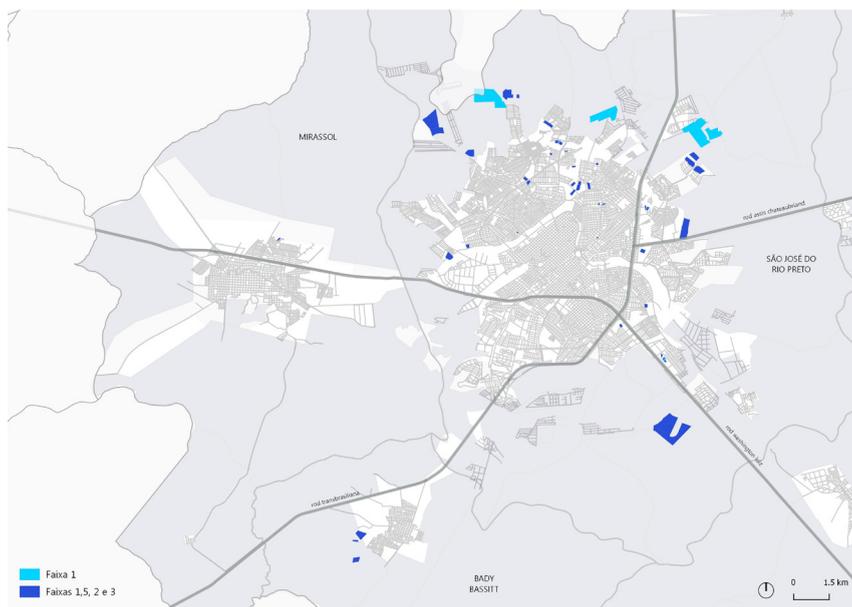
Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2010 – Fundação João Pinheiro e SNH/MDR *apud* Otero; Fodra, 2022.

Em virtude da pesquisa sobre o AP de SJRP encontrar-se em etapa mais avançada que o dos demais APs, contando com a territorialização dos empreendimentos imobiliários implantados no período recente, podemos interpretar as lógicas que regem suas localizações. No mapa da Figura 10 temos a especialização dos empreendimentos contratados por

³ Nesta tabela, foram consideradas tanto as contratações por Pessoa Jurídica quanto por Pessoa Física. Além disso, para efeito de análise das contratações frente ao déficit existente em 2010, a produção enquadrada na Faixa 1,5 foi contabilizada em conjunto com a Faixa 2, assim como na análise territorial dessa produção, na qual a Faixa 1,5 foi agregada às faixas superiores do programa, dada sua estreita relação tanto tipológica quanto em termos locacionais.

pessoa jurídica nos municípios do AP até o ano de 2019, separados entre os pertencentes à Faixa 1, que caracterizam uma produção de Habitação de Interesse Social (HIS), e aqueles nas Faixas 1,5, 2 e 3, enquadrados como “habitação social de mercado” (Shimbo, 2010).

Figura 10 – Empreendimentos do PMCMV com produção contratada por PJ no AP-SJRP entre 2009 e 2019. Fonte: SNH/MDR apud Otero; Fodra, 2022.



Uma primeira constatação é que a produção imobiliária decorrente do PMCMV se mantém concentrada na porção norte de Rio Preto, coincidindo com as áreas historicamente habitadas pelos estratos de menor renda da população (Figura 8). Ainda assim, podemos verificar distinções locais entre os empreendimentos Faixa 1 e aqueles das Faixas 1,5, 2 e 3. Enquanto boa parte dos empreendimentos voltados às faixas superiores do programa apresentam uma melhor localização relativa no espaço urbano, inseridos dentro da malha urbana consolidada, em edifícios verticais e com menos unidades por empreendimento, todas as unidades habitacionais Faixa 1 constituem grandes complexos horizontais no limite da malha urbana, por vezes constituindo “frentes pioneiras” de expansão da urbanização (Rufino, 2015), com um considerável número de unidades por empreendimento, em grandes loteamentos monofuncionais, providos apenas da infraestrutura básica e distante dos postos de trabalho, comércio, equipamentos públicos e, de maneira geral, de tudo que constitui a cidade.

Para além da localização, outra diferença patente entre as distintas faixas é o número de unidades habitacionais contratadas. Mais da metade do total das unidades do PMCMV concentra-se na Faixa 2 do programa – que, junto às Faixas 1,5 e 3, consolida-se como o segmento de grande preferência do mercado, em oposição à habitação de interesse social (Faixa 1), contratada apenas no município de Rio Preto.

A partir dos dados da Tabela 15 identificamos o descolamento entre a demanda efetiva por moradia, expressa em termos de déficit habitacional (FJP, 2010) e a produção de empreendimentos imobiliários em termos de número de unidades contratadas. Em todos os municípios do AP de SJRP, a relação entre UHs contratadas e déficit habitacional relativa à Faixa 1 mostrou-se muitas vezes inferior à das faixas superiores, especialmente nas cidades nas quais houve produção de UHs contratadas por Pessoa Jurídica (Bady Bassitt, Mirassol e São José do Rio Preto). Ainda que esses números não expressem uma correlação exata por conta da lacuna temporal entre o ano dos dados do déficit municipal e o período de contratação das unidades do PMCMV, ela aponta para uma questão importante: tomada apenas a produção do PMCMV, esta foi significativamente superior às demandas locais, ainda mais se considerado que no período o parcelamento do solo também foi expressivo, como veremos em seguida.

Como observamos na Tabela 16, o número de lotes aprovados no AP de SJRP em mancha urbana contígua entre 2000 e 2020, classificados em “loteamento aberto” e “loteamento fechado”, foi bastante expressivo. Alguns encontram-se sem classificação, dada a escassez de informações precisas sobre sua caracterização. Os “condomínios horizontais” não foram incluídos na tabela, dada sua natureza jurídica distinta.

Tabela 16 – Total de lotes aprovados nos municípios de São José do Rio Preto e seu entorno, entre 2000 e 2020 (1º semestre) – divididos por tipologia.

Municípios	Lotes Abertos	Lotes Fechados	Lotes sem classificação	Total de lotes aprovados
São José do Rio Preto	32.845	12.594	19.791	65.230
Bady Bassitt	8.234	955	3.391	12.580
Cedral	2.696	162	1.676	4.534
Guapiaçu	2.795	167	2.161	5.123
Mirassol	10.293	4.839	2.450	17.582
Total	56.863	18.717	29.469	105.049

Fonte: SGRAPROHAB *apud* Rossi; Otero, 2022.

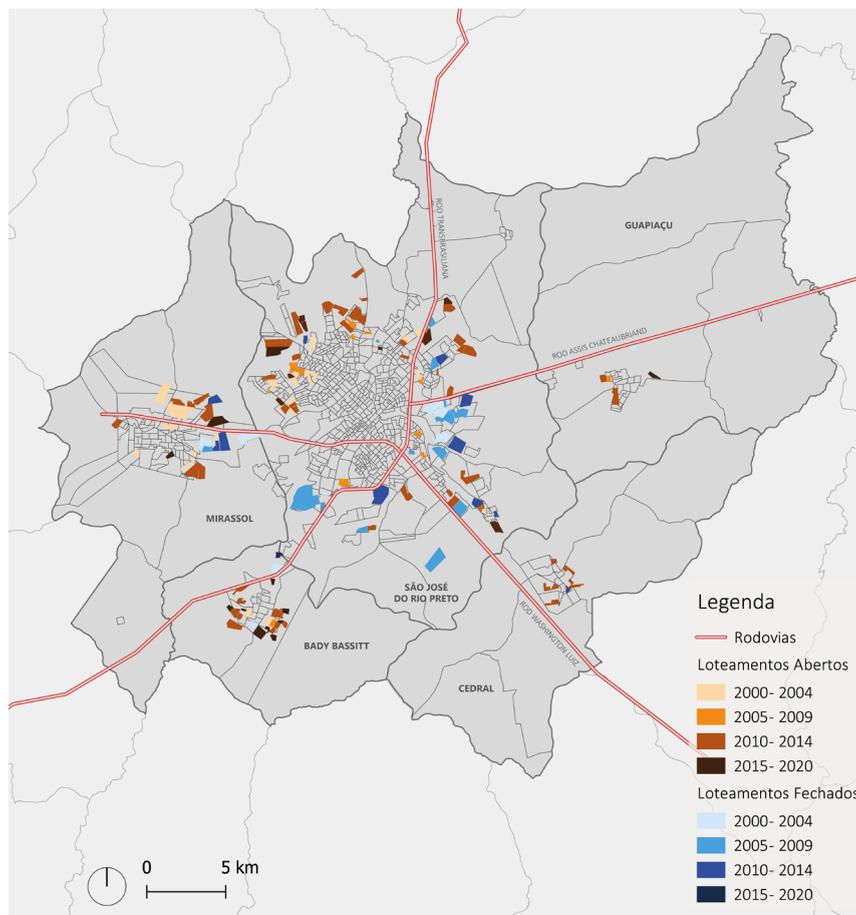
Recorde-se que Rio Preto liderou a aprovação de lotes em todo o estado de São Paulo entre os anos 2010 e 2018. Já em Bady Bassitt, o número de lotes aprovados entre 2000 e 2020 (12.580) aproxima-se à estimativa populacional do município para 2020 (16.320), ou seja, se produziu quase um lote para cada habitante no período analisado. Na segunda colocação entre os municípios que mais aprovaram lotes nesse recorte, entre 2000 e 2020, e décimo segundo em todo o estado, entre 2010 e 2018, Mirassol praticamente dobrou sua área urbanizada nas últimas duas décadas.

Os “loteamentos abertos” ofertaram uma quantidade superior de aprovações, correspondendo a 54,12% dos novos lotes produzidos nos últimos 20 anos; entretanto, por ser direcionada aos estratos de renda média a baixa, a tipologia apresenta lotes menores em relação aos encontrados nos “loteamentos fechados”. Enquanto a área média dos “lotes fechados” é de 450m², a dos lotes em empreendimentos abertos é 200m², praticamente a metade.

As localizações de cada empreendimento são determinadas de acordo com o produto e o público ao qual será ofertado, como vemos no mapa da Figura 11. Os “loteamentos fechados”, destinados aos estratos de mais alta renda, localizam-se nos setores leste e sudoeste de Rio Preto. Ao analisarmos as localizações dos “loteamentos fechados” nos municípios limítrofes, fica clara a articulação com as três rodovias existentes na região – as rodovias estaduais Washington Luiz e Assis Chateaubriand, e a rodovia federal Transbrasiliana – explicitando o papel imprescindível que a mobilidade individual por automóvel assume ao viabilizar a dispersão territorial desses empreendimentos e, conseqüentemente, da urbanização como um todo (Spósito e Góes, 2013).

Já os “loteamentos abertos”, voltados aos estratos de mais baixa renda, encontram-se dispersos no território, apesar de existir uma grande concentração dessas tipologias no setor norte de Rio Preto, coerente ao seu processo histórico de urbanização. Cabe salientar que a área urbanizada de todos esses municípios cresceu em descompasso com suas demandas demográficas ou por espaço urbano, graças à grande disponibilidade de terras rurais passíveis à conversão e à aprovação de novos loteamentos.

Figura 11 – Loteamentos abertos e fechados aprovados no AP de SJRP entre 2000 e 2020 (1º semestre). Fonte: SNH/MDR apud Otero; Fodra, 2022.



Esse aparente descompasso entre a produção do espaço urbano e as necessidades habitacionais verificadas nesse território embute uma racionalidade econômica. Como observa Souza (2008) em relação às lógicas que orientam a busca por lotes em “loteamentos fechados”, faz-se necessário compreender que

o ‘cercamento’, como dispositivo de segurança inscrito no próprio espaço, seja uma ‘benfeitoria’ cada vez mais demandada ou esperada, tendo a ver, também, portanto, com uma **estratégia de valorização imobiliária** da qual os compradores de imóveis participam ativamente (Souza, 2008, p. 76. Grifos no original).

Sendo assim, essa “superprodução” deve ser interpretada a partir dos interesses econômicos envolvidos na comercialização de novos lotes e na posição da terra como reserva de valor nesse processo. Entendemos, do mesmo modo, que a superlativa contratação de unidades do PMCMV no AP de SJRP deve ser analisado a partir das lógicas econômicas que tomam o espaço urbano, em sua produção e consumo, como uma importante reserva de valor e destino de investimentos de capitais acumulados em outras esferas.

Considerações finais e a construção de uma agenda de pesquisa

Ao longo do texto procuramos expor um conjunto de dados que permitam analisar de que maneira o interior paulista vem sendo território privilegiado na produção imobiliária, notadamente aquela voltada ao uso residencial, ao longo das primeiras décadas do século XXI. De modo complementar, destaquemos que o papel funcional desempenhado por cada município na rede urbana paulista é elemento relevante a essa análise, vista a proeminência das capitais regionais nos *rankings* estaduais em termos de lotes em novos parcelamentos do solo para fins urbanos e na contratação de unidades habitacionais do PMCMV, quanto aos impactos relativos aos seus estoques residenciais. Nesses contextos, a compreensão das dinâmicas imobiliárias que se desenrolaram no âmbito das aglomerações representadas pelos Arranjos Populacionais em mancha urbana contígua permitem visualizar uma ampla integração dos seus mercados de terras e do consumo desses bens, uma vez que não se explicam os níveis de produção de pequenos municípios – assim como das tipologias imobiliárias ali encontradas – se os relacionarmos apenas às suas necessidades habitacionais locais.

A partir desse panorama geral acerca da produção do espaço urbano no interior paulista, estabeleceu-se um recorte analítico que privilegia as aglomerações urbanas articuladas a partir das Capitais Regionais B paulistas, e que se destacam nesse universo – notadamente aquelas polarizadas por São José do Rio Preto e Sorocaba –, a fim de verificar em que medida a similaridade de papéis desempenhados na rede urbana se traduz na produção do espaço urbano.

As pesquisas aqui relatadas apresentam-se em estágios distintos de desenvolvimento, já trazendo resultados, ainda que parciais, para o AP de SJRP, enquanto as investigações sobre os outros três APs encontram-se em estágio preliminar. De modo geral, podemos constatar que a produ-

ção do espaço urbano, tomando apenas o número de lotes e de unidades contratadas apenas pelo PMCMV parece extrapolar as demandas habitacionais quantitativas em todas essas realidades, fato demonstrado por meio do índice de lotes vazios em SJRP, que se ampliou fortemente em meio ao *boom* de produção, denotando a incapacidade local de absorver essas mercadorias (Rossi; Otero, 2022). Faz-se necessário verificar esses índices para as demais aglomerações urbanas. Contudo, as tendências demográficas recentes em todas elas apontam para redução do crescimento demográfico em paralelo à explosão da produção, o que nos leva a esperar resultados semelhantes.

Como apontamos em estudo recente (Rossi; Otero, 2022), essa produção imobiliária guarda relação estreita com as expectativas de valorização futura, em que o consumo do espaço urbano, especialmente da mercadoria lote urbano, presta-se a destino de investimentos e reserva de valor, perspectiva que não é nova nem estranha à estruturação do mercado imobiliário brasileiro (Lessa, 1981), mas que aparenta ter se aprofundado no período.

Esses elementos, ainda não completamente interpretados, apontam para a necessária construção de uma agenda de pesquisa que lance luz sobre as dinâmicas de produção do espaço nas cidades do interior paulista, especialmente as suas capitais regionais, permitindo, assim, compreender a urbanização brasileira em suas diversas escalas.

Nesse sentido, cabe avançar na interpretação sobre os significados dessa produção imobiliária nas capitais regionais, articulando seus papéis funcionais e estruturas econômicas à dimensão imobiliária, evidenciando a importância desse setor em suas economias urbanas na escala da rede urbana, tanto do ponto de vista da produção quanto do consumo do espaço.

Um segundo ponto que demanda investigação diz respeito às lógicas locacionais dessa produção, identificando de que maneira a clivagem socioespacial decorrente de seus processos históricos de urbanização condicionam seus mercados e tipologias imobiliárias, aprofundando a estratificação social e/ou promovendo reestruturação de seus tecidos urbanos por meio de novas tipologias imobiliárias.

Além disso, cabe identificar quem são os agentes econômicos que promovem essa produção imobiliária: se são agentes locais ou forâneos, qual a origem desses capitais – agropecuário, industrial, mercantil – e quais suas estratégias de atuação no território.

Cabe, ainda, compreender de que modo os poderes locais participam desse processo, uma vez que são as administrações municipais as responsáveis pela gestão do território. Não nos parece fortuito que essa explosão da atividade imobiliária nas cidades do interior paulista tenha se verificado justamente a partir do fortalecimento do papel municipal após a Constituição Federal de 1988 e, especialmente, depois da promulgação do Estatuto da Cidade.

Buscamos, com esse breve texto, contribuir para a compreensão do processo de urbanização das cidades do interior paulista e, conseqüentemente, das cidades brasileiras em sua heterogeneidade e diversidade.

Referências

Azzoni, C. (1986). *Indústria e Reversão da Polarização no Brasil*. São Paulo: IPE.

Cano, W. (2008). *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Ed. Unesp.

Cano, W. (2011). *Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro Pós-1930*. In: Cano, W. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp.

Cano, W. (2007). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: IE/Unicamp.

Emplasa. (2011). *Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo*. São Paulo: Emplasa.

Firkowski, O. (2013). *Metrópoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio?* In: Furtado, B.A., Krause, C., França, K.C.B. (Org.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea.

Fix, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. (Tese de Doutorado). Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Geiger, P. (1963). *Evolução da Rede Urbana Brasileira*. Rio de Janeiro: INEP/MEC.

IBGE. (2016). Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 06 de março de 2020, de www.ibge.gov.br

IBGE. (2020). Regiões de Influência das Cidades - 2018. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 12 de agosto de 2020, de www.ibge.gov.br

Kowarick, L. (1979). Espoliação Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Lessa, C. (1981). A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário. Salvador. Mimeo.

Maricato, E. (1982). Autoconstrução: a Arquitetura Possível in Maricato, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Ômega.

Moura, R.; Hoshino, T. (2016). Estatuto de la Metrópolis: perspectivas y desafíos para la (des)gobernanza metropolitana brasileña. In: Orellana, A.; Link, F.; Noyola, J. (Org.). Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad. Santiago: RII Editores; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC. V. 1, p. 217-246.

Negri, B. (1996). Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990). Campinas: Ed. Unicamp.

Oliveira, F. (2003). Crítica à Razão Dualista: o Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo.

Otero, E. (2016). Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAU USP.

Otero, E.; Fodra, M. G. (2022). A produção imobiliária residencial na região de São José do Rio Preto 2000-2019: um olhar a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14, p. 1-22.

Pochmann, M. (2011). Nova Classe Média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo.

Rossi, M. V. S.; Otero, E. (2022). Produção do espaço urbano na região de São José do Rio Preto 2000-2020: a terra como investimento. Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line), v. 20, p. 1-18.

Royer, L. O. (2009). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. (Tese de doutorado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Scussel, V. N. (2023). Superprodução imobiliária expandindo cidades: a provisão de lotes urbanizados em São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Piracicaba. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: IAU USP.

Soja, E.W. (1993). Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar.

Tavares, J. (2016). Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: IAU USP.

Villaça, F. (2001). Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel.

LOTEADORES INFORMAIS E URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA: NOVOS ATORES E DINÂMICAS NOS MERCADOS INFORMAIS DE TERRA DA RMBH¹

João Tonucci
Daniel Medeiros de Freitas

Introdução

Os mercados informais de terra foram importantes impulsionadores da urbanização periférica na América Latina na segunda metade do século XX, produzindo periferias heterogêneas, segregadas e precárias (Caldeira, 2017). No Brasil, há consenso de que a periferação via loteamentos informais tenha sido um fenômeno característico do período de urbanização acelerada, industrialização e explosão demográfica entre as décadas de 1940 e 1980 (Costa, 1994; Maricato, 1996; Rufino, 2016). Entretanto, como este artigo tentará demonstrar, loteamentos informais ainda constituem um elemento chave de processos recentes de periferação. Em particular, o trabalho destacará o papel de loteadores informais na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) nas duas últimas décadas, fornecendo novas evidências da ampla, variada e espacialmente desigual produção de loteamentos na região. Desse modo, procura-se atualizar a literatura quanto à continuidade e transformação da urbanização periférica na sua conexão com os mercados informais de terra.

Trata-se de uma aproximação ao estudo dos promotores imobiliários informais (Cockburn, 1999), com foco nas complexas relações estabelecidas entre os loteadores e o Estado no que toca à regulação do uso do solo. O estudo revela um conjunto heterogêneo de loteadores informais operando nas margens, variando consideravelmente em termos de tamanho, *know-how*, forma jurídica e campo de atuação. O estudo também demonstra que os mercados informais de terra têm se deslocado do tí-

¹ Este trabalho é fruto da pesquisa “Mercados informais de terra e urbanização periférica na RMBH” coordenado pelos autores e desenvolvido no âmbito do projeto “As Metrôpoles e o Direito à Cidade” do INCT Observatório das Metrôpoles (2015–2020). Agradecemos ao apoio do OM, do CNPq e das assistentes de pesquisa Sophia Guarnieri e Gabriela Cangussu, assim como aos organizadores do “Seminário Internacional Habitação e Direito à Cidade”, onde este trabalho foi apresentado.

pico loteamento popular e periférico para novas formas de investimento especulativo para as classes médias e altas, como casas de campo e condomínios fechados em áreas periurbanas e rurais. Argumenta-se que essa mudança e a maior heterogeneidade na produção de loteamentos informais são explicadas, no caso brasileiro, tanto por mudanças nos quadros regulatórios nacionais e locais quanto por processos mais amplos de reestruturação econômica, neoliberalismo e financeirização da terra e da moradia na periferia (Rolnik, 2015). À luz disso, recorreremos à noção de «informalidade liderada pelo imobiliário» para designar um emergente regime de urbanização informal crescentemente dominando por dinâmicas fundiárias e habitacionais mercantilizadas, rentistas e especulativas nas metrópoles periféricas (Tonucci, 2023).

O arcabouço conceitual procura articular estudos latino-americanos sobre periferação e mercados informais de terra com a literatura internacional mais recente sobre informalidade urbana. Os loteamentos periféricos, populares ou ilegais tornaram-se um tema importante dos estudos urbanos críticos no Brasil no final da década de 1970 (Fix e Arantes, 2022). Juntamente com a casa-própria, a autoconstrução e o transporte por ônibus, os loteamentos informais constituíram um duradouro padrão centro-periferia de urbanização segregada (Kowarick, 1979). A pesquisa sobre loteadores populares foi realizada nas metrópoles de mais rápida industrialização do país, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo (Rolnik e Bonduki, 1979; Chinelli, 1980; Costa, 1983). Trabalhos semelhantes também foram levados a cabo em muitas outras cidades latino-americanas (Cravino, 2012). Paralelamente, os mercados informais do solo foram investigados como forma específica de atendimento à demanda habitacional das camadas populares na América Latina. Estes mercados diferenciam-se dos mercados formais, têm grande peso quantitativo, são ancorados em redes sociais e poder local, garantem flexibilidade financeira e segurança aos compradores, e em determinadas situações pode suportar processos consideráveis de valorização da terra e acumulação de capital, contribuindo para a consolidação do promotor informal como um ator especializado (Abramo, 2007; Jaramillo, 2008).

Enquanto esta literatura associa os loteadores informais à habitação autoconstruída e à formação de periferias precárias, nossa pesquisa destaca um conjunto de novos atores, espaços e processos usualmente relegados à periferia prática e teórica, em linha com o “giro periférico” nos estudos urbanos (Ren, 2021). Especificamente, adotamos uma abordagem de economia política que enfatiza a informalidade como oportunidade de acumulação, extração e exploração por um amplo espectro de atores, e

não apenas como expressão da lógica da necessidade ou resistência dos pobres urbanos (Banks, Lombard, Mitlin, 2020). A partir da conceituação de Roy (2005) da informalidade urbana como lógica de exceção e desregulamentação, destacamos as dinâmicas cada vez mais mercantilizadas, rentistas e especulativas da urbanização periférica no Sul Global (Lambert, 2021; Karaman et al., 2020; Reis e Lukas, 2022), em conexão com novos atores de elite, crime organizado, mercados ilícitos e o próprio Estado (Feltran, 2020; Haid, Hilbrandt, 2019).

O artigo é resultado de uma pesquisa realizada entre 2018 e 2021. Mercados informais de terra são sabidamente difíceis de pesquisar devido à incompletude de dados, ausência de registros públicos e, especialmente, atores evasivos. Para lidar com esses desafios, baseamos nossa pesquisa em uma análise multidimensional aprofundada, recorrendo a dados quantitativos e qualitativos. Começamos organizando e analisando um banco de dados contendo informações detalhadas sobre a fiscalização de loteamentos irregulares pela Agência de Desenvolvimento da RMBH (Agência RMBH), para todo o período 2009–2018. Esta base de dados é a única conhecida do tipo no Brasil e ainda não foi analisada por nenhum estudo sistemático. Construímos ainda uma base de dados dos parcelamentos formais com anuência prévia na RMBH entre 2000 e 2018. A pesquisa também incluiu entrevistas semiestruturadas (2019–2021) com técnicos da Agência RMBH (incluindo fiscais de uso do solo), uma promotora do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), e loteadores informais. Além disso, a equipe de pesquisa realizou trabalho de campo em municípios do vetor oeste da RMBH no período pré-pandemia, análise sistemática de mudanças no quadro regulatório de parcelamento do solo e pesquisa de mercado *in loco* e online.

A próxima seção investiga a evolução histórico-geográfica dos loteamentos informais na RMBH. Em seguida, discute-se o marco regulatório do parcelamento do solo no Brasil e a política de controle do uso do solo da Agência RMBH. A seção seguinte apresenta um perfil heterogêneo dos atores que atuam como loteadores informais na região. Adiante, o artigo explora a estrutura e dinâmica dos mercados informais de terra, com foco no declínio do típico loteador popular e a ascensão do loteador informal de classe média e elite. Finalmente, o artigo conclui com uma avaliação das principais conclusões do estudo à luz dos debates recentes sobre mercados informais e urbanização periférica.

Loteamentos informais na urbanização periférica da RMBH

Fundada em 1897 para ser a nova capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte foi uma das primeiras cidades planejadas no Brasil. Hoje formada por 34 municípios e habitada por 5,3 milhões de habitantes, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) constitui a terceira mais populosa aglomeração urbana do país. Sua vasta extensão territorial chega a 15.000 quilômetros quadrados, abrangendo áreas periurbanas e rurais pressionadas pela expansão urbana. Já nos primeiros anos do século XX, a ocupação de Belo Horizonte se caracterizou por uma intensa atividade imobiliária que, controlando o acesso à cidade por meio do mercado de terras, subverteu a ocupação planejada a partir do centro, deslocando o crescimento para a periferia, até pelo menos a década de 1940. Assim, tentativas de controlar o crescimento de acordo com o plano original mostraram-se difíceis e inócuas. Os trabalhadores precisavam encontrar um lugar para viver e, na ausência de políticas habitacionais, acabaram ocupando terras públicas ou privadas, levando à formação das primeiras favelas em áreas mais centrais, ou comprando terrenos baratos em loteamentos irregulares nos arredores da cidade planejada (Aguiar, 2006).

Entre as décadas de 1950 e 1980, Belo Horizonte experimentou um rápido crescimento econômico, populacional e espacial. A enorme produção de loteamentos populares desempenhou um papel importante para acomodar o fluxo migratório rural-urbano estimulado pela industrialização (Plambel, 1987). Costa (1994) destaca que o resultado socioespacial desse período foi a rápida formação de uma periferia segregada, precária e auto construída, ao longo de vetores de transporte e industrialização a oeste e norte da capital, alcançando municípios periféricos que se tornaram o *locus* de reprodução da classe trabalhadora. A regulação urbana elitista adotada nas áreas centrais e sul foi ineficaz em controlar esse processo, reforçando a ilegalidade na periferia. Um fator importante que afetou negativamente o mercado de loteamentos populares a partir de então foi a aprovação em 1979 da Lei Federal nº 6.766, que será explorada na seção seguinte.

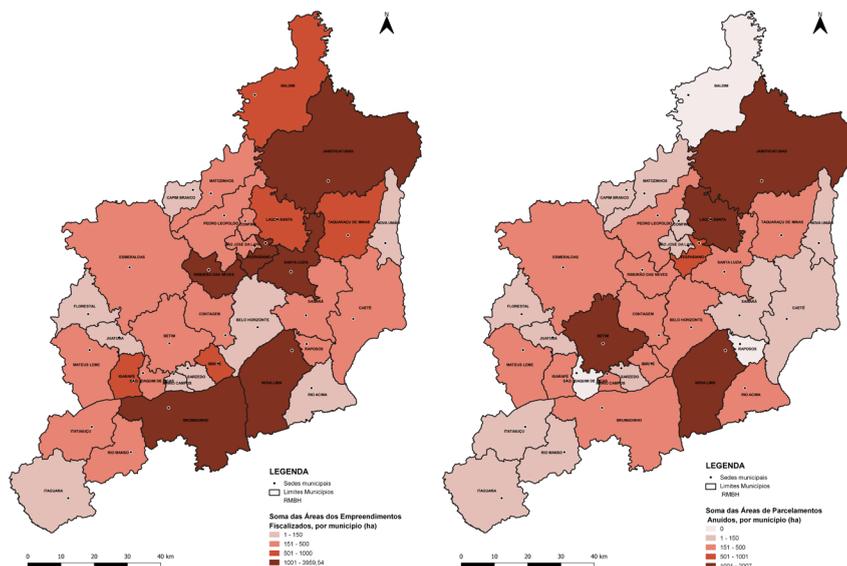
As décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas pela crise econômica, redemocratização, fim do modelo desenvolvimentista e a adoção de uma agenda neoliberal. A globalização e a reestruturação produtiva teriam impactos significativos nas cidades brasileiras e, a partir de então, a produção do espaço tornou-se mais complexa, dispersa e fragmentada, redefinindo parcialmente o padrão centro-periferia de segregação urbana (Fix e Arantes, 2022). Costa (1994) observa que a adoção de uma regulação mais rígida sobre o parcelamento do solo, combinada com a crise

econômica, perda de renda, aumento dos preços das terras e redução do financiamento para habitação, levaram à significativa diminuição nos loteamentos populares e ao surgimento de novas favelas nas cidades brasileiras. Em contraste, o investimento imobiliário em condomínios fechados e “enclaves fortificados” (Caldeira, 1996) fora dos centros das cidades tornou-se mais atrativo entre as classes média e alta por fornecer uma sensação de segurança, *status* e distinção social.

Os anos 2000 e 2010 foram marcados por um *boom* imobiliário seguido por uma aguda crise política e econômica. Durante este período, ajustes regulatórios e políticas macroeconômicas abriram caminho para financeirização do setor imobiliário (Rolnik, 2015), processo fortalecido pelo lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009. Ao fornecer crédito subsidiado para promover a aquisição da casa própria, o MCMV teve como efeito indireto o encarecimento da terra na periferia, na medida que incorporadoras do segmento popular adotaram a estratégia de adquirir terrenos anteriormente negligenciadas e baratas (Rufino, 2016). O fim do ciclo ascendente imobiliário na esteira da crise política e da recessão econômica de 2015–2016 agravaram a situação habitacional em muitas metrópoles.

Neste contexto, a RMBH testemunhou uma intensa onda de expansão urbana por meio de condomínios fechados, projetos urbanos em grande escala, investimentos em infraestrutura e projetos do MCMV (Tonucci e Freitas, 2020). Paralelamente, cabe destacar o aumento explosivo das ocupações por moradia no bojo do *boom* imobiliário, motivadas pelo aumento dos custos com habitação e transporte, especulação imobiliária, habitação pública insuficiente e precarização do trabalho (Rolnik, 2015). O processo de parcelamento do solo também seguiu intenso. A Figura 1 mostra a área total de loteamentos formalmente anuídos pela Agência RMBH por município (2000 a 2018), enquanto Figura 2 apresenta a área total de loteamentos irregulares fiscalizados por município para um período mais curto (2009 a 2018), usando a mesma escala de legenda para comparação. Os dados mostram que o parcelamento formal foi particularmente intenso no vetor norte, dado que esta área recebeu a maioria dos investimentos públicos e privados no período, tornando-se um novo local privilegiado para investimentos imobiliários especulativos, competindo com o vetor sul, mais estabelecido e exclusivo, cujos condomínios fechados de luxo continuaram a atrair grupos mais ricos. Já o mapa dos loteamentos fiscalizados revela que os parcelamentos irregulares superaram os aprovados, e que mais da metade da área fiscalizada (61%) está concentrada em apenas seis municípios, também nos vetores norte e sul.

Figuras 1 e 2 – Soma das áreas dos loteamentos fiscalizados no período de 2009 a 2018 (esquerda) e Soma das áreas dos loteamentos anuídos no período de 2000 a 2018 (direita).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pela Agência RMBH, 2021.

De modo geral, observam-se nas últimas duas décadas a intensa proliferação de loteamentos e chacreamentos em áreas periurbanas e rurais, além da progressiva ocupação de loteamentos mais antigos até então vacantes. O que parece ter mudado é que o mercado informal está fornecendo menos terras para grupos populares e mais oportunidades especulativas para atores de classe média e alta. Os dados e entrevistas sugerem que loteamentos informais para renda média e alta tendem a seguir especialmente o parcelamento formal em áreas periurbanas e rurais nos vetores norte e sul, onde há uma crescente demanda por investimento em segundas residências, chacreamentos rurais e condomínios fechados. Por outro lado, loteamentos populares e precários mais antigos ainda são encontrados em municípios periféricos ao redor de Belo Horizonte. Ademais, alguns novos loteamentos populares continuaram a expandir-se, especialmente ao longo do vetor industrial oeste. Essa primeira análise evidencia que mercados formais e informais desenvolvem-se lado a lado nas áreas de expansão metropolitana. Como a próxima seção mostrará, esta urbanização periférica não acontece exatamente às margens da regulação do solo na RMBH.

Regulando o parcelamento do solo em uma metrópole

A primeira tentativa abrangente de controlar o crescimento urbano “não planejado” no Brasil ocorreu apenas em 1979, com a aprovação da Lei Federal nº 6766, também conhecida como Lei Lehmann, em homenagem ao seu proponente. Ela foi concebida para regular o parcelamento do solo urbano e conter a produção de loteamentos informais nas periferias das metrópoles. Antes de 1979, uma fraca base legal para o parcelamento era dada pelo Código Civil de 1916 e pelo Decreto nº 58 de 1937, às vezes complementados por regras locais (Macedo, 2008). Para preencher essa lacuna regulatória, a Lei Lehmann estabeleceu parâmetros detalhados de parcelamento e padrões básicos de infraestrutura para o sistema viário e sistema de drenagem pluvial, entre outras instalações de infraestrutura que deveriam ser fornecidas pelo loteador. Ela introduziu novos requisitos, como tamanho mínimo de lote de 125 m² e doação compulsória de 35% da terra para uso público (ruas, instalações públicas e áreas verdes). A legislação restringiu o parcelamento a áreas urbanas oficialmente designadas, e estabeleceu que a conversão de terra rural para urbana estaria condicionada à concordância do INCRA. Além disso, foram estabelecidos prazos rigorosos para aprovação, registro, construção e venda de lotes em novos parcelamentos. Os municípios continuaram sendo responsáveis pela aprovação de novos loteamentos, mas a legislação também estabeleceu que o parcelamento em regiões metropolitanas oficialmente designadas deveria estar condicionado à anuência prévia da autoridade metropolitana.

A literatura sobre o tema tende a concordar que, ao aumentar significativamente os requisitos mínimos para o parcelamento, transferindo a maior parte dos custos de urbanização para o loteador e criminalizando os loteadores informais, a Lei Lehmann criou várias barreiras para produção de loteamentos populares (Avila, 2015; Costa, 1994; Santoro, 2014). Desde a promulgação da Constituição Federal democrática de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257), o planejamento urbano no Brasil tem sido transformado por mudanças legais e institucionais significativas, desafiando desigualdades espaciais e planejamento urbano tecnocrático (Fernandes, 2013). Mas a despeito dessa nova ordem jurídico-urbanística de caráter progressista, e da discussão de uma Lei de Responsabilidade Territorial desde o início dos anos 2000, o parcelamento do solo urbano no Brasil continua sendo amplamente regulado pela Lei Lehmann até os dias de hoje. Alguns dos preceitos estabelecidos pela Lei Lehmann, como a exigência de tamanho mínimo de lote, foram alterados pela Lei Federal nº 9.785/1999, especialmente para agilizar a regularização de assentamentos informais. Mais recentemente, a Lei Fe-

deral nº 13.465/2017 alterou drasticamente os processos de regularização fundiária, e introduziu a controversa figura jurídica do “Loteamento de Acesso Controlado” para legalizar condomínios fechados, em desacordo com a lei de parcelamento. Apesar dessas alterações e de algumas atualizações, a maior parte da legislação original de 1979 permanece intacta.

Na RMBH, oficialmente instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, coube à autoridade de planejamento metropolitano Plambel assumir a regulação e controle do uso do solo urbano após 1979, conforme exigido pela Lei 6.766. Durante a década de 1980, como efeito colateral inesperado, loteadores informais transferiram suas operações para municípios mais periféricos que naquela época não faziam parte da RMBH e, portanto, estavam fora do alcance do controle metropolitano. O Plambel foi extinto em 1996. Após mais de uma década sem governança metropolitana, o estado de Minas Gerais implantou novo modelo institucional para a RMBH em 2006, culminando em 2009 com a criação da Agência RMBH como a nova autoridade de planejamento metropolitano (Tonucci e Freitas, 2020).

A Agência RMBH é um órgão público estadual com competências de planejamento metropolitano, regulação do parcelamento e poder de polícia sobre o uso do solo. Assim, ela é responsável pela emissão de anuências prévias para novos parcelamentos, pela fiscalização da irregularidade de parcelamentos já existentes ou em implantação, e pela aplicação de sanções administrativas contra infratores. A fiscalização do parcelamento do solo teve início em 2009 e foi inicialmente conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), até ser finalmente transferida para a Agência RMBH a partir de 2011. A fiscalização é realizada mediante notificação de irregularidade por parte dos fiscais ou por denúncia oficial, e tem como objetivo verificar se o loteamento implementado ou em implementação obteve a anuência prévia, ou se foi implementado de acordo com essa aprovação. Quando há alguma irregularidade, o loteador é notificado por meio de um Auto de Infração, geralmente com base em vistoria anterior do local. Uma vez expirados os prazos para recurso, a notificação pode se tornar uma multa, uma ação judicial ou um acordo de regularização. Embora os municípios também possam fiscalizar o parcelamento do solo, a falta de recursos ou de interesse político dos entes locais acaba por deixar esta responsabilidade a cargo da autoridade metropolitana.

A legislação prevê que o poder estadual possa autuar um empreendedor em cinco situações diferentes: 1) loteamento sem anuência prévia; 2) lo-

teamento em desacordo com o projeto aprovado; 3) não cumprimento de ordem administrativa (como embargo e interrupção de atividades); 4) publicação de propaganda enganosa de loteamentos não aprovados; 5) não cumprimento das normas relacionadas à ordem urbana metropolitana. Apesar de questões ambientais serem cheçadas nas vistorias, descumprimentos em relação à norma ambiental não são de responsabilidade metropolitana, mas da Polícia Florestal e órgãos ambientais. Segundo um técnico entrevistado, o quinto tipo de irregularidade é o mais abrangente, incluindo qualquer caso de não conformidade com a Lei Lehmann ou com qualquer outra legislação municipal, estadual ou federal sobre planejamento urbano e parcelamento do solo, cobrindo assim até mesmo loteamentos em áreas rurais e loteamentos aprovados antes de 1979. Por outro lado, os outros quatro tipos de irregularidade são mais específicos e tendem a variar para cada empreendimento, mostrando como distintos tipos de informalidade fundiária e urbanística podem se sobrepor de maneiras complexas.

Embora avaliando que a fiscalização tenha se tornada mais robusta e técnica ao longo dos últimos dez anos, os técnicos entrevistados citam uma miríade de fatores que convergem para a baixa eficácia do controle do parcelamento do solo na RMBH, como o conjunto complexo e contraditório de leis e decretos; a insuficiência de recursos humanos (um gestor e dois fiscais são responsáveis pela fiscalização de todo o território metropolitano); os processos morosos e burocráticos (um processo pode durar entre dois e quatro anos); a fraca coordenação entre os órgãos públicos; o desconhecimento da legislação por parte da população e até por agentes públicos; as relações clientelistas entre loteadores informais, cartórios e grupos políticos locais; a dificuldade de obtenção de informações sobre os empreendimentos e sobre a titularidade da terra; a maior importância conferida à anuência prévia do que à fiscalização; o baixo valor das multas; os longos prazos de recursos e atrasos; e a busca por acordos de regularização em vez de penalização exemplar (ainda que apenas cinco a dez por cento dos loteamentos fiscalizados sejam regularizados). Além da complexidade legal e burocrática do processo e da debilidade do aparato estatal evidentes acima, uma técnica aponta que “[...] fiscalizar loteamento é uma ação que traz dano político, muitos políticos estão envolvidos nesses loteamentos. [...] vão destruindo a cidade e comendo as beiradas”.

Na interpretação de Tonucci (2024), o controle do parcelamento do solo no Brasil se dá através de uma combinação contraditória de excesso de regulação, por um lado, e de tolerância com a informalidade, por outro.

Embora a sobreregulação se refira a um regime regulamentar confuso de normas estritas, sobrepostas e contraditórias que criam barreiras significativas à formalidade, a tolerância à informalidade é promovida através de da fiscalização débil, da aplicação branda da lei e de expectativas de regularização, reduzindo os custos e os riscos da informalidade. Portanto, o controle do uso do solo metropolitano é melhor entendido como um compromisso frágil e ambivalente por parte do Estado entre a necessidade de regular a expansão urbana e os interesses de mercado por detrás da urbanização informal. Assim, à medida que o controle do parcelamento evolui sem enfrentar a questão fundiária e os fatores estruturais da informalidade fundiária, o Estado torna-se paradoxalmente emaranhado na produção das mesmas formas de informalidade que espera controlar, minando a possibilidade do planejamento. Esta é uma dimensão crucial de como o Estado, por meio de seus diferentes níveis, órgãos e atores, direta ou indiretamente molda a urbanização informal, em conjunto com a confusão, opacidade e conflito que caracterizam as relações fundiárias no país (Holston, 2008). Assim, o Estado tem sido crucial para sustentar um regime de urbanização informal liderado pelo imobiliário (Tonucci, 2023), criando oportunidades de extração de renda fundiária e acumulação de capital exploradas por uma miríade de atores na periferia. Para compreender este processo, a próxima seção apresenta um perfil de caracterização dos loteadores, tão pouco conhecidos.

Quem são os loteadores informais operando na RMBH?

Esta seção examina os múltiplos empreendedores atuados por loteamentos irregulares pela Agência da RMBH, de 2009 a 2018. Os loteadores informais foram classificados em sete categorias amplas: empresa, pessoa física (ou indivíduo), poder público, associação, condomínio, cooperativa e organização religiosa. Essa tipologia foi construída seguindo o Registro Federal de Pessoas Físicas e Jurídicas (CPF/CNPJ) da Receita Federal do Brasil. A Tabela 1 mostra o número total de loteamentos inspecionados e a área (ha) por tipo de loteador, e a Figura 3 apresenta um mapa com a localização dos loteamentos fiscalizados por tipo de loteador. Os dados revelam que os dois tipos de loteadores mais atuados durante o período foram empresas e pessoas físicas, seguidos pelo poder público.

De 2009 a 2018, as empresas com personalidade jurídica (registradas) foram responsáveis por 42% de todos os loteamentos fiscalizados. Em sua maioria, tratam-se de loteamentos relativamente maiores, próximos a núcleos urbanos consolidados ou em áreas periurbanas em rápido cresci-

mento. A maioria das empresas é composta por construtoras, incorporadoras ou corretoras imobiliárias, mas também há capitais de mineração, agrícolas, industriais, comerciais ou multipropósito. Exceto por algumas poucas empresas de grande porte, a maioria é de pequeno ou médio porte, atuando em apenas um município ou em uma porção específica da RMBH. Das 299 empresas autuadas, mais da metade (184) foram autuadas apenas uma vez, 33 foram autuadas duas vezes, e o restante (12) de 3 a 8 vezes, o que indica que não houve muita reincidência. Os técnicos entrevistados acreditam que a reincidência identificada está principalmente associada a empresas que atuam no mercado de loteamentos populares há mais tempo (mesmo antes de 1979), e a algumas empresas especializadas no fracionamento de terras rurais. Além disso, os técnicos concordam que a maioria das empresas tende a cometer irregularidades de modo deliberado, incentivadas pela fiscalização débil, penalidades baixas e perspectivas futuras de regularização.

Após as empresas, os atores mais autuados foram as pessoas físicas. Elas foram responsáveis por 40% dos casos totais, mas por menos de 20% da área inspecionada. Em geral, trata-se da produção de loteamentos clandestinos relativamente menores, em áreas periurbanas ou rurais. Esses loteamentos costumam ser realizados pelo proprietário da terra, ou por um parente, herdeiro ou sócio comercial. De acordo com um técnico entrevistado, muitas vezes eles “nem são empreendedores, mas pessoas simples que tem um terreno na zona rural que eles começam a fatiar e fazer uma subdivisão em glebas menores do que o modo mínimo permitido para a zona rural”. Conforme observa outro técnico, os pequenos agricultores acreditam que, por possuírem a terra há gerações, podem ignorar regulamentações e subdividir a terra herdada em tempos de necessidade. Como esperado, não houve muitos reincidentes: dos 272 indivíduos acusados, apenas sete foram autuados mais de uma vez. Conforme relatado pelos técnicos, em alguns casos as irregularidades são resultado de erros não intencionais, desconhecimento da lei e falta de informação. Portanto, indivíduos autuados costumam ter maior interesse em regularização e exercer menor pressão sobre o processo de fiscalização do que empresas.

2 Na RMBH, a fração mínima de parcelamento de imóveis rurais é de 2 hectares (ha).

Outro tipo importante de ator é o próprio poder público, que inclui municípios da RMBH e o governo estadual de Minas Gerais, representando 13% de todos os casos autuados e 12% de toda a área fiscalizada. Geralmente, esses loteamentos estão localizados em municípios periféricos de baixa renda. Os loteamentos públicos informais se enquadram em duas categorias. A primeira inclui loteamentos produzidos privadamente antes de 1979 sem infraestrutura adequada, sendo posteriormente incorporados pelo município responsável pela regularização. Alguns foram incorporados por municípios por meio do instrumento jurídico do caucionamento, pelo qual uma parte dos lotes é dada às prefeituras como garantia no momento da aprovação do loteamento. Técnicos revelaram ainda que, em algumas situações, há relatos de que políticos locais transferiram ao poder público a responsabilidade por loteamentos informais em troca de propinas. A segunda categoria de loteamentos informais públicos inclui loteamentos de habitação social que foram informalmente produzidos por autoridades públicas locais ou estaduais. Na maioria dos casos, pressionados pelas necessidades habitacionais ou para evitar projetos de habitação do Governo Federal, prefeitos ou companhias habitacionais produziram apressadamente loteamentos em terrenos públicos sem infraestrutura adequada, pulando a aprovação oficial.

Em menor medida uma variedade de outros atores coletivos também estiveram envolvidos no parcelamento informal, a princípio atuando sem fins lucrativos. Isso inclui associações, condomínios, cooperativas e organizações religiosas. Como mostrado na Tabela 1, nenhum desses tipos se destaca quando comparado a empresas, indivíduos ou ao Estado. Juntos, eles incluem 22 loteamentos inspecionados no período, cada um tendo um loteador responsável específico. Enquanto alguns desses loteadores de fato foram responsáveis por fornecer terras e moradias para famílias de baixa renda nas últimas décadas, conforme documentado por Kapp et al. (2014) quanto aos loteadores associativos, outros estiveram envolvidos na produção de pequenos condomínios fechados como oportunidade de investimento para seus membros, ou mesmo para vender terrenos diretamente no mercado. O último caso inclui pelo menos uma igreja e associações profissionais de servidores públicos, como policiais, bombeiros e professores. Técnicos relataram ainda o caso de uma quadrilha de grilagem de terras que vendia clandestinamente terrenos populares em um município periférico, envolvendo empresários e membros do legislativo local.

Além disso, esse perfil não deve ser lido como um retrato estático de atores operando por conta própria. Os loteadores costumam estar inseridos em redes locais de negócios imobiliários, o que exige a constru-

ção e gestão de relações sociais, dada a importância de relacionamentos personalizados e relações extraeconômicas no funcionamento de mercados informais (Abramo, 2007). Especialmente em municípios menores, o parcelamento pode ocorrer por meio de relacionamentos clientelistas entre loteadores informais, grupos políticos locais e famílias tradicionais “que são donos da cidade”, como destacado por uma técnica entrevistada. Foi mencionado também um mecanismo pelo qual loteadores informais e políticos se alinham em um ciclo vicioso de produção de loteamentos irregulares, obtenção de emendas parlamentares com recursos para urbanização e subsequente regularização. Nesse caso, a informalidade é uma oportunidade não apenas para obter ganhos econômicos, mas também para acumular capital político via corrupção.

Por fim, cabe mencionar ainda o papel problemático desempenhado por alguns cartórios, cuja atuação pode envolver tanto o registro indevido de frações ideias e emissão de escrituras a partir de contratos de compra-e-venda, dando a falsa sensação de regularidade aos proprietários, quanto o próprio registro fraudulento, facilitando casos de grilagem de terras. De modo geral, as evidências apresentadas revelam um quadro bastante heterogêneo de loteadores informais operando na RMBH, bastante diversa do grande capital imobiliário, formal e financeirizado. Os loteadores informais aqui identificados variam consideravelmente em termos de tamanho, operação, conhecimento, forma jurídica e campo de atuação, compreendendo uma variedade de grupos de pequeno e médio porte, empresas mal ou subcapitalizadas, proprietários familiares, associações e cooperativas, entre outros atores locais que operam à margem do legal e do ilegal. A próxima seção explora as mudanças na estrutura e dinâmica dos mercados informais de terra na RMBH.

Estrutura e dinâmica dos mercados informais de terra

As evidências discutidas até agora revelam um quadro heterogêneo de loteadores informais operando na RMBH nas duas últimas décadas. Isso sugere que, ao contrário do setor formal, não há dominação de mercado pelo capital imobiliário em larga escala, mas fragmentação geral e concentração seletiva de atores locais em determinadas áreas. Isso é significativamente diferente do resultado encontrado por Costa (1983) para 1975-1979, quando um grupo de apenas 10 grandes loteadores especializados em loteamentos populares foi responsável por mais da metade de todos os novos loteamentos na RMBH. Enquanto o loteador popular, que desempenhou um papel importante nas décadas passadas,

ainda está presente, ele não é mais o ator dominante. Pelo contrário, diversos tipos de atores e formas de capital têm se dirigido para áreas periurbanas e rurais em busca de oportunidades para captura de renda fundiária por meio do parcelamento informal. Na opinião da promotora entrevistada, “todo mundo acha que fazer loteamento vai dar muito dinheiro, vai ficar rico fazendo loteamento”. Na mesma linha, um técnico argumenta que “hoje a gente vê [...] o proprietário dessas terras [com mais] consciência da valorização imobiliária, [loteando] de forma informal, vendendo [...] para pessoas de média e alta renda”.

A tabela 2 sistematiza as principais diferenças entre o mercado de loteamentos informais para os grupos populares e para a classe média e elite. Este dispositivo heurístico é uma simplificação de toda a variação empírica encontrada nos dados, mas identifica as principais características do que parecem ser dois mercados distintos. A tipologia construída destaca os contrastes, diferentes atores e condições mais comuns a cada um.

Tabela 2 – Mercados informais de terra na RMBH.

	Popular	Classe média e elite
Produto	Lotes populares em parcelamentos precários e periféricos	Casas de campo, chácaras e condomínios fechados
Demanda	Moradia, casa própria, poupança	Lazer, investimento, <i>buy-to-let</i>
Loteador	Empresas, poder público	Proprietários, empresas
Produção	Autoconstrução	Contratação, encomenda
Localização	Áreas urbanas periféricas	Áreas periurbanas e rurais
Tamanho lote	100–300 m ²	500–5,000 m ²
Preço do lote	R\$ 5,000–50,000	R\$ 50,000–200,000
Financiamento	Acordos, autofinanciamento, troca	Acordos, autofinanciamento, troca

Fonte: Agência RMBH, elaboração própria.

O mercado de loteamentos informais populares

Tradicionalmente, os loteadores populares têm fornecido lotes pequenos (entre 100 e 300 m²) para famílias da classe trabalhadora em loteamentos periféricos e precários a preços relativamente baixos, variando de R\$ 5.000 a R\$ 50.000 na RMBH. Segundo um dos loteadores entrevistados, a aquisição de terras rurais envolve um acordo informal entre o loteador

e o proprietário da terra, no qual a confiança entre as partes desempenha um papel crucial, uma vez que os valores podem chegar a milhões de reais, e que as incertezas e riscos são altos. Excluídos dos mercados de crédito formais, os loteadores devem gerar receitas suficientes para manter suas dívidas com o proprietário original da terra e cobrir os custos da infraestrutura inicial. Já o comprador do lote, também excluído do crédito imobiliário, geralmente faz um pagamento inicial e arca com prestações mensais a juros baixos por até cinco anos, processo acompanhado pela autoconstrução e negociações e lutas pela urbanização e regularização do bairro. O preço baixo dos lotes informais em áreas distantes é um atrativo a mais para os compradores de baixa renda, muitas vezes enganados ao acreditar que o contrato de compra-e-venda oferecido pelos loteadores constitui uma escritura garantindo direito pleno de propriedade, como observado por um técnico entrevistado. Como já discutido, as empresas ainda são o ator mais proeminente por trás dos loteamentos populares, especialmente os loteadores estabelecidos ativos neste mercado há muitas décadas. Mas municípios, companhias de habitação pública e associações habitacionais também desenvolveram loteamentos populares informais, como visto.

No entanto, ao longo das últimas décadas na RMBH, houve uma diminuição perceptível na produção de novos loteamentos de baixa renda nos moldes acima. De acordo com um loteador informal entrevistado, isso se deve à falta de financiamento, burocracia, regulamentações mais rígidas, aumento dos preços das terras e competição com outros loteadores. Em sua opinião, os custos para construir um loteamento formal agora são muito altos (terras, licenciamento, asfalto, calçadas, energia, esgoto, drenagem, impostos, etc.), especialmente considerando que os loteadores populares em pequena escala não têm crédito ou capital suficiente. De fato, aprovar e desenvolver um loteamento conforme a legislação envolve estudos de viabilidade econômica, avaliações ambientais e licenciamento, aprovação de planejamento e design, cronogramas de planejamento, capital para implementar a infraestrutura e doação de terras para o município, podendo levar pelo menos cinco anos para começar, como reconhecido pela promotora entrevistada.

Como resultado, os loteadores populares têm lutado para sobreviver no mercado, e os remanescentes se tornaram “especuladores” especializados na negociação de lotes vagos ou na compra, alteração e revenda de loteamentos mais antigos. Na opinião de um loteador entrevistado, “a gente [...] sobrevive fazendo loteamentos, vendendo e revendendo lotes, ganhando comissão. O que dá mais dinheiro é revenda. Você vende

um lote, daqui 5 anos você vende e ganha comissão, é o que dá dinheiro e mantém a gente”. Alguns ex-loteadores populares também se tornaram “corretores” em parceria com grandes incorporadoras imobiliárias especializadas em habitação de baixa renda na periferia, vivendo das comissões obtidas pela publicidade e venda de imóveis produzidos pelas empresas maiores. Neste contexto de declínio, loteadores populares têm sido “empurrados” para atividades correlatas de negociação de terrenos, corretagem e especulação fundiária, o que revela como estão crescentemente subordinados ao grande capital imobiliário-financeiro.

Os loteadores populares que ainda se aventuram em novos projetos enfrentam condições de mercado mais duras e especulativas. Por falta de capital ao iniciar um novo projeto, os loteadores dependem da venda de lotes para fornecer infraestrutura ao loteamento, segundo a promotora entrevistada. Assim, a urbanização ocorre incrementalmente à medida que os lotes são vendidos e os lucros obtidos. Segundo informações de um loteador entrevistado, no momento em que a maior parte da infraestrutura básica está concluída, os lotes podem valer até quatro vezes o valor original, situação na qual os loteadores especulam colocando os melhores lotes em espera e depois vendendo-os gradualmente para lucrar com o aumento do valor da terra. No entanto, quando cobrados pelas autoridades públicas, os loteadores têm que vender partes do loteamento para obter dinheiro antecipado para completar a urbanização necessária. A natureza arriscada e especulativa dos loteamentos populares remanescentes é destacada por um loteador que afirma que as margens de lucro são instáveis e dependem especialmente da compra de terras a preços baixos e da venda rápida; além disso, as margens também variam devido a circunstâncias imprevistas, como dívidas vencendo, inadimplência dos clientes, invasões de terras e problemas financeiros com outros loteamentos. Todas essas novas condições têm marcado o declínio do típico loteador popular, e a ascensão do loteador informal de classe média e elite.

O mercado de loteamentos informais de classe média e elite

Por outro lado, houve a ascensão de diferentes atores produzindo loteamentos clandestinos ou irregulares de segunda residência e condomínios fechados em áreas periurbanas e rurais para compradores de média e alta renda, conforme enfatizado pelos técnicos entrevistados. Os lotes de segunda residência são maiores que os lotes populares, medindo de 500 a 5.000 m², com preços variando de R\$ 50.000 a R\$ 200.000, e podem atingir valores mais altos em alguns casos. A aquisição de lotes é paga

em prestações ou às vezes à vista em dinheiro, e a construção das casas geralmente é contratada pelo proprietário. Esse tipo de parcelamento é cada vez mais incentivado pelos municípios, ávidos por atrair proprietários mais ricos em vez de famílias da classe trabalhadora. E apesar da proibição de subdividir terras rurais para fins urbanos, os loteadores são atraídos pelos altos lucros que surgem do preço barato da terra e da não implementação de toda a infraestrutura.

Como explicado pelos técnicos entrevistados, os proprietários podem, com poucos investimentos, ver o preço da terra se multiplicar de quatro a seis vezes em cinco anos. Esse fracionamento de terras rurais é feito tanto por proprietários de alta renda, que geralmente estão cientes do valor de sua propriedade e agem conscientemente, mas também por agricultores mais pobres e menores, “seduzidos” pelo mercado imobiliário ou pressionados pela falta de apoio público para atividades rurais. Há situações em que os compradores mais ricos podem pagar o preço do lote antecipadamente, o que dá a esse tipo de loteador a liberdade de se mudar rapidamente para outro lugar e começar novos empreendimentos. Há ainda compradores de alta renda que atuam como loteadores, montando um pequeno grupo de familiares ou amigos para comprar um pedaço de terra rural. Neste caso, o grupo age subdividindo a terra adquirida em frações mínimas para cada proprietário, abrindo um sistema viário básico e cercando a área como um loteamento de acesso restrito.

Há ainda empresas mais estruturadas especializadas em operar à margem da legalidade, e capazes de arcar com os custos dos processos de regularização de longo prazo, já que os compradores não adquirem terra para habitação urgente, mas sim para lazer, segurança e exclusividade, como apontado por um técnico entrevistado. Os loteadores começam fazendo publicidade chamativa, reunindo um pequeno grupo de potenciais compradores e investidores de média e alta renda. Nas primeiras fases, vendem lotes sem aprovar o loteamento e implementam infraestrutura muito básica. Eles podem ter planos de longo prazo (5 a 10 anos) para passar pelo processo de regularização, pois têm capital suficiente e suporte técnico de arquitetos, engenheiros e advogados. Como um técnico observa, “porque eles sabem [...] todas as consequências possíveis daquele empreendimento. Eles preveem o risco [...] e ele sabe que na maioria das vezes vai dar certo. Se der errado, ele tem um prejuízo pequeno porque eles geralmente vendem para pessoas de alta renda”. Assim, as empresas que subdividem terras rurais para fins urbanos conseguem manter a aparência de rural, eximindo-se da responsabilidade de prestar serviços ao loteamento, a menos que a área seja convertida oficialmente em urbana,

como ressaltado pela promotora entrevistada. Esta forma de informalidade de elite revela como o poder de classe define o que é considerado legal ou ilegal (Roy, 2005) num contexto de transitoriedade permanente (Rolnik, 2015).

Por fim, cabe mencionar que os técnicos entrevistados observaram que o *boom* e a queda do mercado imobiliário das duas últimas décadas não tiveram muitos efeitos no mercado informal da terra, dado que a crise afeta os parcelamentos formais de forma mais severa. Pelo contrário, o momento de crise parece ser uma boa oportunidade para os loteadores se capitalizarem através de loteamentos informais sem muitas complicações e requisitos de investimento. Na opinião da promotora entrevistada, o parcelamento informal ainda é um negócio altamente lucrativo para os loteadores que contornam as obrigações legais, deixando a maioria dos problemas de infraestrutura para o município. Como argumenta um loteador, a longo prazo a informalidade ainda pode se destacar como o melhor investimento:

Eu acho que com certeza essa tal de criptomoeda, bitcoin é uma pirâmide, eles vão dar prejuízo [...] então o loteamento vai ser o melhor negócio do mundo, comprar o lote vai ser o melhor negócio. Vai ser bom demais, não vai ter problema, porque essas criptomoedas ainda [vão] dar um prejuízo muito grande em todo o mundo, você não sabe o que é o dono dela, onde que eu vou reclamar se sumir minha moeda, então é melhor comprar lotes e imóvel.

Conclusões

Ao investigar loteadores informais, este trabalho fornece uma compreensão mais complexa e da urbanização periférica no Sul global. Por meio de um estudo de caso do loteamento informal na RMBH ao longo das duas últimas décadas, o artigo apresenta um perfil detalhado dos loteadores informais, destacando a relevância de estudar este grupo heterogêneo de atores que, ao lado de moradores, proprietários de terras e o Estado, são cruciais para entender formas mercantilizadas de urbanização periférica. Em contraste com atores imobiliários de grande escala, transnacionais e financeirizados, que tendem a receber mais atenção acadêmica, os loteadores informais compreendem pequenas e médias empresas, proprietários individuais de terras, órgãos públicos e até entidades sem fins lucrativos. E ao contrário de ocupantes informais, autoconstructores, cidadãos insurgentes e movimentos sociais que, por necessidade, cons-

troem cidades do zero, eles são na maioria das vezes motivados por oportunidades imobiliárias especulativas que permitem a apropriação de valor por meio da exploração do *rent gap* observado entre o rural e o urbano. Ao prestar atenção cuidadosa às diferenciações dentro da informalidade (Roy, 2005), este estudo contribui para ampliar o leque de atores informais considerados nos estudos urbanos (Banks et al., 2020) e, especificamente, para reconhecer que os loteadores informais são atores cruciais nos processos contemporâneos de urbanização periférica no Brasil.

Mas, além de fornecer um perfil detalhado dos loteadores informais, este artigo também se concentrou em entender as transformações na estrutura e dinâmica dos mercados informais da terra na RMBH. Nossos dados quantitativos e qualitativos mostram uma mudança do típico loteamento popular, periférico e precário para novas formas de investimento especulativo informal para as classes média e alta, como casas de campo e condomínios fechados em áreas periurbanas e rurais. Essa transformação histórico-geográfica da necessidade de habitação para oportunidade imobiliária (Banks et al., 2020) é explicada no caso brasileiro tanto por mudanças regulatórias nacionais e locais quanto por processos mais amplos de reestruturação econômica, neoliberalismo, rentismo e financeirização na periferia (Rolnik, 2015). Além disso, em vez de reproduzir a dicotomia informal popular versus elite e concentrar-se em apenas uma forma de informalidade, esta pesquisa lança luz sobre as mudanças e conexões entre diferentes modos de periferização.

A pesquisa demonstra que os mercados informais de terra não se restringem mais a processos de urbanização populares caracterizados por autoconstrução e auto-organização (Caldeira, 2017; Streule et al., 2020), mas está profundamente envolvido na produção de formas muito mais diferenciadas, fragmentadas e auto-segregadas de suburbanização de classe média e alta (Keil, 2017). Isso contribui para a crescente heterogeneidade e diferenciação espacial das periferias metropolitanas, transformando (mas não suplantando) o padrão de segregação social e racial centro-periferia (Caldeira, 1996).

As periferias urbanas no Brasil serviram como fronteira para a moradia popular na segunda metade do século XX. Nas últimas décadas, elas vêm se transformando em um terreno especulativo de extração de renda, projetos urbanos em grande escala e investimentos de elite, um território contestado por proprietários de terras, moradores, o Estado, capital imobiliário-financeiro e uma miríade de loteadores informais. Isso exige uma investigação mais aprofundada do nexos entre a economia política da ter-

ra, informalidade urbana e urbanização periférica nas próximas décadas, com atenção particular à “informalidade liderada pelo imobiliário” como um regime emergente que atravessa geografias variadas (Tonucci, 2023). Enquanto o mote “quem compra terra não erra” continuar expressando as lucrativas oportunidades de negócios relacionados à reprodução das periferias, o direito à terra, à moradia e à cidade seguirão bloqueados nas metrópoles brasileiras.

Referências

Abramo, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, 2007.

Aguiar, T. F. R. de. Vastos subúrbios da nova capital: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte. Tese de Doutorado em História. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

Avila, P. C. Land subdivision legislation in Brazil: guilty of promoting insecure housing tenure? *Economic Analysis of Law Review* 6.2, p.304-21, 2015.

Banks, N.; Lombard, M.; Mitlin, D. Urban informality as a site of critical analysis. *Journal of Development Studies* 56.2, 223– 38, 2020.

Caldeira, T. P. R. Fortified Enclaves: The New Urban Segregation. *Public Culture*, v. 8, n. 2, p. 303–328, 1996.

Caldeira, T. P. R. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

Chinelli, F. Os loteamentos de periferia. In: Lícia P. Valladares (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 49-68.

Cockburn, J. A. C. Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Reporte de investigación LP99Z16, Lincoln Institute of Land Policy, 1999.

Costa, Heloisa S. de M. *Habitação e produção do espaço em Belo Hori-*

zonte. In.: MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Coord.). Belo Horizonte: Espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994. p. 51-77. (Coleção BH 100 anos).

Costa, H. S. de M. The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil. Dissertação: Master of Philosophy in Urban and Regional Planning, Architectural Association School of Architecture, London, 1983.

Cravino, M. C. Debates sobre los asentamientos informales en América Latina. In M.C. Cravino (ed.), Repensando la ciudad informal en América Latina, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, prov. de Buenos Aires, 2012.

Feltran, G. The Entangled City: Crime as Urban Fabric in São Paulo. Manchester: Manchester University Press, 2020.

Fernandes, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

Fix, M.; Arantes, P. F. On urban studies in Brazil: the favela, uneven urbanisation and beyond. Urban Studies 59.5, p.893-916, 2022.

Haid, C. G.; Hilbrandt, H. Urban informality and the state: Geographical translations and conceptual alliances. International Journal of Urban and Regional Research, v. 43, n. 3, p. 551-562, 2019.

Holston, J. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Jaramillo, S. Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. Territorios, n. 18-19, 2008.

Kapp, S.; Campos, R.; Magalhães, P.; Lourenço, T. C. B. Loteadores associados: uma contextualização. e-metropolis, 16.5, 26-35, 2014.

Karaman, O.; Sawyer, L.; Schmid, C.; Wong, K. P. Plot by plot: plotting urbanism as an ordinary process of urbanisation. Antipode, 52.4, 1122-1151, 2020.

Keil, R. Suburban planet: making the world urban from the outside in. Polity Press: Medford, MA, 2017.

Kovarick, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1979.

Lambert, R. Land trafficking and the fertile spaces of legality. *International Journal of Urban and Regional Research*, 45.1, 21– 38, 2021.

Macedo, J. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, p. 259–270, 2008.

Maricato, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. Editora Hucitec, São Paulo, 1996.

Plambel. *O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2. ed. Belo Horizonte, 1987 (1978).

Reis, N.; Lukas, M. (eds.) *Beyond the megacity: new dimensions of peripheral urbanization in Latin America*. University of Toronto Press, Toronto, 2022.

Ren, X. The peripheral turn in global urban studies: Theory, evidence, sites, *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 26, 2021, p. 1-8.

Rolnik, R.; Bonduki, N. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In E. Maricato (ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, Alfa-Omega, São Paulo, 1979.

Rolnik, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

Roy, A. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association* 71.2, 147–58, 2005.

Rufino, M. B. C. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. *Cadernos Metrôpole*, 18 (35), p.217–236, 2016.

Santoro, P. F. *Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 16.1, p.169–87, 2014.

Streule, M.; Karaman, O.; Sawyer, L.; Schmid, C. Popular urbanization: conceptualizing urbanization processes beyond informality. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44.4, 652-72, 2020.

Tonucci, J. Informality through the state: How overregulation and tolerance shape informal land development in metropolitan Brazil. *Urban Studies*, v. 61, n. 9, p. 1722-1737, 1 jul. 2024.

Tonucci, J. Property-Led Informality: Shifting Informal Land Development from Popular Housing to Middle-Class and Elite Speculation in Belo Horizonte. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 47, n. 4, p. 527-545, 2023.

Tonucci, J.; Freitas, D. M. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. *Cadernos Metr pole* 22.47, p.61-84, 2020.

Parte IV

Precariedade Habitacional

QUADRO DE MUDANÇAS DA FAVELIZAÇÃO DE FORTALEZA: MARGINALIDADE, INFORMALIDADE E PRECARIIDADE¹

Renato Pequeno

Introdução

Se analisada a partir das condições de moradia de sua população, Fortaleza pode ser considerada uma das mais desiguais cidades brasileiras. Como município polo de uma região metropolitana, com mais de quatro milhões de habitantes, apontada como a mais densa capital estadual, seu território apresenta diversas contradições reveladas por meio de tensões e conflitos associados às práticas espaciais relativas à produção habitacional e seus respectivos agentes (Correa, 2013).

Neste artigo, pretende-se identificar o quadro de transformações ocorridas ao longo do processo de favelização de Fortaleza. Para tanto, propõe-se uma periodização vinculada às mudanças na forma como a favela foi compreendida ao longo do tempo, reunindo-se, para cada intervalo, um conjunto de dinâmicas sociais que permitam uma leitura qualitativa interescolar e temporal desse fenômeno.²

Para cada uma dessas dinâmicas, foram identificados seus agentes, seus aspectos morfológicos e seus rebatimentos territoriais, de modo a aprofundar o conhecimento a respeito da distribuição dos mais pobres na cidade em seus fatores causais e suas consequências. Como fontes de informação, foram utilizadas as pesquisas censitárias específicas para fa-

¹ Este capítulo foi publicado originalmente na Revista de Geografia (Recife) V. 40, No. 1, 2023, tendo sido a base para minha participação em mesa redonda sobre Precariedades no Seminário: Habitação e Direito à Cidade: um Olhar para a América Latina. O mesmo corresponde a um dos resultados de minha pesquisa Pós-Doc Sênior realizada na FAUUSP sob a supervisão da Profa. Camila D'Ottaviano. <https://doi.org/10.51359/2238-6211.2023.257191>

² Agradecemos à Professora Denise Elias pela leitura cuidadosa e por suas sempre pertinentes sugestões para a melhoria deste artigo. Da mesma forma somos gratos ao apoio financeiro obtido junto à UFC, ao CNPq e à Fundação Ford, assim como aos movimentos sociais de moradia e às instituições públicas que gentilmente nos forneceram as informações.

velas, conduzidas pelos governos estadual e municipal, cujos mapeamentos, demarcações, quantificações e classificações subsidiaram a formulação de políticas públicas.

Em Fortaleza, as favelas destacam-se como forma de moradia dos mais pobres desde os primórdios da urbanização do município, acumulando-se nas bordas da cidade e em setores residuais para onde os interesses dos grupos mais favorecidos não se direcionaram. Ao contrário dos recortes espaciais segregados com padrões de urbanização e conteúdo social mais homogêneos, as favelas passaram a se expandir principalmente a partir dos anos 1970, diversificando-se com o passar do tempo e tornando-se progressivamente mais complexas. Centenas de assentamentos disseminaram-se pela cidade nas últimas décadas, sendo possível observar o adensamento daqueles localizados em áreas mais valorizadas e o surgimento de novas favelas nas franjas periféricas.

Ao longo dos últimos 20 anos, temos trabalhado com a temática da favelização em Fortaleza, investigando seu crescimento, sua distribuição espacial e suas relações com dinâmicas socioespaciais atreladas aos demais agentes da produção do espaço urbano. Da mesma forma, buscamos investigar as políticas públicas formuladas para o seu enfrentamento (Pequeno, 2002, 2008, 2015 e 2018; Pequeno e Carvalho, 2018; Pequeno et al., 2022).

A partir de constatações obtidas em pesquisas realizadas nas últimas duas décadas, propomos neste artigo uma periodização referente às mudanças na visão das instituições e da sociedade relativas ao processo de favelização e às favelas como forma de moradia dos mais pobres na cidade³.

Inicialmente, a favela era vista como espaço da marginalidade, abrigando retirantes oriundos dos sertões, vítimas do êxodo rural, configurando-se em alvo de remoções indiscriminadas até os anos 1970. Posteriormente, mas ainda na mesma década, as favelas passaram a ser reconhecidas como espaços da informalidade, ocupadas por aqueles que sofrem com o empobrecimento urbano e que têm na favela uma saída para suas necessidades habitacionais. Por último, desde os anos 2000, o olhar para a

3 O processo de favelização vem sendo trabalhado em nossa pesquisa PQ - CNPq realizada nos últimos três anos, na qual buscamos apontar, em uma perspectiva histórica, alguns elementos de análise que evidenciem a favela como forma de moradia dos mais pobres na cidade. Consideramos essa compreensão fundamental para aprofundar os estudos voltados para a formulação de políticas públicas destinadas às intervenções em assentamentos urbanos precários.

favela alterou-se, assumindo a condição assentamento precário, o qual se diversifica, somando-se a outros tipos ocupados por famílias de baixa renda. A partir de sua precariedade em diferentes dimensões, reforçam-se as disparidades entre a favela e a cidade, que atende aos padrões estabelecidos pelas normas urbanísticas.

Favela e Marginalidade: um olhar distante e preconceituoso

Pesquisas realizadas por Valladares (2005), voltadas para resgatar a história do processo de favelização desde o final do século XIX, apontaram algumas evidências das raízes da posição marginal da favela na cidade. Em sua abordagem, a autora enfatiza a construção de um imaginário social em torno das favelas, identificando os atores responsáveis pela destinação de uma carga de significados negativos, visando justificar as remoções forçadas de comunidades. Dentre os agentes envolvidos, a autora destaca as diferentes correntes da igreja católica, além de pesquisadores que realizaram estudos censitários, atividades de campo e ações nas comunidades, com apoio financeiro de organizações internacionais com interesses políticos explícitos. Dessa forma, foram revelados os significados de tais práticas espaciais, desvelando os interesses presentes nos conteúdos das políticas voltadas para as favelas.

Em relação à condição de marginalidade às favelas, merecem destaque os estudos desenvolvidos por Janice Pearlman (1976) para a realidade carioca, revelando algumas das principais características socioeconômicas atribuídas aos seus moradores. Como alvo de remoções forçadas por parte do Estado, os favelados em sua condição marginal foram reconhecidos como pessoas indolentes, perigosas, violentas, ligadas ao crime, à prostituição e às drogas, assim como migrantes recentes do campo para a cidade, em situação de pobreza extrema, ocupantes ilegais de terras e subproletários sem capacidade profissional (Pearlman, 1976). Em sua análise sobre a construção do mito da marginalidade na favela, Pearlman reúne distintas abordagens, encadeando diferentes orientações teóricas e buscando explicações a partir de aspectos psicossociais, econômicos, culturais, arquitetônicos e ecológicos.

No caso de Fortaleza, é bastante desafiador o esforço para apontar as marcas iniciais de seu processo de favelização – fortemente vinculado à condição de marginalidade na cidade – não pela ausência de vestígios, mas pela diversidade de hipóteses atreladas às revelações trazidas em

alguns estudos acadêmicos acerca da sua urbanização, abrangendo desde meados do século XIX. Contudo, prevalece a compreensão de que as favelas correspondem a rebatimentos territoriais dos fluxos migratórios convergentes para Fortaleza, sejam eles vindos do sertão ou de outras partes do litoral.

A favelização como o lugar da pobreza diretamente vinculada à chegada de retirantes oriundos das fortes estiagens foi inicialmente abordada por Castro (1977). As moradias alinhavam-se principalmente ao longo da faixa de praia, sob o impacto das marés e à mercê dos deslocamentos de areias trazidos por dunas móveis, uma das principais características geoambientais dessa parte do litoral brasileiro. Em suas análises sobre os fatores de expansão urbana da cidade de Fortaleza, o arquiteto destacou a presença de choupanas situadas na faixa de praia, revelando a distribuição espacial das desigualdades desde os primórdios da urbanização de Fortaleza.

Em seguida, os estudos de Andrade (2012)⁴ revelaram a presença de moradias dos mais pobres no entorno da cidade, marcadas pelo uso da palha de carnaúba como material de construção de cobertura. Ao reconstituir a “*Planta exacta da capital do Ceará de 1859*”, elaborada por Adolfo Herbst em sua tese, a autora revela a conformação de um verdadeiro anel periférico repleto de precariedades ao redor do que seria a cidade oficial, composta por vias e concentrando os equipamentos públicos e as moradias dos grupos sociais mais favorecidos. Já naquele período, constata-se o que Carvalho (2003) denominou como pontas de rua: ocupações lineares nas entradas da cidade, onde os migrantes se alojavam à margem do espaço urbano, mantendo práticas sociais assemelhadas à vida no campo, ou seja, moravam na cidade com sociabilidades ainda rurais.

Entre esses eixos de ocupação seguindo os caminhos de acesso à cidade, merecem destaque aqueles que interligam setores com maior intensidade de ocupação. Ao abordar os conflitos territoriais atrelados à expansão urbana na produção do litoral de Fortaleza, Cavalcante (2017) evidencia a presença de comunidades tradicionais de pescadores dispostas ao longo de caminhos que margeiam a faixa de praia e que vieram a ser alvo de remoções. Tais comunidades se densificaram em meados do século XX,

⁴ Em sua tese de doutorado, intitulada *Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1931)*, defendida junto à FAUUSP, Andrade (2012) apresenta ampla cartografia histórica, na qual inclui a localização dos grupos excluídos, dando endereço aos mais pobres e complexificando as análises.

abrigo um contingente cada vez maior de migrantes oriundos de cidades litorâneas.

Investigações realizadas por Rios (1999) trouxeram à tona os primórdios da questão da moradia, desvelando a presença de abarracamentos – verdadeiros campos de concentração – para onde os flagelados oriundos da seca eram enviados e retidos. Segundo Andrade (2012), após a grande seca de 1877, havia 13 abarracamentos instalados em Fortaleza, estimando-se um total de 114.404 retirantes. Situadas fora do território definido pelo perímetro onde o Código de Posturas, essas áreas passaram a ser compreendidas como lugares adoecidos e famintos, focos das mazelas atreladas à pobreza, como aponta Costa (2012) em sua pesquisa histórico-geográfica sobre o discurso higienista voltado para o ordenamento de Fortaleza. Na época, alegava-se que tais medidas evitariam saques e possíveis revoltas dos retirantes.

Em um esforço de compreender a visão da favela a partir dos meios de comunicação⁵, Aldigueri destaca alguns adjetivos atrelados aos habitantes da favela: mendigo, ladrão, assassino, biscateiro e prostituta; todos eles reforçando a condição de marginalidade lançada às comunidades. A autora destaca a condição de Fortaleza como o paraíso das favelas, abrigo dos flagelados retirantes da seca, apontada pela imprensa escrita dos anos 1960. Outrora situadas nos interstícios da cidade, mesmo em resíduos nas proximidades de bairros mais elitizados, as favelas passaram a se localizar nas bordas da cidade, constituindo o que algumas reportagens denominaram como um “verdadeiro cinturão de miséria”, nas bordas da cidade, onde se levantaram “casebres em terrenos de posse duvidosa” (Aldigueri, 2017).

No mesmo período, surgiram os movimentos sociais urbanos vinculados às resistências de favelas, que contaram com o apoio da igreja católica progressista diante das ameaças de remoção, como foram os casos do Pirambú e do Arraial Moura Brasil, apontados por Silva (1992) e Mota Jucá (1992).

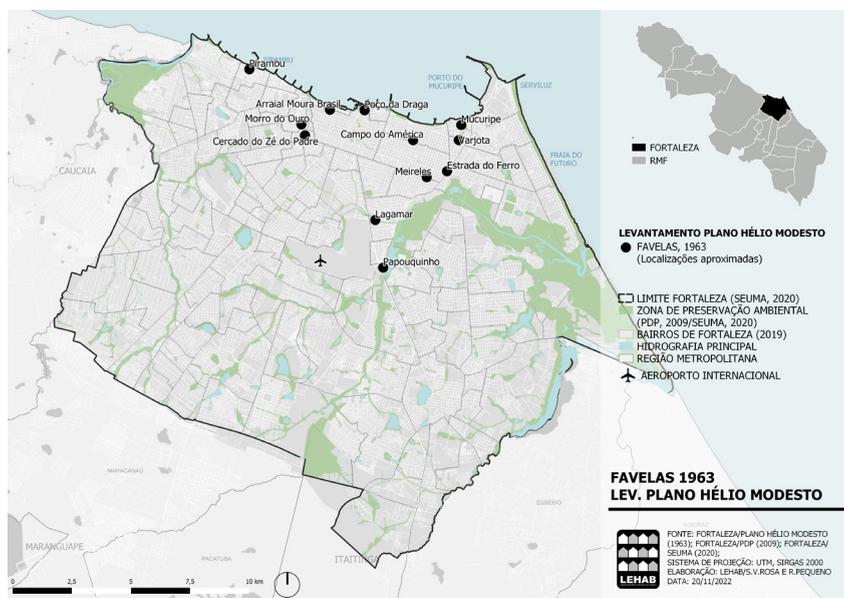
Essas primeiras favelas, reconhecidas como espaços de acolhimento dos fluxos migratórios oriundos das recorrentes secas no sertão cearense,

⁵ Em sua tese de doutorado defendida junto à FAUUSP em 2017, Aldigueri utiliza como base de dados os arquivos do jornal O Povo, maior jornal de veiculação no estado do Ceará, iniciado em 1928. Conforme a autora, foram obtidas 92 matérias a partir das seguintes palavras-chaves: favela, favelado, favelamento, favelização e mocambo.

chegaram ao seu limite no curto prazo, atingindo os vazios circunvizinhos e o leito das vias. Posteriormente, essas ocupações se adensaram e se diferenciaram não apenas dos seus entornos, mas de toda a cidade. Contudo, faltam registros cartográficos mais precisos dessas localizações.

Nesse sentido, ressalta-se que o primeiro levantamento de favelas elaborado para o diagnóstico do Plano Diretor (PD) de Fortaleza em 1962 identificou e mapeou 11 áreas (Figura 1). Em sua maior parte, essas estavam próximas à faixa litorânea e à via férrea, geralmente ocupando áreas públicas. A inclusão das favelas pelos consultores nesse documento aponta a necessidade de intervenção nessas áreas, dadas as más condições de moradia e de ocupação desordenada.⁶

Figura 1 – Distribuição espacial das favelas em Fortaleza em 1963



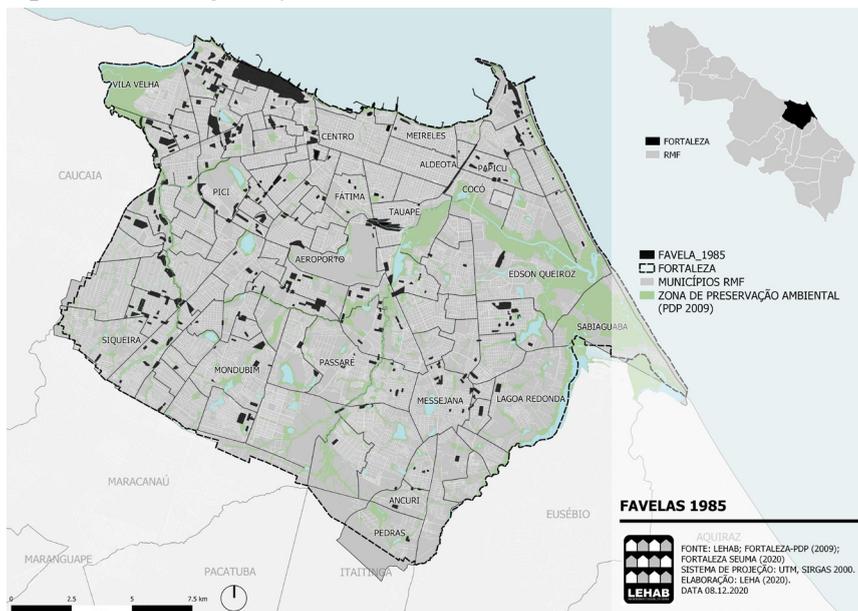
Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) reconstituindo cartografia presente no Plano Diretor de Fortaleza de 1963 sob a coordenação do arquiteto Hélio Modesto.

⁶ O Plano Diretor de Fortaleza de 1963 ocorreu sob a coordenação do arquiteto Hélio Modesto, que já trazia em sua bagagem a inclusão das favelas como questão a ser enfrentada. Todavia, o levantamento não traz maior precisão na demarcação dos assentamentos considerados como favela. Por conta disso, optamos pela simples localização aproximada. Ademais, ressaltamos que o levantamento também inclui dados demográficos referentes ao total de população para cada área.

Na década seguinte, a favelização passou a ser reconhecida como forma de moradia a ser erradicada. Consequentemente, em 1973, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza⁷ (FSSF) publicou o Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, indicando a presença de 81 favelas, onde viviam 34.251 famílias, totalizando 205.506 habitantes, correspondentes a 23,5% da população do município (Fortaleza, 1973).

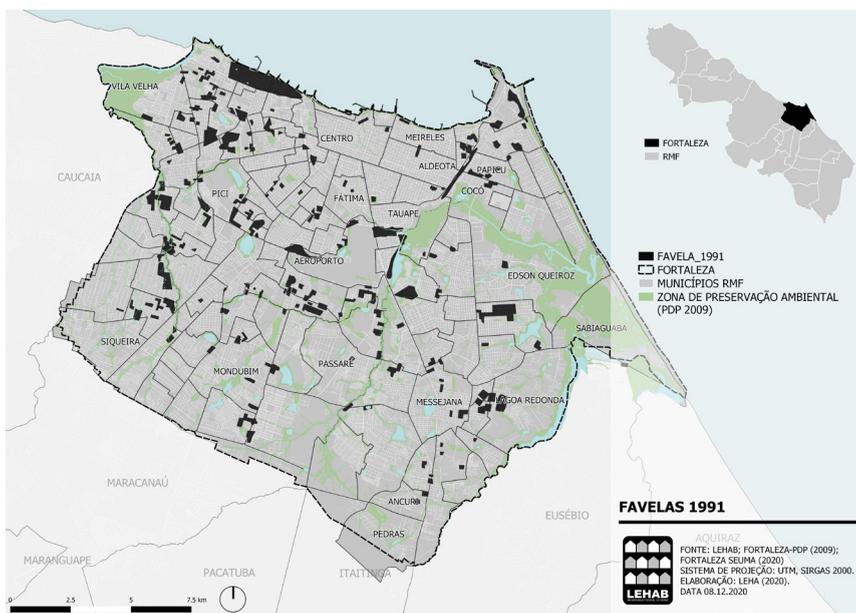
Ao analisar a distribuição espacial das favelas, observa-se a sua presença na faixa litorânea de quase toda a área urbana da cidade, indicando a tendência de que futuros conflitos territoriais viriam a ocorrer nas próximas décadas. Merecem destaque as que se posicionam nas proximidades do Porto do Mucuripe, ao leste, assim como as que margeiam a faixa de praia ao oeste do Centro. Por outro lado, quando se observa o restante da cidade, outros aspectos chamam a atenção: a proximidade de corpos hídricos, as ocupações lineares margeando a via férrea e a presença de pequenas favelas nas franjas periféricas (Figura 2).

Figura 2 – Distribuição espacial das favelas em Fortaleza em 1973



⁷ Criada em 1963, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza corresponde à primeira instituição pública municipal destinada ao enfrentamento do problema habitacional no Ceará. A partir de 1969 deu início à elaboração do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, no qual estabeleceu tipos de intervenção para as favelas, e mapeou grandes glebas periféricas a serem utilizadas para o reassentamento das famílias removidas.

Figura 3 – Distribuição espacial das favelas em Fortaleza em 1985



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022), com base em dados do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza (Fortaleza, 1973) segundo estudos Programa de Atendimento às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza PROAFA (Ceará, 1985), respectivamente Figuras 2 e 3.

Apesar de reconhecidas como ocupações marginais em sua totalidade, houve uma diferenciação: as favelas situadas a leste, setor de maior interesse do mercado imobiliário, seriam removidas para conjuntos periféricos, enquanto aquelas posicionadas a oeste seriam contempladas com alguma melhoria. Contudo, foram poucas as intervenções efetivadas segundo as diretrizes deste programa.

Nos últimos anos da década de 1970, o Banco Nacional de Habitação (BNH) dedicou atenção à favelização, com a criação do Programa de Erradicação da Sub-habitação (ProMorar), específico para esses assentamentos. No caso de Fortaleza, o programa motivou a criação da Fundação Programa de Atendimento às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA)⁸ pelo governo estadual, destinada à formulação de

⁸ A Fundação PROAFA, criada no final dos anos 1970, esteve sob o comando de Luíza Távora, primeira-dama do estado do Ceará, a qual passou a realizar ações em favelas com as quais mantinha vínculos políticos. Ainda em 1979, foi feito um levantamento censitário, atualizado seis anos depois.

políticas públicas para favelas. O PROAFA promoveu um amplo levantamento das favelas e estabeleceu critérios para apontar quais seriam as áreas mais críticas. Além disso, propôs um leque de estratégias de intervenção, de acordo com as especificidades de cada favela, abrangendo a urbanização sem remoção, a relocação no mesmo sítio e reassentamento nas proximidades.

De acordo com o censo de favelas realizado pelo PROAFA, em 1985, havia 254 áreas, onde viviam mais de 352 mil pessoas, representando mais de 26% da população de Fortaleza. Em comparação aos dados de 1973, observa-se que as favelas mais que triplicaram em números absolutos, enquanto o número de famílias mais que dobrou (Figura 3).

A maior parte das favelas era de pequeno porte, salvo aquelas localizadas mais ao litoral oeste, em vias de expansão em direção à foz do rio Ceará. Quanto à distribuição espacial dos assentamentos, algumas situações se destacam: a proliferação de pequenas favelas seguindo os rios urbanos, o deslocamento em direção às periferias ao oeste e ao sul de Fortaleza e a formação de novas favelas ocupando vazios em loteamentos posicionados a leste e a sudeste.

Favela e Informalidade: um olhar mais próximo e abrangente

Ao disseminarem-se pela cidade, as favelas tornaram-se parte majoritária dos assentamentos em situação fundiária irregular. Tamanho contingente populacional passou a ser reconhecido por sua condição de informalidade na cidade, sendo compreendido em suas diferentes dimensões: urbanística, fundiária, socioeconômica e política (Roy, 2005). Abramo (2001) destaca a favela como principal elemento da cidade da informalidade, chamando atenção para as diferentes lógicas da ação social que facilitam o seu entendimento nas questões referentes ao acesso à terra. Para o autor, tais lógicas se associam aos papéis e às práticas dos diferentes agentes da produção do espaço: o Estado, o mercado e os próprios moradores.

Progressivamente, à medida que as favelas persistiram e resistiram às ameaças de remoção, foram constatadas novas características que evidenciam tendências de consolidação: a substituição de materiais de construção, a implantação de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, a presença de comércio popular etc. Da mesma forma, observa-se o fortalecimento sociopolítico das comunidades, mediante a formação de associações de moradores voltadas para a obtenção de melhorias ur-

banísticas e para o acesso às políticas sociais emergentes naquele período. Todavia, algumas tensões continuaram a se intensificar, assim como outros conflitos surgiram à medida que essas cidades se sobrepuseram e se entrelaçaram.

Nesse sentido, a informalidade se tornou uma temática a ser aprofundada nos estudos urbanos, diretamente associada às pesquisas sobre a pobreza urbana, como aponta Milton Santos (2013) em suas análises referentes à urbanização incompleta vigente no terceiro mundo. Em sua abordagem, o autor recomenda a análise dos dois circuitos espaciais da economia urbana para melhor compreender as disparidades que assolam as cidades em expansão em um contexto de urbanização desigual e combinada.

Contrapondo-se às leituras de que haveria uma equação entre informalidade e pobreza, sem que houvesse diferentes gradações nas condições de vida nos assentamentos informais, assim como de que os pobres seriam os principais responsáveis pela situação de informalidade em que vivem nas cidades, Roy (2005) indica que a informalidade corresponderia a uma série de transações que conectam distintas economias e espaços entre si. Nesse sentido, a autora se aproxima da proposição metodológica de Santos para o estudo da urbanização do terceiro mundo a partir das interfaces entre os circuitos superior e inferior da economia urbana.

A autora reforça que a informalidade seria uma decorrência da deliberação do Estado, quando este propõe determinados parâmetros para regulação do uso do solo urbano. Aqueles que não atendem aos padrões legais passam a compor o não planejado e podem se tornar alvo de políticas seletivas e excludentes, voltadas para a sua regularização e inserção na cidade legal e formal.

Em diversas cidades brasileiras, a expansão e o predomínio da informalidade coincidiram como os últimos anos do Banco Nacional de Habitação, extinto em 1986. Na época, o Estado não apenas reduziu seus investimentos em provisão habitacional de interesse social, como finalizou alguns programas alternativos tardiamente criados e destinados às favelas. Com isso, houve um crescimento explosivo da favelização, diversificando suas formas e passando a abrigar tanto os migrantes, como as vítimas do empobrecimento urbano.

Considerando-se a realidade de Fortaleza nesse segundo período, observa-se que a favelização passou a se alastrar pelo município, evidenciando alguns processos por meio das transformações na morfologia urbana e de seus rebatimentos territoriais. Contudo, algumas diferenças nesse con-

junto de processos socioespaciais podem ser mencionadas, revelando as variadas direções da favelização, apresentando características específicas em função da localização, das relações de vizinhança e do porte. Da mesma forma, verifica-se a intensificação da ocupação do solo em determinados setores da cidade.

Quando considerada em sua totalidade, é possível perceber que, nessa fase, a favelização se disseminou de forma indiscriminada, assumindo definitivamente a condição de forma de moradia dos mais pobres, inclusive induzindo a presença de novas áreas de ocupação nos municípios conurbados à Fortaleza.

Essas manifestações espaciais da favelização ocorreram desde os anos 1970, quando Fortaleza apresentava um processo de urbanização bastante contido, porém com maior intensidade a oeste, onde muitos loteamentos populares foram lançados. Além disso, o próprio Estado contribuiu com a produção de grandes conjuntos habitacionais nessa mesma direção, inclusive nos municípios vizinhos à Fortaleza.

Por outro lado, os bairros posicionados no vetor sudeste se mantiveram com ocupação mais rarefeita, guardando em seus interstícios amplos terrenos vazios. Ao mesmo tempo, foram poucos e diminutos os conjuntos implementados nessa direção, reforçando a compartimentação da cidade em duas bandas quanto à faixa de renda, seu nível de consumo e, em especial, sua condição de moradia.

Nesse caso, adaptando as constatações de Silva Neto (1990) para o caso de Fortaleza, cabe ressaltar o papel de extensores urbanos atribuído aos loteamentos populares e aos conjuntos habitacionais que definitivamente induzem o crescimento desordenado da cidade, deixando alguns setores em suas bordas com urbanização incompleta, notadamente as áreas livres e os espaços para usos institucionais. Devido à ausência e ou à demora da realização de obras pelo Estado, esses fragmentos foram sendo progressivamente ocupados pela população mais pobre, contemplando justamente a demanda de interesse social não mais atendida desde a redução de investimentos no setor habitacional.

Os dados trazidos pelo censo de aglomerados subnormais, realizado pelo Governo Estadual através da Companhia Estadual de Habitação do Ceará (Cohab-CE), no início dos anos 1990, apresentam resultados bastante significativos. Em pouco mais de seis anos, houve um aumento de 254 para 355 favelas. Em termos populacionais, o número de pessoas passou de

352 mil para mais de 544 mil. A maioria dessas moradias estava situada em Fortaleza, porém já se reconhecia a presença desses assentamentos nos municípios limítrofes à capital cearense (Ceará, 1992).⁹

Diferenciadas quanto às condições do sítio geográfico, à presença de equipamentos sociais, à disponibilidade de infraestruturas urbanas e à sua própria organização social, as favelas de Fortaleza passaram a abrigar cerca de 31% da população do município. Tratando-se de um levantamento mais amplo do universo das favelas, se comparado aos anteriores, o censo de 1991 trouxe pela primeira vez para Fortaleza, a compreensão da existência da diversidade nas favelas, tendo em vista as diferenças reconhecidas quanto a aspectos como localização, densidade, porte, composição familiar, renda, anos de instrução, dentre outros.

Dentre as dinâmicas espaciais, observa-se uma descentralização mais intensa da favelização, com o deslocamento das áreas de ocupação em direção às periferias, aproximando-se de grandes conjuntos habitacionais, definindo os atuais bairros-favela (Pequeno, 2002) e revelando o adensamento dos territórios populares. Consolidou-se também, ao longo dos rios urbanos, a formação de corredores de degradação (Pequeno, 2002), como se observa nos rios Maranguapinho e Cocó, onde dezenas de favelas revelam o deslocamento dos mais pobres para a periferia, ainda que de maneira fragmentada. Ademais, nas faixas litorâneas, as favelas passaram a representar verdadeiros complexos, à medida que foram se aproximando, compondo um só território. Verifica-se uma grande superfície densamente ocupada de onde se deslocam novos fragmentos, especialmente no Grande Pirambu, maior favela de Fortaleza, estendendo-se em direção à foz do rio Ceará a oeste. Da mesma forma, a favelização se concentra no Grande Mucuripe, avançando sobre as dunas a leste.

Essa descentralização da favelização apresenta algumas nuances em função de suas respectivas localizações e relações de vizinhança. As favelas posicionadas nas bordas de conjuntos habitacionais apresentam melhores condições de acesso às infraestruturas urbanas, aos serviços e aos equipamentos sociais, passando a compartilhar a utilização desses benefícios com os moradores desses empreendimentos residenciais promovidos pelo Estado, ainda que informalmente.

⁹ Esse censo de aglomerados subnormais foi realizado pela Cohab-CE e pela Secretaria Estadual do Trabalho e da Ação Social (STAS), responsáveis, naquele período, pelas ações em favelas. Ambas as instituições contaram com recursos do Pró-Moradia, programa da Caixa Econômica que financiava ações nesses assentamentos.

Por outro lado, as que se localizam nas áreas livres e institucionais de loteamentos populares e periféricos, especialmente na porção oeste de Fortaleza, assumem situação desprovida de privilégios, tanto pela ausência das infraestruturas e de serviços, como pela condição de vulnerabilidade ambiental dos setores destinados para tais fins pelos promotores imobiliários. Via de regra, são as áreas com maior declividade, margeando córregos e lagoas, dos quais foram removidos os diferentes extratos de vegetação natural, expondo o solo superficial a processos erosivos.

Mesmo as chamadas zonas de transição urbano-rural presentes nos municípios da RMF tornam-se alternativas para a localização de favelas. Esse problema se apresenta em especial nos municípios conurbados com Fortaleza e em processo de industrialização desde os anos 1990, como Caucaia e Maracanaú. Esses dois municípios têm recebido loteamentos que, apesar de aprovados, promovem o crescimento desordenado pela falta de infraestrutura urbana e pela não urbanização dos espaços livres e áreas institucionais, que acabam sendo ocupados por novas favelas.

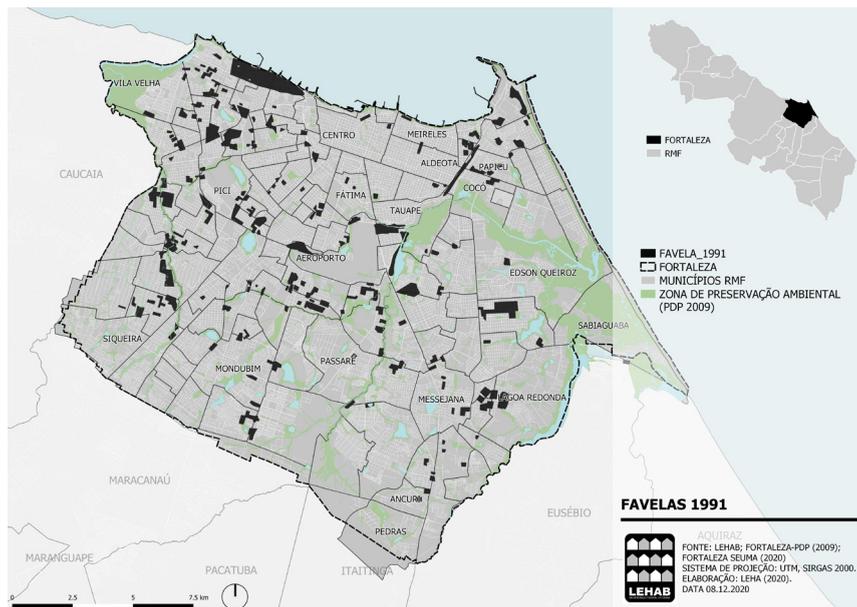
A pesquisa censitária de 1991 também apontou o agravamento das condições precárias de moradia. Posteriormente, novos levantamentos foram conduzidos sob o protagonismo das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas com a questão da moradia, como o Cearah Periferia, a Caritas, o Centro de Defesa e Proteção de Direitos Humanos, dentre outras. Para além das características físicas da favela, foram investigadas as condições de localização do sítio e a presença de elementos poluentes nas proximidades. Com base nas denúncias de comunidades feitas junto à Defesa Civil, as entidades que compunham o Fórum das Áreas de Risco constataram que, em 1997, havia 79 assentamentos em situação de risco de enchente, deslizamento de encostas ou solapamento das margens, onde viviam cerca de 9.300 famílias. Todas elas localizavam-se em áreas de preservação permanente urbana (Fortaleza, 2001).¹⁰

Com isso, ficou evidente que aos mais pobres restaram apenas os terrenos às margens de rios, córregos e lagoas, assim como as encostas de dunas e as faixas de praia como lugares de maiores riscos ambientais. Na cidade da informalidade, as áreas consideradas mais inseguras se torna-

10 Desde meados dos anos 1990, as ONGs passaram a ter destaque como articulações junto aos movimentos sociais de moradia, atuando em ações de exigibilidade de direitos voltadas para a formulação de políticas públicas para os setores mais vulneráveis de Fortaleza. Os documentos elaborados por essas instituições foram utilizados como bases de dados pela Prefeitura Municipal por ocasião do Programa Habitar Brasil – BID, na elaboração de plano geral de intervenção em áreas de risco em 2001.

ram o principal problema a ser enfrentado pelas políticas habitacionais. Dessa forma, as ações de urbanização de favelas passaram a se restringir àquelas sob a ameaça de desastres naturais e a produção habitacional de interesse social se voltou quase que exclusivamente à população em situação de vulnerabilidade ambiental.

Figura 4 – Distribuição espacial de Favelas em Fortaleza em 1991



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) com base no censo realizado pela Cohab-CE e pela Secretaria de Trabalho e Ação Social – STAS, (Ceará, 1992).

Por outro lado, nas favelas bem localizadas, a densidade habitacional e construtiva aumentou consideravelmente, devido à autoverticalização nas moradias pré-existentes. Na ausência de terrenos para a sua expansão, esgotados desde a sua ocupação, as moradias das novas gerações dessas comunidades foram construídas em novos pavimentos sobre as casas que já existiam no local. Nessas mesmas favelas, também há um mercado informal de aluguel por meio da construção de cômodos nos fundos do lote ou sobrepostos às lajes. Dentre as vantagens locacionais que promovem a ampliação da oferta, há destaque para a maior empregabilidade, a redução dos gastos com transporte e do tempo de deslocamento, a maior acessibilidade às oportunidades, assim como a presença de relações sociais historicamente construídas.

Nesse sentido, um novo olhar para a favela se consolidava e esta passou a ser reconhecida como elemento associado à cidade da informalidade. Além disso, a abordagem referente às favelas foi ampliada e diversificada, buscando-se compreender esses assentamentos em suas diversas dimensões e diferentes tipos (Figura 4).

Favela e Precariedade: agravamento, complexificação e diversidade

No terceiro período, que data de meados dos anos 2000 até os dias atuais, o olhar para a favela nas cidades brasileiras se volta para as condições de precariedade reconhecidas em seus diferentes aspectos: a situação fundiária, o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, os padrões urbanísticos e as condições construtivas. Dada a sua maior representatividade, revela-se o agravamento da questão da habitação e a diversificação das formas de moradia dos mais pobres, desdobrando-se no acirramento das desigualdades socioespaciais.

Progressivamente, a precariedade habitacional tornou-se alvo de políticas públicas desde a esfera federal de governo, à medida que os assentamentos urbanos precários passaram a ser compreendidos em suas diferentes formas. Essa precariedade pode ser observada tanto em favelas, como em cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos e em conjuntos habitacionais inacabados, mal executados e desprovidos de infraestrutura e padrões urbanísticos minimamente satisfatórios. Todas essas formas apresentam condições precárias, ainda que em diferentes intensidades.

A partir da compreensão mais ampliada da precariedade relacionada aos assentamentos urbanos, nos anos 2000, foram realizados estudos voltados para seu dimensionamento, demarcação e análise, demonstrando sua complexificação. Merece destaque o estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano*, de Marques (2007), que estimou a presença, a delimitação e as características de moradores nesses assentamentos a partir de dados censitários de 2000, referentes aos setores considerados sub-normais. Também são válidos os trabalhos realizados pela Fundação João Pinheiro (Minas Gerais, 2016) que, através de determinadas categorias, dimensionaram o déficit habitacional, apontando condições inadequadas de moradia, como a precariedade no acesso às infraestruturas, o adensamento excessivo, o número de cômodos habitáveis, a situação fundiária e a disponibilidade de banheiro.

No âmbito da formulação de políticas setoriais locais, seguindo a estrutura proposta no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, foram criados programas de capacitação para técnicos da administração municipal para realização de planos locais de habitação e para gestão de projetos e obras de urbanização de favelas (Denaldi, 2009). Disso resulta a formulação de levantamentos bastante detalhados e diagnósticos, dados fundamentais para a elaboração de planos setoriais de habitação.

No caso de Fortaleza, a disseminação da favelização é atestada pelo diagnóstico que integra o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza, apresentado em 2012.¹¹ Além das favelas, também foram contabilizados como formas de assentamento urbano precário os loteamentos irregulares periféricos, os cortiços e os conjuntos habitacionais em condição precária, incluindo os mutirões e as áreas de risco. Com 843 áreas, esse novo censo registrou quase 1,1 milhão de habitantes vivendo em situação precária, sugerindo a necessidade de concentrar esforços de políticas públicas habitacionais na urbanização desses setores. Segundo Aldigueri (2017), desse total de assentamentos precários, 622 correspondiam a favelas, somando mais de 162 mil moradias e cerca de 711 mil habitantes.

Esse amplo estudo reuniu as diferentes dimensões desses assentamentos precários, abrangendo dados relacionados aos aspectos demográficos mais gerais, à adequação ambiental, às características físicas no acesso às infraestruturas e na estrutura viária, à presença de equipamentos no entorno, às condições socioeconômicas, às condições de moradia, à situação fundiária, à ocorrência de intervenções ou mesmo sua previsão e às relações dos assentamentos com os instrumentos da política urbana. Esse levantamento favorece a elaboração de um diagnóstico, indicando as condições de consolidação dessas áreas, inclusive para a definição de ordem de priorização para futuras intervenções, parciais ou integrais.

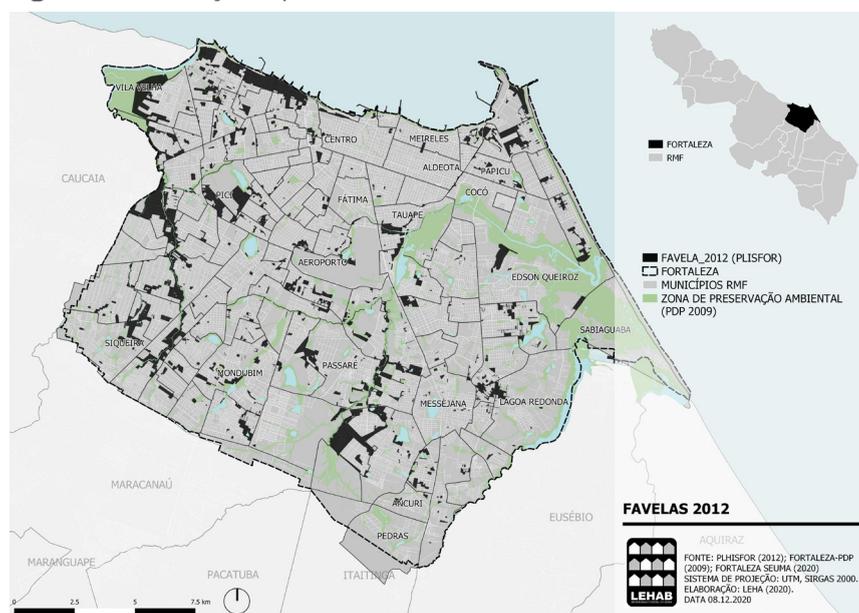
O novo mapeamento mostra a conformação de corredores de degradação estruturados pelos rios que atravessam o espaço urbano de Fortaleza.

11 O censo de assentamentos urbanos precários, realizado pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) fez parte do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza de 2012, último ano da gestão da prefeita Luiziane Lins (PT). A partir de 2013, na Gestão Roberto Cláudio (PDT), o mesmo levantamento foi adotado como base de dados pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza, sendo amplamente utilizado para os diagnósticos realizados para as zonas especiais de interesse social. É importante ressaltar que, na gestão do prefeito Roberto Cláudio, os recursos captados para novas intervenções em favelas foram substancialmente reduzidos, predominando a execução de conjuntos habitacionais voltados para atender demandas de comunidades que eram alvos de remoções e para o cadastro do Programa Minha Casa Minha Vida.

A oeste e ao longo do rio Maranguapinho, a degradação é mais intensa, dada a presença de favelas contíguas em toda sua extensão. A leste, a favelização às margens do rio Cocó encontra-se principalmente na parte que antecede o parque de mesmo nome. A cartografia ainda revela que, no litoral oeste, houve um crescimento ainda maior da favelização, mediante a justaposição de comunidades, preenchendo-se vazios remanescentes. Da mesma forma, no litoral leste, edificaram-se novas favelas sobre as dunas ao longo da Praia do Futuro.

Dessa compreensão mais abrangente, relacionada à precariedade na favela, é possível apontar um conjunto de dinâmicas socioespaciais que facilitam o reconhecimento das transformações presentes na cidade produzida e ocupada pelos mais pobres, via-de-regra, impregnada de conflitos territoriais e disputas fundiárias. Cada vez mais, constata-se a ocorrência de processos em que a precariedade se manifesta de modo mais complexo, associando a favela a outras formas de moradia.

Figura 5 – Distribuição espacial de favelas em Fortaleza em 2012



Fonte: elaborado por Sara V. Rosa e Renato Pequeno (2022) com base no censo realizado pela Fundação Habitador, (Fortaleza, 2012).

A descentralização da favelização tem se intensificado, consolidando-se cada vez mais. Nas franjas da cidade, a favela é um elemento muitas vezes presente, somando-se a outras formas de moradia precária nas bordas

da cidade, como os loteamentos populares marcados por irregularidades e ilegalidades e os conjuntos habitacionais incompletos e repletos de problemas nas relações com o entorno e com o sítio natural onde foram edificadas. Disso resulta uma periferia fragmentada, com aparência homogênea, porém repleta de diferenças entre suas partes, especialmente na presença de vazios urbanos (Figura 5).

Algumas alterações morfológicas nas áreas de favela e nos bairros populares tornam-se cada vez mais notórias na paisagem urbana de Fortaleza, como decorrência do cenário de crise econômica, na maneira como atingem os mais pobres. Verifica-se o superadensamento das favelas bem localizadas como estratégia de permanência de famílias em setores com maior empregabilidade e necessidade reduzida de deslocamento (Pequeno, 2015). Ganha realce o encortiçamento na favela, mediante a construção de cômodos de aluguel com áreas molhadas compartilhadas, indicando que as moradias coletivas já não ocorrem apenas na parte central da cidade. Da mesma forma, a presença de *kitnets* para locação no interior das favelas, perceptíveis através de vários relógios de medição de energia em um mesmo acesso, revelam a expansão e a diversificação do mercado de locação informal. Estima-se ainda o incremento do percentual de coabitação nos bairros com maior presença de favelas em seu tecido urbano, como apontam os estudos da Fundação João Pinheiro a partir das bases censitárias do IBGE de 2010.

Essa situação aguça problemas ambientais e sanitários, precarizando ainda mais as habitações dos mais pobres. Problemas associados às más condições de ventilação aumentam o quadro de insalubridade nas moradias, tendo como fatores causais a ausência de aberturas e de revestimento, banheiros sem ventilação natural, pé direito abaixo de dois metros, ocupação de todo o lote, estreitamento de vias, lançamento de esgotos a céu aberto e deposição de lixo em espaços residuais nas proximidades.

Especialmente nas favelas mais densas e localizadas nos bairros próximos às centralidades, constata-se alta diversidade. Longe da unicidade do tecido urbano informal, observam-se diferenças entre as partes externas e o miolo da favela. Nas bordas, prevalecem pequenos comércios e serviços informais em unidades de uso misto, principalmente nas partes posicionadas ao longo de vias com maior fluxo. Essas atividades geradoras de trabalho e renda indicam a importância da permanência para a maior parte das famílias que historicamente construíram laços sociais e econômicos com o entorno.

A proximidade de elementos naturais também pode estar associada ao risco ambiental em alguns setores, pois há muitas situações de precariedade atreladas à topografia mais acidentada, como no caso das dunas, nas situações de inundações e de solapamento nas margens de rios e de lagoas, assim como nas áreas sob influência das marés na faixa de praia.

Verifica-se, assim, a precariedade sob diversas formas. Para além da situação fundiária das moradias, do desenho urbano desordenado e do acesso às redes de infraestrutura urbana como o abastecimento de água, o saneamento, a drenagem, a coleta de lixo, a iluminação pública, dentre outros, ampliam-se nos territórios dos assentamentos precários e nos seus respectivos entornos outras atividades em situação fora dos padrões legais. O setor terciário ganha espaço, atendendo às vizinhanças e transformando o uso do solo em boa parte da área envoltória das comunidades. Pode-se citar, por exemplo, o crescimento da compra e venda de imóveis e o mercado de aluguel nas favelas, que utiliza regras próprias e abre portas para a presença do mercado formal.

Os estudos coordenados por Abramo (2009) chamam atenção para a expansão do mercado imobiliário informal em favelas de várias cidades brasileiras, cabendo para a realidade de Fortaleza uma investigação específica para essa temática. Nas favelas mais bem localizadas, como o Campo do América e as Quadras do Santa Cecília, ambas em bairros nobres de Fortaleza, já podem ser encontradas placas de imobiliárias tradicionais da cidade, especialmente nos imóveis posicionados nas bordas e de frente para as vias principais, em um claro exemplo de substituição residencial. Da mesma forma, a autoverticalização se expande nas favelas mais próximas ao centro e nos bairros à beira-mar, onde a empregabilidade em algumas atividades é maior.

Nos últimos anos, também houve uma redução da destinação de recursos para o setor habitacional, passando a prevalecer as chamadas parcerias público-privadas destinadas a territórios onde o setor imobiliário aliado ao Estado apresenta maiores interesses. Em um cenário pouco alentador, os territórios populares marcados pela presença de favelas e considerados como bem localizados tornaram-se alvo de ofensiva de incorporadores, tendo em vista a valorização advinda de investimentos públicos em obras de mobilidade e em decorrência de grandes projetos urbanos. As favelas ao longo dos trilhos por onde passa o Veículo Longo sobre Trilhos (VLT) ou situadas em bairros à beira-mar exemplificam essa situação.

Nesses mesmos assentamentos urbanos precários, frente às condições de insegurança que assolam as cidades brasileiras, notadamente no caso de Fortaleza, verificam-se práticas ilegais e violentas que os estigmatizam, independentemente de sua localização. A intensificação do tráfico de drogas, a disputa entre facções criminosas e a expansão de milícias, somadas à ausência e negligência do Estado, evidenciam um quadro alarmante, provocando remoções forçadas, que aterrorizam seus moradores. Inúmeras comunidades passam a conviver com a instabilidade territorial, tornando-se susceptíveis às remoções em função da valorização imobiliária. Dados por nós coletados nos últimos 13 anos junto aos Escritórios de Direitos Humanos e ao Núcleo de Habitação e Meio Ambiente da Defensoria Pública do Ceará revelaram um acúmulo de casos de despejos forçados.¹²

Distribuídos de maneira desigual pelo território da RMF, os casos de remoção revelam concentrações espaciais em setores mais valorizados. Há duas situações a serem destacadas: na porção nordeste da cidade, nos bairros próximos à Praia do Futuro, onde ainda se encontram glebas vazias contíguas a várias favelas extremamente adensadas nos últimos anos; e na frente de expansão ao sudeste de Fortaleza, como nos bairros da Grande Messejana, onde ainda remanescem terrenos vazios sob o controle do setor imobiliário em situação de especulação imobiliária. Foram constatadas ações violentas, nem sempre realizadas com autorização legal, mesmo que praticadas em muitos casos pelo Estado (Pequeno, 2020).

Como velhas e recorrentes formas de combate às ocupações irregulares, as remoções poderiam ser compreendidas como estratégia de controle frente às novas favelas da cidade. Contudo, os despejos mais recentes revelam, na realidade, a precariedade e a incapacidade das políticas públicas, seja no enfrentamento da questão da moradia na cidade informal, seja no atendimento ao déficit habitacional entre os mais pobres.

12 Desde 2016, os dados de denúncias de remoções violentas realizadas junto à Defensoria Pública e aos Escritórios de Direitos Humanos, passaram a ser sistematizados pelo Laboratório de Estudos da Habitação, através de um projeto de extensão voltado para dar visibilidade ao problema na cidade, dado o seu agravamento. Mais de 51 mil famílias foram ameaçadas de remoção ou foram efetivamente removidas. Contabilizaram-se mais de 340 casos, cujo mapeamento foi sobreposto a outras dinâmicas socioespaciais. Maiores informações sobre as remoções em Fortaleza podem ser obtidas nos relatórios divulgados pelo LabCidade da FAUUSP, contando com o apoio da Fundação Ford em 2018 e 2020

Considerações Finais

Este texto discutiu o processo de favelização de Fortaleza, especialmente nos últimos 50 anos. As análises dos estudos censitários específicos para comunidades vivendo em favelas desde 1970 revelaram um quadro de processos socioespaciais, o que possibilita uma melhor compreensão do agravamento do problema e as limitações das políticas públicas adotadas para o seu enfrentamento. Nesta pesquisa, adotamos uma divisão temporal da favelização da cidade em três fases distintas, atreladas às diferentes condições espaciais que esses assentamentos assumem segundo o olhar das instituições.

Na primeira fase, a favela é percebida como um espaço marginal, agregando os primeiros fenômenos que revelam o progressivo acúmulo dessa forma de moradia na cidade. Inicialmente, esse tipo de assentamento popular foi reconhecido como destino de retirantes da seca e de vítimas do êxodo rural. Disso decorre a explosiva urbanização de Fortaleza, revelando a macrocefalia da capital cearense no comando da rede urbana, extrapolando, inclusive, os limites estaduais. Esses carecem de aprofundamento investigativo, tendo em vista as diversas possibilidades de explicar a história da cidade através da perspectiva da localização dos mais pobres, antecipando a análise da segregação residencial e da exclusão territorial como dinâmicas que estruturam o espaço urbano.

Nos primeiros levantamentos sobre as favelas de Fortaleza, observa-se que a condição de marginalidade estava desvinculada da periferia, com favelas em espaços residuais, atrelados às vias de expansão do município e às áreas ambientalmente mais frágeis. Contudo, prevalecem como condição principal de diferenciação os interesses do setor imobiliário, notadamente nas favelas mais bem localizadas que passaram a ser alvo de processos de remoção. Com a demarcação das áreas e a quantificação da população desses assentamentos, constatou-se a impossibilidade de deslocamento generalizado das comunidades para conjuntos habitacionais periurbanos.

Na segunda fase, as favelas são reconhecidas como espaços informais, com características diferentes e consideradas inferiores em relação ao que se reconhece como cidade formal. As favelas destacam-se por não seguir regras e por não atender aos parâmetros urbanísticos e construtivos aceitáveis pelos instrumentos de planejamento urbano. Diante da proliferação das favelas em todas as direções de Fortaleza, o conjunto

de dinâmicas socioespaciais desse segundo período revela diferenciações quanto aos aspectos morfológicos e localizacionais que caracterizam os assentamentos informais onde viviam os mais pobres. A condição de informalidade promoveu uma maior aceitação da presença de favelas na cidade, exceção feita àquelas posicionadas em situação de vulnerabilidade ambiental, conhecidas como áreas de risco. Afinal, diante de problemas cada vez maiores, restou ao Estado aceitar a favela e buscar medidas paliativas que pudessem trazer melhorias nas condições de vida de seus moradores.

Perceptível de outras maneiras, a informalidade revela-se na cidade segundo diferentes características para além das condições fundiárias, urbanísticas e arquitetônicas, dentre as quais: as relações de trabalho, a mobilidade, o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos. Tais aspectos sugerem a necessidade cada vez maior de políticas setoriais voltadas para esses assentamentos informais.

Na terceira fase, que vai desde os anos 2000 até os dias atuais, a condição de precariedade desses assentamentos passou a prevalecer sobre as demais. As favelas são consideradas diferentes do restante da cidade, especialmente pelas piores condições de vida, se comparadas aos padrões definidos por gestores e instrumentos de planejamento vigentes nos seus arredores. Para além de sua diversificação, as favelas passaram a se somar a outros tipos de assentamentos urbanos precários. Contudo, a favelização ainda remanesce como forma de moradia mais representativa dos mais pobres, disseminando-se pela cidade e exacerbando as disparidades socioespaciais.

Por fim, cabe mencionar que, em meio aos processos que caracterizam esse último período, observou-se a retomada de algumas práticas espaciais, como a instabilidade territorial das favelas diante do aumento das remoções forçadas desde os anos 2010. Ademais, o agravamento das condições de moradia precária na favela e a necessidade de regularização urbanística e fundiária apontam para a necessidade urgente de políticas territoriais específicas para favelas, que possibilitem o enfrentamento dos diversos aspectos que as caracterizam como assentamentos urbanos precários.

Referências

- Abramo, P. (2003). A cidade da informalidade. Rio de Janeiro: Sete Letras.
- Abramo, P. (2009). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- Aldigueri C. R. (2017). Metamorfose da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAUUSP.
- Andrade, M. J. F. S. (2012) Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade, 1810-1933. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAUUSP.
- Carvalho, O. (2003). Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: Gonçalves, M. F.; Brandão, B.; Galvão, A. (org.). Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP.
- Castro, J. L. (1977). Fatores de localização e de extensão da cidade de Fortaleza. Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC.
- Cavalcante, E. O. (2017). Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza. Tese (Doutorado em Geografia). Fortaleza: UFC.
- Ceará (1985). Governo Estadual. Adensamentos Favelados de Fortaleza. Fortaleza: Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza.
- Ceará. (1992) Governo Estadual. Adensamentos Favelados de Fortaleza. Secretaria de Trabalho e Ação Social / Cohab-CE. Fortaleza.
- Correa, R. L. (2013). Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. in Vasconcelos, P. et al. (org.). A cidade contemporânea: segregação residencial. São Paulo: Contexto, 2013.
- Costa, M. C. L. (2021). Le discours hygiéniste et la mise en ordre de l'espace urbain de Fortaleza, au Brésil. Tese. (Doutorado em Geografia). Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Paris.

Denaldi, R.; Rosa, J. S. (2009). Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades.

Fortaleza. (2012). Prefeitura Municipal. Plano local habitacional de interesse social de Fortaleza. Fortaleza: Fundação Habitafor.

Fortaleza. (2001). Prefeitura Municipal. Plano geral de intervenção em áreas de risco – Habitar Brasil-BID. Fortaleza: Comissão de Habitação.

Fortaleza (1973). Prefeitura Municipal. Programa Integrado de Desfavelamento – estudo preliminar. Fortaleza: Fundação do Serviço Social de Fortaleza.

Minas Gerais (2016) (Estado). Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.

Marques, E. (2007). Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: Ministério das Cidades.

Jucá G. M. (1992). Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza. Fortaleza: Anna Blume.

Pearlmann, J. (1976). O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pequeno, R. (2002)/ Desenvolvimento e degradação ambiental no espaço intraurbano de Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAUUSP.

Pequeno, R. (2008). Políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Scripta Nova, Barcelona, v. XII, p. 35, 2008.

Pequeno, R. (2015). Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, M. C.; Pequeno, R. (org.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Pequeno, R. (2015). Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; Pequeno, R. (org.). Fortaleza: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Pequeno, R. (2019). Balanço das intervenções urbanísticas em assentamentos precários em Fortaleza: dimensionamento, problematização e perspectivas. In: Oliveira, P.; Ferreira, L.; IacOVINI, V. (org.). Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas. São Paulo, Peabiru TCA / Coletivo Lablaje.

Pequeno, R. (2020). Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal In: MOREIRA, F.; Rolnik, R.; Santoro, P. (org.). Cartografia dos territórios populares: produção, transitoriedade e desposseção. Observatório de Remoções. Relatório bianual 2019-2020. São Paulo, FAUUSP.

Pequeno, R.; Carvalho, P. (2018). Notas preliminares sobre as ações do PAC - urbanização de favelas em Fortaleza. In: Cardoso, A.; Denaldi, R. (org.). Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Pequeno, R. et al. (2022). Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos. In: Silva, M. N.; Cardoso, A. L.; Denaldi, R. (org.). Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Rios, K. (1999). Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932. Dissertação (Mestrado em História). São Paulo: PUC-SP.

Roy, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, Spring, v. 71, n. 2, pp. 147-158.

Santos, M. (2013). A pobreza urbana. São Paulo, EDUSP.

Silva, J. B. (1992). Os incomodados não se retiram. Fortaleza, Multigraf.

Silva Neto, M. L. (1990). Extensores urbanos: o caso da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia) São Paulo: FFLCH.

Valladares, L. (2005). A invenção da favela: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV.

FAVELAS, COMUNIDADES URBANAS E AGLOMERADOS SUBNORMAIS: UMA PROPOSTA DE DEBATE SOBRE A CONCEITUAÇÃO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL URBANA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Camila D'Ottaviano

Após um longo período sem dados quantitativos oficiais sobre as condições de moradia e as características da população residente nas cidades brasileiras em escala nacional, este texto propõe um debate acerca da necessidade de definições teóricas e conceituais precisas sobre o que exatamente entendemos pelo território identificado como favela ou sua antiga *proxy* aglomerado subnormal na produção de dados quantitativos oficiais, mais especificamente nos Censos Demográficos brasileiros.

Para tanto, parto da recuperação histórica da construção dos conceitos utilizados na produção de dados demográficos sobre as favelas brasileiras para, a seguir, estabelecer o que é considerado uma favela ou comunidade urbana hoje.

Na terceira parte do texto, apresento uma breve análise da nova definição de favela ou comunidade, adotada pelo IBGE desde 2024, para o Censo 2022. A análise inclui dois casos específicos reais como forma entender como a nova definição pode ser aplicada de forma prática.

Por fim, a guisa de considerações finais, procuro responder à questão “Afim, os conceitos *favela* e *comunidades urbanas* são suficientes para representar a precariedade habitacional no Brasil hoje?”.

De Favela a Aglomerado Subnormal: a construção de um conceito

A primeira favela brasileira, ou mais exatamente carioca, data do final do século XIX: a ocupação do Morro da Favella, atual Morro da Providência, em 1897. Embora não tenha sido o primeiro morro ocupado na cidade do Rio de Janeiro, o Morro da Favella possui grande importância histórica, pois foi lá que os soldados, vindos da guerra de Canudos, instalaram-se

com o objetivo de pressionar o Ministério da Guerra a pagar seus salários atrasados. Essa relação permitiu que a imagem do povoado de Canudos, descrita por Euclides da Cunha em *Os Sertões* (1902), influenciasse a percepção dos primeiros visitantes e observadores da favela, atribuindo a ela características que mais tarde iriam compor os conceitos operacionais dos órgãos oficiais da administração pública, como a topografia acidentada e a ausência de propriedade privada do solo, mas também aspectos que reforçariam a visão da favela como um problema e uma ameaça para o restante da cidade. (Valladares, 2005)

Ao contrário do termo inglês *slum*, traduzido usualmente para o português como favela, cujo significado original era “estelionato” ou “comércio criminoso”, a palavra favela não tem em sua origem um sentido pejorativo. Segundo Licia Valladares (2005), existem duas explicações principais para justificar seu uso:

1. a planta *favella*, que deu seu nome ao Morro da Favella – situado no município de Monte Santo, no estado da Bahia – ser também encontrada na vegetação que recobria o antigo Morro da Favella, no Rio de Janeiro (atual Morro da Providência);
2. a resistência dos combatentes entrincheirados no morro baiano da Favella que, durante a Guerra de Canudos, retardou a vitória final do exército da República. (Valladares, 2005, p. 29)

Ainda de acordo com Valladares (2005), foi apenas a partir de meados dos anos 1920 que a palavra “favela” passou a ser usada para designar “qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas nem acesso aos serviços públicos, sobre terrenos públicos ou privados invadidos” (Valladares, 2005, p. 26).

A cidade do Rio de Janeiro é o lugar por excelência da consolidação da favela como alternativa de moradia para a população de baixa renda. Mas ao longo do século XX, as favelas tornaram-se um fenômeno presente nas grandes cidades brasileiras. Muitas vezes com nomenclaturas distintas – como mocambo em Recife, baixada em Belém ou vila em Porto Alegre –, mas sempre com as mesmas características e estigmas.

O Código de Obras do Rio de Janeiro de 1937 representou o primeiro reconhecimento das favelas pelo poder público municipal (importante notar que nessa época a favela ainda não era uma questão em outras cidades brasileiras, como São Paulo). No mesmo momento em que a favela passou

a ser reconhecida pelo poder público, consolidou-se o debate sobre sua remoção ou permanência.

O reconhecimento das favelas como forma de moradia gerou uma demanda crescente sobre informações e caracterização desse território e seus habitantes. Ao longo dos anos 1940, foram feitas as duas primeiras iniciativas de levantamento de dados estatísticos sobre as favelas cariocas. Importante notar que ao longo da primeira metade do século XX, a produção inicial de dados quantitativos sobre favelas restringiu-se quase que exclusivamente à cidade do Rio de Janeiro, então capital federal.

Em 1943, a partir de levantamento realizado em 14 favelas cariocas, o médico Victor Tavares de Moura publicou o relatório “Favelas do Distrito Federal” (Moura, 1943). E em 1948, foi feito pelo governo municipal o primeiro recenseamento de favelas do Distrito Federal/Rio de Janeiro.

O relatório de 1943 foi pioneiro em evidenciar a complexidade das favelas, ressaltando sua heterogeneidade e contribuindo para desmistificar a visão, dominante à época, sobre a favela como lugar do crime e da desordem social.¹ O relatório também contribuiu para consolidar uma distinção importante entre dois tipos de ocupação: “favelas constituídas por invasão ilegal de terrenos públicos” e “favelas estimuladas pelos próprios proprietários da terra, que ali obtinham lucros importantes, evitando, ao mesmo tempo, o pagamento de impostos”. (Valladares, 2005, p. 57)

Já o recenseamento de 1948 identificou 105 favelas no então Distrito Federal, num total de 138.837 habitantes em 34.567 domicílios, o que representava 7% da população total da cidade. (Rio de Janeiro, 1949)

Porém, a questão fundamental é que o recenseamento de 1947 não apresentou qualquer definição sobre o que foi considerado favela no levantamento ou mesmo como elas teriam sido identificadas. Ou seja, o primeiro recenseamento de favelas do país levantou dados sobre territórios indefinidos, impossíveis de serem classificados ou identificados de forma objetiva.

No final da mesma década, o Censo Demográfico de 1950 representou o primeiro grande marco na definição e levantamento de dados sobre favelas. O Censo de 1950 incluiu, pela primeira vez, as favelas existentes no Distrito Federal como variável geográfica a ser considerada. Mesmo considerando apenas as favelas do Rio de Janeiro, o levantamento foi pre-

¹ Pasternak (2001) fez importantes análises, no mesmo sentido, sobre as favelas da cidade de São Paulo, a partir dos anos 1990.

cedido por uma importante discussão metodológica para a definição da categoria “favela”. Naquele momento, Alberto Passos Guimarães, diretor do Censo, entendeu que a determinação dos limites do que se consideraria favela era algo complexo, que merecia uma definição conceitual e metodológica precisa.

Guimarães reconheceu que a localização geográfica sobre um morro ou a precariedade do material utilizado na construção da habitação não eram mais suficientes para classificar as favelas, pois naquele momento algumas favelas haviam se desenvolvido em outros tipos de terrenos e a precariedade da moradia já era identificada em bairros periféricos, que em seu conjunto não deveriam ser considerados como favelas (IBGE, 1953). Diante disso, foram estabelecidos cinco critérios a serem atendidos simultaneamente para que um conjunto de unidades habitacionais (e não pelos domicílios individualmente), ou **aglomerados humanos**,² fosse considerado favela:

1. Proporções mínimas – Agrupamentos prediais ou residenciais formados por unidades de número geralmente superior a 50;
2. Tipo de habitação – Predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico típico, construídos principalmente de folhas de flandres, chapas zincadas, tábuas ou materiais semelhantes;
3. Condição jurídica da ocupação – Construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;
4. Melhoramentos públicos – Ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada;
5. Urbanização – Área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento (IBGE, 1953, p. 18).

Importante notar que vários dos critérios, como o número mínimo de unidades, seguem válidos até hoje. E também que as informações coletadas nas áreas ditas de favelas foram as mesmas coletadas para o restante da cidade, o que permitiu que fossem feitas comparações entre as favelas e o conjunto total dos domicílios e moradores da Capital Federal.

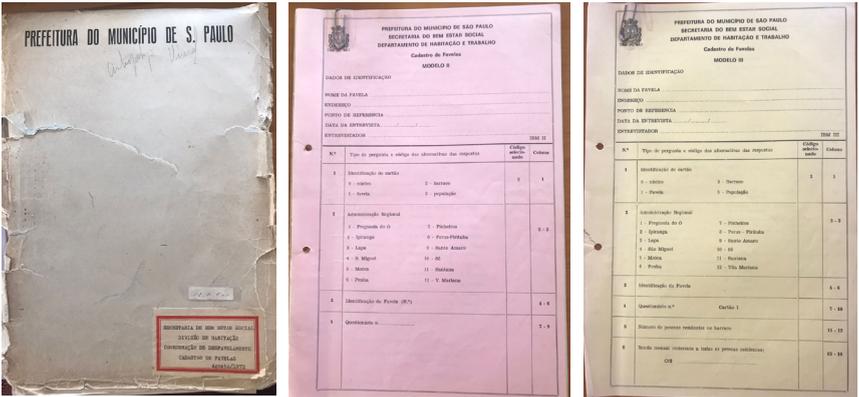
² Termo usado pela primeira vez pelo IBGE. Grifo meu.

O esforço despendido para a formulação do conceito de favela e sua operacionalização permitiu que assentamentos urbanos similares às favelas cariocas fossem identificados em outras cidades do país. Esse processo inicial de identificação representou um importante avanço no entendimento e caracterização de um tipo de território habitacional precário que vinha se consolidando em várias cidades brasileiras. Mas, por outro lado, essa caracterização tinha por base única e exclusivamente a realidade das favelas cariocas, o que não necessariamente representava a heterogeneidade dos vários territórios existentes no restante do país.

O debate conceitual realizado e a qualidade das análises apresentadas pelo coordenador do Censo 1950 favoreceram a valorização do estudo científico e acadêmico das favelas, que se desenvolveu nas décadas seguintes, com o avanço tanto da coleta de dados quando das ciências sociais puras e aplicadas nas universidades brasileiras. Aos poucos, o IBGE passou a aplicar o conceito de favela em escala nacional nos Censos Demográficos seguintes.

No caso da cidade de São Paulo, a Prefeitura realizou dois levantamentos específicos nos anos 1970 (Figuras 1, 2 e 3): os Censos de Favelas de 1973 e 1975, onde também foi usada como definição principal a invasão de terras, porém sem o limite mínimo de 50 unidades habitacionais.

Figuras 1, 2 e 3 – Cadastro de Favelas 1973. Processos e Formulários Modelo II e III. Secretaria de Bem-Estar Social. Divisão de Habitação. Coordenação de Desfavelamento.



Fonte: Acervo Suzana Pasternak.

A nível nacional, apenas a partir de 1980 as favelas paulistanas passaram a ser levantadas pelo censo demográfico nacional.

No Censo nacional de 1980, a conceituação de favelas era dada por um grupo de moradias com pelo menos duas das características a seguir:

- proporções mínimas – agrupamentos prediais ou residenciais formados com número geralmente superior a cinquenta;
- tipo de habitação – predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente com folha de flandres, chapas zincadas ou materiais similares;
- condição jurídica da ocupação – construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;
- melhoramentos públicos – ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada;
- urbanização – área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento. (Guimarães, 2000, s/p)

A partir do Censo de 1991, o IBGE deixou de usar o termo favela e passou a adotar o conceito de *aglomerado subnormal*, conceito utilizado como proxy de favela pelo Instituto até janeiro de 2024 (IBGE, 2024). O conceito, bastante genérico, buscava abarcar a diversidade dos assentamentos irregulares existentes no país: favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.

O Censo de 1991 também avançou na identificação dos setores censitários de aglomerados subnormais: nos municípios que tinham levantamentos próprios (como, por exemplo, São Paulo e Belo Horizonte), a identificação dos setores censitários de aglomerados subnormais teve como base mapas temáticos de favelas existentes nas prefeituras municipais. Os dados locais foram sobrepostos aos setores censitários e foi então calculado o percentual de domicílios favelados em cada setor. Os resultados foram comparados com os setores de favelas identificados pelo Censo, visando, assim, corrigir possíveis erros.

Com a consolidação do conceito de “aglomerado subnormal” pelo IBGE, a nomenclatura oficial usada para se referir às favelas teve a seguinte evolução no tempo:

- anos 1920 – primeiro uso da palavra Favela para designar qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas nem acesso aos serviços públicos, sobre terrenos públicos ou privados invadidos;
- 1937 – Código de Obras do Rio de Janeiro – Favelas são reconhecidas pela primeira vez como fenômeno urbano;
- 1943 – Relatório “Favelas do Distrito Federal”;
- 1948 – Primeiro Recenseamento das Favelas do Distrito Federal feito pelo governo municipal;
- Censos 1950 e 1960 – uso do termo Favela nas publicações oficiais do IBGE, também com a referência a aglomerados humanos;
- Censo 1970 - aglomerados urbanos excepcionais;
- Censo de 1980 - setor especial de aglomerado urbano;
- A partir do Censo de 1991 - aglomerado subnormal;
- Censo 2022 – favelas e comunidades urbanas.

Do ponto de vista do levantamento de dados quantitativos oficiais, o último grande avanço na determinação dos aglomerados subnormais aconteceu no Censo de 2010: os aglomerados foram identificados a partir de uma pesquisa morfológica específica, com localização georeferenciada e visita de campo preparatória nos aglomerados subnormais. Em função da antiga sub-enumeração e da melhor qualidade do levantamento, a quantificação das favelas pelo Censo 2010 acabou sendo muito mais confiável, gerando um grande crescimento numérico dos aglomerados e moradias subnormais, em especial na região norte do país. (D’Ottaviano & Pasternak, 2015)

Além de um levantamento específico sobre os aglomerados subnormais, o Censo 2010 publicou também uma base de dados chamada “Leitura Territorial do Censo de 2010”, com a sistematização de informações sobre o entorno dos aglomerados feitas diretamente pelos recenseadores. (Pasternak & D’Ottaviano, 2016)

De acordo com o Manual de Delimitação dos Setores, o Censo 2010 classificou como aglomerado subnormal

cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (IBGE, 2009, p.22)

A identificação atendia aos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) OU precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica). (IBGE 2010)

Entre os cinco critérios definidos pelo IBGE, quatro se referiam às características físicas dos assentamentos – tamanho, tipo de construção, serviços básicos e urbanização – e um ao aspecto jurídico – ocupação ilegal.

Recentemente tivemos um novo avanço no que diz respeito à nomenclatura usada pelo IBGE para a caracterização das áreas até então chamadas de aglomerados subnormais: desde janeiro de 2024 elas passaram a ser chamadas de “Favelas e Comunidades Urbanas”. A nova nomenclatura é fruto ds discussões do Grupo de Trabalho criado pelo próprio IBGE para discutir a nomenclatura utilizada pelo Instituto, como detalhado mais a frente.³ No entanto, o novo nome foi adotado pelo IBGE após a realização do Censo. OU seja, ainda que no momento da divulgação dos dados, a nomenclatura seja distinta, a metodologia e caracterização desses territórios se mantem inalterada.

3 Para detalhes ver a nota metológica “Favelas e Comunidades Urbanas” (IBGE, 2024).

O que é hoje uma Favela, Comunidade Urbana ou um Aglomerado Subnormal?

Pasternak (2006), em seu artigo intitulado “São Paulo e suas favelas”, a partir de dados do Censo de 2000 propõe a desconstrução de alguns dos mitos associados às favelas e seus moradores. Em análise posterior, a partir das publicações do Censo 2010 “Aglomerados Subnormais - Primeiros Resultados” (IBGE, 2010b) e “Aglomerados Subnormais - Leitura Territorial” (IBGE, 2010c), foi possível demonstrar que as condições de acesso à infraestrutura e a precariedade habitacional em cidades pequenas e médias eram piores que nos aglomerados subnormais (D’Ottaviano & Pasternak, 2015; Pasternak & D’Ottaviano, 2016). Naquele momento, a hipótese foi que os vultuosos investimentos em infraestrutura, viabilizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Assentamentos Precários (PAC Urbanização de Favelas) entre 2007 e 2010, tinham sido responsáveis pela melhora nos aglomerados localizados em regiões metropolitanas e municípios de grande porte, onde estavam concentrados 70% desses domicílios. Pesquisas coordenadas por Cardoso, Denaldi e Nunes da Silva (Cardoso e Denaldi, 2018; Silva, 2020) sobre o PAC mostram o impacto do programa na melhora da infraestrutura urbana desses territórios.

Porém, para avançar no entendimento do que é uma favela (ou comunidade urbana ou aglomerado subnormal) atualmente, é fundamental considerar as análises produzidas por Catalá (2020). A partir dos dados sobre os aglomerados subnormais do Censo 2010 nas regiões metropolitanas brasileiras de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Catalá demonstra as limitações da categoria aglomerado subnormal como representação dos territórios com forte presença de precariedade urbana e socioeconômica.

Um primeiro exercício nesse sentido já havia sido feito pelo Centro de Estudos da Metrópole, na pesquisa “Assentamentos precários no Brasil urbano” (Marques, 2007). Publicado em 2007, o estudo utilizou dados do Censo de 2000, menos completos e detalhados que os de 2010. Já Catalá (2020) analisou, de forma comparada, dados do Censo de 2010 sobre infraestrutura urbana, características sócio-econômicas e forma de acesso à moradia, diferenciando os setores censitários classificados como subnormais e aqueles sem classificação específica.

Usando a metodologia estatística de análise discriminante, classificou os setores censitários em três categorias: similares; subnormais; e comuns.

Para isso, utilizou os dados relativos a: Características dos Domicílios (9 variáveis); Características do Responsável pelo Domicílio (6 variáveis); e Aspectos Gerais (6 variáveis). Para as variáveis de inadequação dos serviços básicos de infraestrutura urbana, utilizou o conceito de adequação proposto pelo próprio IBGE. Pela metodologia proposta, os domicílios considerados similares eram aqueles com condições de moradia equivalentes ou inferior àquelas dos localizados em aglomerados subnormais.

Como resultado geral, foi possível identificar que, em 2010, além dos 2,3 milhões de domicílios (ou 13,3% do total de domicílios brasileiros) localizados em aglomerados subnormais das 9 regiões metropolitanas estudadas, havia 1,9 milhões (10,9%) de domicílios, ou 6,5 milhões de habitantes (11,8%) vivendo em setores com características semelhantes às dos setores subnormais, definidos como similares por Catalá (2020). A presença de setores similares se mostrou uma constante em todas as regiões metropolitanas estudadas. (Tabela 1)

Tabela 1 - Proporção de Domicílios Subnormais ou Similares por Região Metropolitana em 2010

RM	Subnormal	Similares	Subnormais+Similares
RM Belém	54%	14%	68%
RM Fortaleza	12%	22%	34%
RM Recife	23%	19%	41%
RM Salvador	26%	24%	50%
RM Belo Horizonte	9%	7%	15%
Rm Rio de Janeiro	13%	8%	22%
Rm São Paulo	10%	8%	17%
Rm Curitiba	6%	6%	11%
RM Porto Alegre	5%	8%	13%
Total	13%	10%	24%

Fonte: Catalá (2020) a partir de dados do Censo 2010.

As análises de Catalá (2020) mostram que o fornecimento inadequado de energia elétrica é o único indicador em que os domicílios localizados em setores censitários subnormais tem uma condição pior que nos domicílios similares, a exceção da Região Metropolitana de Curitiba. Vale lembrar que a informação sobre características do fornecimento de energia elétrica não foi coletada pelo Censo 2020. Já a concentração dos responsáveis por domicílios não alfabetizados é também bastante semelhante entre os setores subnormais e similares, sendo que em Salvador,

Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre essa concentração é maior nos setores similares. Em relação aos Domicílios Próprios ou Quitados, novamente, com exceção de Curitiba, a concentração de domicílios próprios e quitados é superior a 60%, também em setores subnormais. Em Porto Alegre, a concentração de domicílios próprios ou quitados, em setores subnormais, é de 79,8%; e de mais de 78% em Belém, Recife, Salvador e Belo Horizonte. Um dado no mínimo interessante, se considerarmos que a *ocupação ilegal da terra* é a primeira das características para identificação de um aglomerado subnormal.

Com relação à renda dos responsáveis pelo domicílio, a proporção de chefes de família com renda de até 2 salários mínimos é praticamente a mesma entre os setores subnormais e os similares, sendo que em Belém, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, essa concentração é um pouco maior nos setores similares.

A metodologia proposta por Catalá (2020) mostra que a inadequação habitacional não é uma exclusividade dos domicílios localizados em favelas ou aglomerados subnormais. Na região metropolitana de Belém, por exemplo, enquanto o Censo 2010 aponta que 54% dos domicílios se localizam em aglomerados subnormais, Catalá (2020) aponta que Belém possuía 64% dos domicílios em setores subnormais ou similares, enquanto Ananindeua tinha 73% dos domicílios entre subnormais ou similares. Por outro lado, 52% dos domicílios em setores subnormais possuíam 3 ou 4 inadequações, contra 63% dos domicílios em setores similares. Ou seja, os domicílios em setores similares apresentavam uma pior condição de inadequação.

As análises apresentadas por Catalá mostram que a categoria aglomerado subnormal não foi suficiente para representar as áreas urbanas com maior precariedade de condições socioeconômicas, demográficas, habitacionais e de infraestrutura urbana, em 2010, nas regiões metropolitanas investigadas. Seus resultados mostram que quase sempre são os indicadores socioeconômicos e não os indicadores físicos que aproximam os setores subnormais dos similares, algo já sugerido por Pasternak (2001) utilizando os dados do Censo 2000. O avanço e o detalhamento das análises feitas por Catalá (2020) e demais pesquisadores só foram possíveis devido à qualidade e detalhamento das informações produzidas pelo Censo de 2010.

Com o início da divulgação dos dados do Censo 2022, uma nova pergunta se coloca.

O Censo Demográfico 2020/2022⁴

Na preparação para o Censo 2020, que acabou sendo realizado apenas em 2022, o IBGE publicou alguns dados preliminares,⁵ que apontam um enorme crescimento em todos os números relativos aos aglomerados subnormais (IBGE, 2020). Os dados preliminares mostram que, entre 2010 e 2019, o número de municípios com a presença de aglomerados subnormais e o número total de aglomerados mais do que dobrou. Já os domicílios em aglomerados subnormais tiveram um incremento de quase 2 milhões de novas unidades. (Tabela 2)

Tabela 2 – Quantitativos Gerais para com Aglomerados Subnormais Brasil, 2010 e 2019

	2010	2019	Incremento 2010-2019
Municípios com presença de Aglomerados Subnormais	323	734	127%
Número total de Aglomerados Subnormais	6.329	13.151	108%
Total de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais	3.224.529	5.127.747	59%

Fonte: Censo 2010 e IBGE (2020).

A Tabela 3 mostra as cinco unidades da federação com a maior concentração de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais. Chama a atenção o estado da Amazônia, com 34,59% dos domicílios em aglomerados subnormais, e o Espírito Santo, com pouco mais de um quarto dos domicílios.

⁴ O Censo previsto para acontecer em 2020, respeitando o intervalo intercensitário de 10 anos, precisou ser adiado em função da pandemia de Covid-19 mas também de cortes de verba sistemáticos pelo então governo federal.

⁵ No momento de finalização deste texto, em agosto de 2024, ainda são poucos os dados divulgados do Censo 2022. Ainda não foi divulgado oficialmente nenhum dado sobre Favelas e Comunidades Urbanas.

Tabela 3 – Estimativa de Domicílios Ocupados em Aglomerados Subnormais - Unidades da Federação com maiores proporções em relação ao total de domicílios ocupados, 2019

	Total de domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais	Proporção de domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais
Amazonas	393.995	34,59%
Espirito Santo	306.439	26,10%
Amapá	36.835	21,58%
Pará	432.518	19,68%
Rio de Janeiro	717.326	12,63%

Fonte: IBGE (2020).

No texto de apresentação do folheto “Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas Técnicas” explicita-se que “Nos Aglomerados Subnormais residem, em geral, populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia mais precárias.” (IBGE, 2020, p. 4)

A Nota Técnica também esclarece que, segundo classificação adotada pelo IBGE para o Censo de 2020,

os Aglomerados Subnormais (...) são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. (IBGE, 2020, p. 5)

E explicita ainda que, na metodologia para classificação de uma área como aglomerado subnormal:

O critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Assim, a identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

1. caso haja **ocupação irregular da terra**, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e

2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir:
 - a. **precariedade de serviços públicos essenciais**, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou

 - b. **urbanização fora dos padrões vigentes**, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou

 - c. **restrição de ocupação**, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas. (IBGE, 2020, p. 5, grifos no original)

Esse processo de classificação leva em consideração a informação obtida pelas prefeituras municipais além de análises de campo, registros administrativos e bases de dados geoespaciais.

A questão das favelas assume hoje uma dimensão histórica sem precedentes na história do Brasil. Dados do Censo de 2010 já mostravam que o número de brasileiros vivendo em domicílios localizados em áreas identificadas como aglomerado subnormal passava de 11,4 milhões.

As estimativas realizadas em 2019 apontam um aumento de 60% no número de domicílios ocupados em aglomerados subnormais. Dados recém divulgados do Censo 2022, apontam que o total de domicílios ocupados aumentou a uma taxa anual de 1,97%, enquanto que as estimativas de 2019 apontavam que os domicílios favelados aumentaram 5,29% ao ano. Além disso, dados do MapBiomias (rede colaborativa existente desde 2015, a partir do Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no

Brasil) mostram que, entre 1985 e 2019, enquanto os domicílios subnormais cresceram a uma taxa de 3,17% ao ano, a área ocupada pelas favelas cresceu 2,12%, o que mostra um intenso processo de verticalização e adensamento nesses territórios.⁶

Por outro lado, a realidade nas favelas brasileiras tem mudado muito nas últimas duas décadas. Além de programas de melhorias urbanísticas e benfeitorias, com grandes obras de saneamento, de reurbanização ou de construção de novas unidades habitacionais, alguns programas de regularização fundiária, sobretudo após a vigência do Estatuto da Cidade (2001), chegaram a mudar a forma de acesso à moradia nas favelas.

Como exemplos práticos da necessidade de repensarmos a definição do conceito de favela e sua operacionalização, apresento dois casos bastante distintos da cidade de São Paulo: o Jardim da União e a Ocupação José Bonifácio.

O Jardim da União é um bairro localizado a 30 km da Praça da Sé, no extremo sul da cidade de São Paulo, na região do Grajaú. De acordo com o Censo de 2010, era um setor censitário sem informação, pois não havia população residente no local na época do levantamento. O bairro foi formado no contexto da explosão de ocupações urbanas no segundo semestre de 2013. A ocupação, onde vivem pouco mais de 500 famílias (Duarte, 2021), está localizada em terreno de aproximadamente 85 mil m², pertencente à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), em área demarcada como ZEIS 4 (Zona Especial de Interesse Social).

Em 2017, após a consolidação da ocupação, os moradores do Jardim da União contrataram a assessoria técnica Peabiru para a elaboração de um plano urbanístico. A partir de um processo participativo, foi elaborado um Plano Popular Urbanístico do Jardim da União. Com o Plano em mãos, os próprios moradores implementaram o plano popular, com a abertura das vias e a marcação dos lotes. Em 2020, depois de uma longa articulação do movimento de moradia e novamente com o apoio da assessoria técnica da Peabiru, foi regularizado o fornecimento de água e de energia elétrica na ocupação. Finalmente, entre 2022 e 2023, obras de drenagem e asfaltamento foram realizadas pelo poder público. (Figuras 4 a 7).

⁶ Segundo dados ados apresentados em palestra em setembro de 2023, durante a coleta do Censo 2022, foram levantadas 11.403 favelas e comunidades urbanas, em 6078 setores censitários de 734 municípios (Franco, 2023).

Figuras 4, 5, 6 e 7 - Jardim da União: rua da ocupação (2015), obras de melhoria (2019), levantamento inicial (2017) e vista geral (2020).



Fonte: Duarte, 2021.

O segundo caso é o da Ocupação José Bonifácio (Figuras 8 e 9). Trata-se da ocupação de edifício na região central de São Paulo existente desde novembro de 2012, localizada a 400 metros da Praça da Sé. No edifício de 11 andares, pertencente ao governo municipal, vivem 120 famílias. De acordo com vistoria da Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDEC), realizada em 2018:

as instalações elétricas são razoavelmente satisfatórias, entretanto, irregulares com a concessionária, internamente, há habitações separadas por divisórias de madeira e cômodos separados entre si por móveis, as instalações de água e esgoto são irregulares com a concessionária, mas não se observou acúmulo de lixo ou de materiais combustíveis (COMDEC, 2018).

O edifício tem projeto de reforma para fins de moradia em fase de análise e aprovação pela prefeitura de São Paulo no âmbito do programa municipal Pode Entrar.



A partir desses dois exemplos muito pontuais, proponho nos debruçarmos novamente sobre a classificação de Aglomerado Subnormal/Favelas e Comunidades Urbanas do Censo 2022 e dos conceitos usados historicamente para a definição de favela.

Figuras 8 e 9 – Ocupação José Bonifácio. Vista externa e interna. 2019

Fonte: Camila D’Ottaviano, 2021.

No caso do Jardim da União, é importante notar que o bairro está classificado no Geosampa – plataforma de informações georreferenciadas da cidade de São Paulo – como um loteamento irregular e não como uma favela. Mas, considerando o histórico da ocupação, este seria um caso típico de identificação como favela e comunidade urbana/aglomerado subnormal uma vez que é claramente “ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados)” tem “ausência do título de propriedade das moradias”. Possui “inadequação no acesso” a serviços públicos e possui “restrição de ocupação do solo (IBGE, 2020, p. 5.) Ou o fato dos próprios moradores terem implementado um arruamento regular e terem conseguido a instalação das redes de água e luz, retira o bairro da classificação de “aglomerado subnormal” ou favela?

A Ocupação José Bonifácio é também claramente o caso de uma ocupação irregular de propriedade alheia, porém não de um terreno, mas sim de um edifício. Na José Bonifácio, além da ocupação irregular, existe também, conforme atestou a vistoria feita em 2018, a presença da precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água e de esgoto sanitário (COMEC, 2018). Apenas a coleta de lixo, por se tratar de

edifício localizado na área central é feita de forma regular. Ainda não está claro como a Ocupação José Bonifácio foi enquadrada no Censo 2022. Talvez tenha sido enquadrada como cortiço. Mas as características de acesso à moradia são distintas daquelas dos cortiços, apesar do uso compartilhado das áreas molhadas.

Pertinência dos conceitos Favela e Comunidade Urbana/ Aglomerado Subnormal

Durante a pesquisa-piloto para o Censo Demográfico 2022, realizada em 2019, o IBGE apresentou uma nova formulação para a classificação de “subnormalidade”, em que ficava clara a tendência de valorização da variável relativa à propriedade e de redução da importância das variáveis relativas aos serviços públicos essenciais (IBGE, 2020). Pela nova definição vigente, fica evidente a primazia da ilegalidade da ocupação para a caracterização de um setor como subnormal, em detrimento da precariedade de infraestrutura urbana, pois tornaram-se opcionais na coleta do último Censo a irregularidade urbanística e a carência de serviços públicos essenciais, convertendo a ocupação ilegal na única condição obrigatória.

Catalá (2020), em suas análises sobre as condições de moradia em nove regiões metropolitanas brasileiras, demonstrou que as favelas não são os únicos territórios onde “residem, em geral, populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia mais precárias” (IBGE, 2020). Sua pesquisa mostra que os setores similares também são locais de moradia dessas populações.

Pensando apenas nos dois exemplos bastante pontuais apresentados – Jardim da União e da Ocupação José Bonifácio –, se a primazia da ilegalidade for realmente considerada, ambas as ocupações deveriam ser classificadas como favelas e comunidades urbanas/aglomerados subnormais no Censo 2022. Esses dois casos muito pontuais mostram claramente que a definição do conceito e os critérios para identificação ou não de uma favela para a produção de dados censitários precisam ser repensados.

A ideia da favela como uma área de “invasão” ou de “ocupação irregular de propriedade alheia” tem se mantido praticamente inalterada ao longo dos últimos 100 anos.

A ilegalidade na ocupação de terras urbanas no Brasil, no entanto, não é

uma exclusividade das favelas e comunidades urbanas/aglomerados sub-normais. Existe uma enorme quantidade de loteamentos ilegais e irregulares, de baixa mas também de alta renda (Lins, 2008).

Se, no início do século XX, a inadequação no acesso aos serviços de infraestrutura foi (ou ao menos deveria ser) uma questão central na análise e entendimento da precariedade habitacional e urbana em nossas cidades, a quase universalização desses serviços em alguns locais mostra a necessidade de revermos essa pré-condição.

As poucas análises e dois exemplos apresentados aqui mostram nitidamente a necessidade de uma classificação dos dados censitários intraurbanos que expresse, de maneira mais ampla, a realidade urbana, as características demográficas e as necessidades da população nos diferentes territórios urbanos.

A superação do termo “Aglomerado Subnormal” e sua substituição por “Favelas e Comunidades Urbanas” é uma conquista muito importante. Considerar novas formas de representação da precariedade urbana, inclusive revendo a definição do conceito do que seria uma favela, representaria um avanço no sentido de minimizar o estigma atribuído à população de baixa renda residente em áreas com histórico de ocupação ilegal e com forte presença de pobreza urbana.

A produção de dados quantitativos públicos e, sobretudo, dos dados censitários tem como um de seus objetivos centrais a produção de estatísticas públicas que sejam base para o desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas. A definição conceitual e operacional dos territórios das favelas, mas também de outros territórios onde a precariedade habitacional, a desigualdade socioeconômica e a irregularidade fundiária estejam presentes, em muito contribuiria para o debate, a produção científica e a elaboração de políticas públicas no campo dos estudos urbanos e das políticas habitacionais.

Referências

Cardoso, A. L. & Denaldi, R. (org.) (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Catalá, L. S. (2020). *O Retrato da Realidade Urbana no país onde “A Terra*

é um Nó” (Dissertação de Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-IFCH/Unicamp, Campinas.

Catalá, L. S. & Do Carmo, R. L. (2021). O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v.38, 1-24, e0154. <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0154>

COMEC-Coordenação Municipal de Defesa Civil. (2018). *Relatórios Visitas Técnica de Requalificação de Segurança*. São Paulo.

D’Ottaviano, C.; Pasternak, S. (2015). Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 17, p. 75-88.

Duarte, C. de A. S. (2021). Pé e Fé na Caminhada: povo em movimento na produção do espaço urbano paulistano (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Franco, C. (2023). Favelas e comunidades urbanas no IBGE: desafios e perspectivas. Conferência de abertura. I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil. Brasília: IBGE.

Guimarães, B. M. (2000). “As vilas favelas em Belo Horizonte: o desafio dos números”. In L. C. Queiroz Ribeiro (ed.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade* (pp. 351-374). Rio de Janeiro: Revan/Fase.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2024). Favelas e Comunidades Urbanas. Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2020). Aglomerados Subnormais 2019. Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 18 de maio de 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000). Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010a). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010b). Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010c). Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Informações Territoriais. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1991). Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1980). Censo Demográfico 1980. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1953). As favelas do Distrito federal e o Censo demográfico de 1950. *Documentos censitários*, Serie C, n. 9. Rio de Janeiro: IBGE.

Lins, R. D. B (2008). A Regularização Fundiária como Reconhecimento de Direitos: os empreendimentos residenciais Vila Emater II e Vista Atlântica. In M. M. Valença (Ed.). *Cidade (i)Legal*. (1ª ed., vol. 2, p. 220-241). Rio de Janeiro: Maud.

Marques, E. C. Leão (Coord.) (2007). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM.

Moura, V. T. (1943). *Favelas do Distrito Federal*. Aspectos do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Academia Carioca de Letras.

Pasternak, S.; D'Ottaviano, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, v. 18, p. 75-100.

Pasternak, S. (2001). *Desenhando os espaços da pobreza* (Tese de Livre-docência). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-FAUUSP, São Paulo.

Rio de Janeiro (Capital) (1949). *Prefeitura do Distrito Federal. Censo das favelas: aspectos gerais*. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria Geral do Interior e Segurança, Departamento de Geografia e Estatística.

Silva, M. N. (coord.) (2020). *Relatório da Pesquisa Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação*

Parte V

Universidade no Território

A UNIVERSIDADE NO TERRITÓRIO

Jorge Bassani

o homem, por ser uma animal político e um animal social, é também um animal territorializador (Yves Barel)

Na programação do Seminário que propôs discutir a habitação e o direito à cidade foi prevista uma mesa de debate sobre as incisões da universidade nesta discussão. O recorte definido para debatê-las foi a extensão universitária. As exigências pela justificativa de tal recorte são mínimas: o recente encorpamento da extensão articulada à pesquisa e ao ensino é notório, como também, é quase consensual sua necessidade, em especial para o Urbanismo, na compreensão das dinâmicas sociais no mundo contemporâneo. Sem falar da curricularização da extensão em todo e qualquer curso superior no Brasil, desde a Resolução n. 7/2018 do Ministério de Educação.

As cinco mesas que antecederam a “Mesa 6: Universidade no Território” trataram de temas como: política habitacional, autogestão e autoconstrução, cooperativas e movimentos de moradia, precariedade habitacional. Nas atuais condições da sociedade e da cidade brasileira (talvez mundial) me parece impossível avançar nesses temas sem o mínimo de fricção com a realidade, não adianta observá-la e percebê-la, é necessário algo mais arriscado para tocar em tamanhas complexidades, propor-se o risco de ser parte dessa cotidianidade, situação que por séculos a universidade se recusou.

Nos *modus operandi* da universidade brasileira, a extensão é o meio mais imediato para friccionar o mundo real e formar profissionais e pesquisadores atentos aos processos socioculturais em suas capilaridades. Por isso me pareceu muito acertado finalizar o Seminário “Habitação e Direito à Cidade: um olhar latino-americano” com o debate sobre a universidade no território.

As universidades públicas brasileiras são estruturadas sobre o tripé *ensino, pesquisa e extensão*. Os dois primeiros pilares lhes são ontológicos, suas razões de existência e funções, além da “social”, de mecanismo estruturador do desenvolvimento civilizatório; no entanto, apesar de absolutamente incorporado e legitimado, o terceiro pilar, a *extensão*, surge como perspectiva incongruente à primeira vista. Ela se revela em instân-

cia específica na qual a universidade constitui atuações junto à sociedade no sentido amplo, condição que deveria ser própria de sua ontologia. Contudo, historicamente, esta instância teve que ser construída pela iniciativa de docentes e estudantes, nem sempre amparada por estruturas físicas, administrativas e financeiras para sua efetivação.

No tripé da universidade, o pé extensão foi, até pelo menos 2018, se configurando como uma nebulosa de acontecimentos, tudo o que não fosse pesquisa ou ensino era extensão, desde palestras em outros institutos públicos ou privados, entrevistas às mídias, até participação em bancas de avaliação fora de seus domínios, tudo é extensão. Nenhum problema que assim o seja, mas onde fica posicionada a atuação junto à sociedade? Certamente devemos considerar uma enorme atuação de atendimento às demandas sociais promovida pela universidade a comunidades específicas, com destaque na área da saúde. Também é extensão, e não poderia deixar de ser. Contudo, a extensão como definida na Resolução n. 7, e mesmo a construída por iniciativas autônomas de docentes e discentes descolados dos processos unicamente acadêmicos, pressupõe a troca de conhecimentos com a sociedade, pressupõe incidir na formação do e da estudante.

A estrutura físico-administrativa da universidade para extensão tem ao longo do tempo constituído substancial apoio às atividades de extensão sejam quais forem. No entanto, uma extensão que efetive laços profundos de parceria com grupos sociais externos na produção de conhecimento não depende de uma esfera, depende da universidade, em seu todo, se reposicionar perante a sociedade. Em outras palavras, se por meio do ensino e pesquisa, e mesmo extensão em formatos assistencialistas ou de difusão, a universidade se articula através de seus códigos exclusivos e exclusivistas, para ações compartilhadas com grupos externos ela necessariamente tem que se recodificar.

O pedagogo Paulo Freire (1983) em *Extensão ou comunicação?* nos deixou um legado que oferece um outro entendimento da extensão, como comunicação, como um diálogo no qual os dois polos da relação se expressam e aprendem coletivamente. Os entusiastas da curricularização da extensão enxergam nela essa perspectiva.

Nesse contexto, a Mesa 6: *Universidade no território* foi proposta no Seminário num contexto prismado em diversas faces. Além da curricularização, deve-se ter em conta a proeminência que trabalhos com comunidades externas alcançaram no ambiente acadêmico, impulsionados pelos novos sujeitos nas universidades, os docentes e, em especial, pela diver-

sidade do corpo discente promovida pelas cotas; e, também, a própria crise da universidade embalada pelas crises em cascata da modernidade.

O grupo de convidados e convidada para a mesa se reuniu nos dias anteriores para definir uma sequência ou algum tipo de aliança entre nossas falas. Não queríamos na última mesa apresentações autônomas e endógenas. Pensamos uma sequência escalar, do pontual ao continental no território de ação da universidade em extensão. Para mim ficou a tarefa de introduzir a questão do *território* na extensão, precedendo as escalas territoriais de meus parceiros e parceira na mesa. Em nosso entendimento, o termo *território*, como foi adotado no título da mesa, propunha a distinção de um tipo de trabalho extensionista que se aprofunde nas dinâmicas da comunidade externa, que contemple a dimensão dialógica no seu desenvolvimento.

Iniciei colocando em questão o enunciado da mesa “Universidade no território” dizendo, a título de provocação, que ele me causava certo estranhamento. A coordenadora da mesa me olhou com estranhamento maior ainda, claro. Havia uma explícita ironia cínica na observação. Eu estava ciente da programação da mesa há meses e nunca havia manifestado nenhum tipo de objeção a como ela seria nomeada. Mas, naquele momento, me pareceu boa estratégia iniciar por seu título para colocar em debate a *universidade no território* e, em consequência, evidenciar porque o termo *território* associado à extensão a qualifica e a distingue.

O estranhamento é dirigido em especial à preposição mais artigo, “no”, a universidade e território estavam associados, a primeira em relação ao segundo por “em o”. A ordem dos fatores, o território na universidade, alteraria o produto?

Sabendo por evidência que não se trata da implantação de um campus universitário em um determinado território, a imagem e a ideia que vêm à cabeça são um tanto difusas. Estamos falando sobre o que com “universidade no território”? Um acampamento temporário? Uma universidade de campanha implantada em algum território com os propósitos que lhes são próprios? Uma visita de corpos e organismos universitários no território para conhecê-lo? Uma ação de *marketing* institucional? Não sabemos, mas quaisquer que sejam, transmitem a impressão de que o território (seja qual for) é inerte, passivo e aberto o suficiente para a universidade atracá-lo. Essa impressão embala o estranhamento, e até incômodo, que senti ao pensar uma introdução para o debate proposto pela Mesa.

Pensar em universidade-no-território, em certa medida, nos direciona ao modelo criticado por Paulo Freire, a ação que se estende ao território, se conduz a ele levando conhecimento,

Parece-nos, entretanto, que a ação extensionista envolve, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que a fazem, de ir até a “outra parte do mundo”, considerada inferior, para, à sua maneira, “normalizá-la”. Para fazê-la mais ou menos semelhante a seu mundo. (1983, p. 13)

Sem uma problematização do enunciado, o risco de uma compreensão anti-freiriana da extensão universitária é grande. No entanto, outro fator deve incidir nesta problematização: o território. Paulo Freire não fala em território, ele fala em pessoas, seus fazeres, seu chão e seu cotidiano, em outras palavras, tudo o que hoje em dia é praticamente um consenso chamarmos de *território*. Uma palavra que sempre foi polissêmica, ou pelo menos sempre teve que ser contextualizada, recentemente entrou nos vocabulários como uma palavra-chave de infinitas possibilidades para qualquer área do conhecimento, das artes à política ou à ecologia. Uma palavra da moda, como diria André Corboz.¹ Aqui, no nosso caso da *universidade no território*, ela merece especial atenção por dois motivos: primeiro porque aparentemente qualifica um tipo específico de extensão; e segundo, porque sua polissemia intrínseca pode nublar o próprio entendimento da extensão, portanto deve ser esclarecida.

Não é meu objetivo entrar no emaranhado de conceituações de território, bem longe disso. Entretanto, considero dois aspectos sobre território, advindos de sua conceituação, fundamentais para prosseguir com a problematização do enunciado da Mesa 6. O primeiro apoia-se em *Por uma Geografia do Poder* de Claude Raffestin (1993). O muito conhecido e referenciado geógrafo constrói uma geografia política, do poder, centralizada essencialmente em uma nova abordagem de *território* como base da *realidade material* das relações de poder, o que exige uma nova conceituação. O autor pergunta: *O que é o território?* Responde a partir da diferenciação com *espaço* e na distinção coloca o problema do conceito e a crítica à geografia tradicional.

Espaço e território não são termos equivalentes. Por tê-los usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises, ao

¹ Corboz (1983) inicia seu clássico artigo *Território como palimpsesto*, na primeira frase, com “O território está na moda”.

mesmo tempo que, justamente por isso, se privavam de distinções úteis e necessárias... É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível." [...] Os atores, sem se darem conta disso, se automodificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. (Raffestin, 1993, pp.143-144)

Raffestin propõe o entendimento do território como o campo das disputas e dos conflitos estabelecidos a partir do espaço, a partir das tensões que se estabelecem sobre ele.

O segundo aspecto que quero ressaltar sobre territórios advém de outra obra clássica *Mil Platôs* de Jules Deleuze e Felix Guattari (1997), publicada originalmente no mesmo ano de *Por uma geografia do poder*, 1980. A complexa obra destinada a estabelecer novos princípios lógicos para o mundo contemporâneo e sua manipulação filosófica intelectual, traz uma parte extensa dedicada ao território, com a problematização de dois conceitos correlatos a ele, desterritorialização e reterritorialização.

Simplificando ao máximo a profundidade de como esses conceitos são esgarçados, o que nos remete a essa conceituação é que ela é conduzida a partir das operações com os códigos do território, em última instância o código é que faz territórios e sua manipulação os reconstrói prementemente.

Vimos que o território se constituía numa margem de descodificação que afeta o meio; vemos que uma margem de desterritorialização afeta o próprio território. É uma série de desengates. (Deleuze & Guattari, 1997, p.120)

A territorialização é (...) fator que se estabelece nas margens do código de uma mesma espécie e que dá aos representantes separados desta espécie a possibilidade de se diferenciar. É porque a territorialidade está em defasagem em relação ao código da espécie que ela pode induzir indiretamente novas espécies. (Deleuze & Guattari 1997, pP. 114-115)

Para prosseguir com argumentação sobre o estranhamento da ideia de "universidade no território", considero necessário fixar no horizonte dois aspetos conceituais: 1. territórios são tensões do poder que se estabelecem no espaço (muitas vezes nem necessita dele, mas vamos nos limitar à leitura de Raffestin); 2. A construção do território se dá pelas operações nos códigos (sobre este segundo acrescentado que elas podem *induzir indiretamente novas espécies*).

Universidade como território

Se referir a Universidade como um território não é novidade alguma, nem tampouco causa qualquer estranhamento ou questionamento. Sob os dois aspectos evidenciados – os embates do e com o poder e a manipulação de códigos – a universidade configura e reconstrói territórios muito além de sua espacialização geográfica ou geométrica.

Entretanto, mais do que sua condição de território, me interessa focar em **como** a universidade se comporta, se conforma e se transforma enquanto território. Possivelmente todo e qualquer território promove agenciamentos intraterritoriais e agenciamentos extraterritoriais, bem como, grande parte, opera em redes. De alguma forma, troca, incide e é incidido por outros territórios. A universidade é um caso particular de colisão entre enunciados internos e externos ao seu território, entre o para si e para fora de si.

O território instaurado a partir de seus códigos maquinam o dispositivo de funcionamento definido e legitimado para si, a formação de sujeitos. De grande autonomia (exceto em períodos de ditadura) intraterritorial, a universidade contextualiza e circunstancia seus próprios códigos, meticolosamente cifrados. O que os mantêm restritos aos iniciados e assegura-lhe o controle e legitimidade de sua, antes de *função social*, razão de existir enquanto território.

Para fora de si, a Universidade constitui territórios armando seus dispositivos de produção de subjetividades em sujeitos que não lhes são próprios, que não fazem parte do seu território. Normalmente isso se dá carregando consigo todo o aparato codificado e fechado para os não iniciados. O acesso aos códigos diferencia os de dentro dos de fora, distingue os forasteiros como guardiões do fogo. É o tipo de presença universitária que Paulo Freire critica: *em relação significativa com transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação, etc., ... ações que transformam o homem em quase “coisa”, negando a ação e a reflexão verdadeiras àqueles que são objetos de tais ações.* (Freire, 1983, p. 13). Transformam também o território em quase “coisa”, pois ele é o resultado das ações próprias dos que nele habitam.

A crítica de Freire é de 1969. Na época já existiam experiências com perspectivas diferentes para o trabalho conjunto universidade-comunidades. A própria atividade do pedagogo é um exemplo disso. Entretanto, principalmente a partir da virada de século, multiplicaram-se pelas univer-

sidades públicas brasileiras grupos de docentes e discentes engajados em novas experiências com extensão universitária. Basicamente partem da percepção que a extensão que conduz para fora dos seus muros um conhecimento formatado e cristalizado não retroalimenta o dispositivo original e, mais gravemente, vaga pelo território ao ativar subjetivações sobre sujeitos em condições severamente insólitas e instáveis se comparados aos sujeitos internos à universidade.

Além da constatação de que uma extensão dialógica proporcionaria enormes ganhos para a formação de sujeitos-cidadãos por meio da experiência com a realidade e as trocas de experiência, estes grupos se empenham, no meu modo de ver, em abrir os códigos acadêmicos, não simplesmente para permitir o acesso, mas para ser operado, transformado pelo habitante que faz o território, “profanar o dispositivo”, como diria Giorgio Agamben (2009, p. 44).

Acrescentar o termo “território” a essas experiências em extensão universitária, como dito no início desse texto, a qualifica por diversos motivos. O primeiro e mais evidente é que, ao ir de encontro a grupos sociais (genericamente, “comunidades”) externos à universidade, com o objetivo de construir diálogos e não só transferência de conhecimento ou assistencialismo, é necessário se misturar ao cotidiano dessas populações. Em outras palavras, é necessário se embrenhar pelos territórios (especializados ou não) que esses grupos habitam e constroem diariamente.

[Obs: A curricularização da extensão neste contexto representa um avanço tão significativo quanto as “cotas” para destravar as regras e códigos da universidade, uma condição de extensão territorializada pode incidir em outra condição da universidade, para si e para fora de si]

O território enquanto tal

O que é território? A pergunta é descabida por conta do que foi falado sobre conceituações e, também, porque desde o início nos orientamos por Raffestin, como sendo o resultado da ação de atores que realizam um programa sobre o espaço. Mas cabe a pergunta: “o que é um território selecionado pela universidade para estar nele?”

É possível identificar alguns tópicos para uma resposta observando as atividades das universidades brasileiras.² Do ponto de vista físico, podemos nos referir a ele como espaço ou lugar. Em ambos devemos tratar das quantidades e escalas. Em relação ao primeiro, trata-se de dimensionar uma área espacial, um perímetro de chão. Nesse sentido, pode ser o perímetro administrativo de uma cidade, a metrópole, o bairro, a quadra, o edifício. Certamente, um contém o outro, portanto são perímetros que se misturam. É necessário identificar condições de existência do território e, principalmente, dos corpos habitantes, para explicitá-lo espacialmente. Assim, por exemplo, o edifício pode ser a escola ou a ocupação, espaços em relação a outros espaços, portanto, uma questão de escala. A definição territorial de uma ação da universidade é estabelecida na escala do perímetro espacial em relação ao que está fora dele, inclusive a própria universidade.

Se nos referirmos ao território como escolha de um lugar, apesar do grau de subjetividade adjacente ao termo, ainda assim estamos tratando de quantidades e escalas. Neste caso, do acúmulo de coisas e significados que constituíram o território. São as ações de atores sintagmáticos que reivindica Raffestin no conceito de território, mas ainda quantidades, pois são cadastráveis a partir dos valores que lhes imputam, sejam históricos, memórias, paisagens ou outros. São valores que induzem a permanência, um estado de coisas e acontecimentos petrificados, importantes para identificar, mas alheios ao performar, aos comportamentos ativos que impingem ao espaço a condição de território.

Para a realização de qualquer atividade da universidade em território externo é necessário circunstanciá-lo como espaço e lugar, deve haver uma delimitação espaço-temporal da ação, sem ela o risco da inviabilidade é grande. Contudo, se pensarmos que estas atividades devem formar seu campo, seja de pesquisa, ensino ou extensão, as delimitações quantitativas são insuficientes para configurar problema de pesquisa, produção de conhecimento ou relação dialógica. Para uma delimitação qualitativa do território definido para ações da universidade, somente a dimensão física de um pedaço de terra não é o suficiente.

As condições físicas do território são um dado, uma parte do problema. Suas condições imateriais e não dimensionáveis são o que, de fato, o de-

² Participo de uma rede que tem realizado bianualmente Seminários de Extensão Universitária (USP, UFRJ, UFRGS, UFMG e UFC) na área do Urbanismo. Também frequentando os últimos encontros da ANPUR, com sessões tematizadas sobre extensão, é possível ter uma amostragem significativa dessas ações.

finem como território, sempre a partir dos dois aspectos considerados fundamentais no início deste texto. São as condições diversas da construção do território associadas às “relações de poder” e às “operações com os códigos”. Sob essas condições, os perímetros espaciais tornam-se flexíveis, expandem e contraem de acordo com os fluxos, ou formam sub-perímetros em rede; os lugares não conseguem se estabelecer como permanências identitárias, as performances do cotidiano produzem sempre o *devir* lugar.

O achatamento dessas duas dimensões, talvez, seja o reconhecimento do território enquanto tal, um indicativo instável porque ele está em permanente transformação. Pouco importa para a vida e para o mundo este reconhecimento, mas importa muito para a universidade se colocar frente a ele, com ele, ou nele.

Território no território

O tema “universidade no território” causa estranhamento na medida em que, antes de tudo, é falar de território no território. O estranhamento deriva de qual território estamos falando de um ou de outro? Se é outro não é mais o um. Não se trata somente de uma sobreposição, um *post-it* territorial,³ é uma coexistência mais complexa, ainda mais se levarmos em conta a temporalidade dos trabalhos da universidade em comunidades.

Primeiro devemos considerar que todo e qualquer território é formado por múltiplos territórios, não só em relação escalar das bolhas em relação à espuma toda, mas também, e principalmente, de múltiplas territorialidades sob as mesmas condições espaciais, culturais e políticas. Na linha do que Rogério Haesbaert nomeia como *multiterritorialidades*,

(...) a existência do que estamos denominando multiterritorialidade, pelo menos no sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo, ... não é exatamente uma novidade, pelo simples fato de que, se o processo de territorialização parte do nível individual ou de pequenos grupos, toda relação social implica uma interação territorial, um entrecruzamento de diferentes territórios. Em certo sentido,

³ O projeto *Post it City - Cidades Ocasionais* nasceu em 2005 e é fruto de uma pesquisa de colaboração entre o Centre d'Art Santa Monica de Barcelona e o CCCB-Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona. O projeto investiga os diferentes usos temporários que se sobrepõem ao território urbano. <https://www.cccb.org/es/exposiciones/ficha/post-it-city-ciudades-ocasionales/16445>.

teríamos vivido sempre uma “multiterritorialidade”. (Haesbaert, 2004, p. 344)

O território é a entidade física e simbólica sobre a qual se realizam funções, relações e fruições específicas, territorialidade são as configurações das ações e acontecimentos nesta entidade, não possui fisicalidade. Trata-se de uma estratégia ou um *modus operandi*. Ela é uma “abstração” também no sentido ontológico de que, enquanto “imagem” ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural (Haesbaert, 2004 p. 10).

A *universidade no território*, colocada como *território no território* é a construção de uma determinada (por ser estratégica) territorialidade sobre uma representação do território, sobre o que pode ser apreendido nos limites físicos (tempo-espço) dos códigos que *constituem a existência de algo real, essencial*.⁴ Uma territorialidade que não irrompe do território, ajusta-se ou acotovela-se em meio à multiterritorialidade, como meio ou método de territorialização de suas ações, jamais de seus corpos. Estes são sujeitos de outro território, a universidade, lá irão processar e sistematizar a experiência da territorialidade.

Entretanto, se territorializar implica em se posicionar perante os conflitos e operar os códigos do território, na mesma medida em que se é operado por eles. Não há territorialização de corpo indivíduo ou coletivo se ele não for afetado pelos códigos do território, se ele não se transformar em outro sujeito.

A questão que fica é: esta territorialidade não é efetivada pela captura, sistematização, controle e mediação da universidade sobre o território? Assim a relação entre universidade e território configura num único vetor, seja ele indicando *transmissão, doação, messianismo, invasão cultural, manipulação*, voltamos à extensão criticada por Paulo Freire.

A ideia que tentei defender na Mesa 6 é que a alternativa a isso é abrir os códigos da universidade para o território, ao invés de maquinário e dispositivos universitários, colocar os corpos, peles e nervos (sensibilidade e cognição) da universidade no território, colocar alteridades em movimento. Isto exige adular o código original e matricial da universidade em todos os níveis, recodificá-la em ensino, pesquisa e extensão. Ao in-

⁴ Entidade = substantivo feminino. O que pode fazer parte ou constituir alguma coisa real; tudo aquilo que existe ou pode existir; essência. <https://www.dicio.com.br/entidade>.

vés de estar **no** território, estar **com** o território, experimentando novas formas de trocas de conhecimento. A reprodução e imposição sobre os outros daquilo que já se sabe é o contrário da produção de conhecimento, o oposto da territorialização.

Construção de territórios

A definição dos parâmetros de trocas, do ambiente colaborativo e de equidade de saberes revelam as formas e conteúdos das relações de poder. A manipulação de códigos distintos e aversos por grupos de sujeitos alheios a um ou outro, produz novos códigos, a plena recodificação para um código comum aos sujeitos coletivizados na ação. Ou seja, é um novo território, não o da universidade nem o enquanto tal, um outro construído na relação criada, inventada, entre sujeitos de territórios diferentes.

Proponho pensar a extensão como a construção de um território. Por ser um novo território, ele permite a incidência de múltiplas territorialidades, múltiplas vocalidades, múltiplas audiências e, em especial, múltiplas formas de atravessamentos de umas em outras. Pensar esta construção é ir além do dialógico, dispensa-se a polaridade do diálogo em prol de uma multivocalidade que faz território.

O agenciamento da Universidade sobre os territórios (e comunidades) externos pode ser colocado em três formas de ações distintas que se sobrepõem ocasionalmente, mas distinguem-se em absoluto na relação com o território:

1. ações enunciativas - o assistencialismo é a face mais explícita, o conhecimento *estendido* aos que não o possuem e assim permanecerão pois não retêm os códigos de enunciação; uma invasão territorial.
2. ações dialógicas - o contato cognitivo com o “objeto de estudo” para melhor conhecê-lo, cada polo fala de seu lugar, mas com profunda incongruência quanto ao poder da fala, caracterizam sobremaneira o dispositivo e seu processo de captura. Produzem territorialidades.
3. ações recíprocas - nas quais mais do que reconhecer os saberes que constituem o território, evidenciam e se apropriam da potência crítica e política destes saberes, propõem processos de subjetivação em viventes universitários na mesma medida em que nos sujeitos do território. Constroem territórios.

Os dois primeiros momentos em contextos específicos dirigem-se à captura e à formação de sujeitos condicionados e restritos aos códigos e ao mecanismo do dispositivo Universidade, atua com a *sobrecodificação* (Deleuze & Guattari, 1997, p. 118) do território. O terceiro implica em alterações profundas no dispositivo retroativado pela presença no território, um revés da captura proporcionado pelos saberes comunitários e, principalmente, pela inteligência de como utilizá-los coletivamente.

Referências

Agamben, G. (2009). O que é um dispositivo. In: O que é o contemporâneo e outros ensaios. Chapecó: Argos.

Corbóz, A. (1983). El territorio como palimpsesto. Diógenes, n. 121, janeiro/março.

Deleuze, G.; Guattari, F. (1997). Mil platôs – Capitalismo e esquizofrenia. São Paulo: Ed 34.

Freire, P. (1983). Extensão ou comunicação? Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Raffestin, C. (1993). Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática/

UM SUBMERGIR NA CRISE, UM EMERGIR DA EXTENSÃO

Ana Elísia da Costa
Daniele Caron

*Em novembro de 2023, participamos do **Seminário Habitação e Direito à Cidade: um Olhar Latino-Americano**. A convite da Camila e do Jorge, compusemos a mesa **Universidade e Território**, onde deveríamos falar sobre a nossa experiência de extensão junto à Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Focamos no processo de implementação das normativas de “curricularização” da extensão que, permeado por conflitos, deflagrou tentativas de restauração de um diálogo entre docentes e discentes, e de construção de novos sentidos ao que se impunha.*

Meses depois, a Camila nos convidou a escrever um artigo sobre o trabalho, podendo esse assumir um formato livre. Assumimos a empreitada, começando a rascunhar parte do que aqui se apresenta. O arquivo desse esboço de artigo, assim como tantos outros, ficou adormecido na memória do computador, esperando que a nossa dura rotina de professoras - pesquisadoras-extensionistas abrisse espaços para aprofundamentos.

Uma inusitada catástrofe, contudo, interrompeu essa trajetória. Porto Alegre foi duramente atingida por enchentes em maio de 2024, demandando justamente a nossa atuação extensionista e impondo à Faculdade um papel que ela não sabia (sabe?) desempenhar.

Nesse contexto, aquele texto ficou completamente abandonado. No início de julho, porém, Camila nos convocou a apresentá-lo. Um novo desafio se impôs, tanto pela nossa exaustão, quanto pelo novo sentido que ele assumiu diante do universo de extensão que estávamos vivenciando.

Diante disso, a nossa estratégia não foi finalizá-lo na forma rígida de um artigo acadêmico, como estávamos pretendendo construir. Optamos por desconstruí-lo em pequenos fragmentos que, no seu inacabamento, não possuem a pretensão de traçar um início-meio-fim. Queremos, antes, usá-los para nos ajudar a elaborar o que estamos vivendo e nos preparar para um porvir que, no contexto de crise climática global, poderá ser um comum a outros países latino-americanos que participaram do seminário.

Enchente. *Problemas de todas as ordens - casas inundadas e destruídas, falta de serviços e de alimentos, mobilização social e inoperância dos governos. Todos os problemas sociais, ambientais e urbanos já bem conhecidos tornam-se, ao longo da primeira semana, não só visíveis como insuportáveis. As manchetes escancaram o resultado da adesão a um sistema social e econômico que há muito promete, mas que desde sempre não atende. A cidade, caixa preta da civilização (Krenak, 2022), nos indaga: para onde estamos indo?*

Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul vivencia a maior crise humanitária decorrente das intensas chuvas que se propagaram ao longo de várias semanas e que deixaram mais de meio milhão de pessoas desabrigadas. Cidades desaparecidas sob as águas, bairros alagados, falta de energia, água potável. Mais do que isso, centenas de pessoas são arrancadas de suas casas - aquela que guarda sentidos, memórias, pertences, afetos. No nosso Estado, talvez em nenhum outro momento da história, a complexidade e a seriedade do direito a um abrigo seguro tenham sido tão evidentes.

Em Porto Alegre, o centro - coração histórico da cidade - e tantos outros bairros às margens do grande estuário do Lago Guaíba passam a ser navegados durante dias e noites em busca de pessoas e animais. Ruas cotidianas agora são paisagens de igarapés, silenciosas e escuras. Cenários de guerra, desolação, consternação. Grandes contingentes populacionais se deslocam, cidades inteiras se movem para casas de parentes, amigos, abrigos improvisados em grandes edificações. No horizonte, emerge a necessidade de repensar o modelo de cidade ocidental, extrativista, segregacionista, e rápido.

*Com aulas suspensas, universidades são cobradas a desempenhar um papel que elas, historicamente, têm relegado a um segundo plano - a **extensão**.*

A pauta da extensão nas universidades brasileiras não é nova e, em maior ou menor grau, busca romper o caráter colonizado, elitista e profissionalizante que historicamente as constitui. Entre as idas e vindas desse processo, contudo, a extensão ficou estigmatizada como uma restrita prática assistencialista e mercantil/prestadora de serviços, levando a assumir uma condição “menor” perante as honrosas atividades de ensino e pesquisa (Collado; Oliveira; Carneiro, 2023; Imperatore, Pedde, n.d.).

A importância do papel da extensão nas universidades brasileiras só foi mais explicitamente destacada na Constituição Federal de 1988, onde ela consta como indissociável do ensino e da pesquisa (Brasil, 1988). Posteriormente, em 1996, a extensão ganhou força com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que trouxe uma concepção de currículo flexível. Essa, ao não limitar o ensino à sala de aula e à formação profissional, abriu possibilidades para que a extensão, promovida em uma série de atividades e experiências, fosse também considerada como um âmbito formativo, especialmente no que se refere à educação cidadã (Brasil, 1996).

Os anos 2000 marcam um outro ritmo no enfrentamento do papel da extensão nas universidades. Em 2001, com o Plano Nacional de Educação (PNE), é indicada a inserção curricular da extensão em dez por cento do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no país, o que foi reafirmado no PNE de 2011. (Brasil, 2001-2010; 2014-2024) e datado pelas Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. (Resolução 07/2018 do Conselho Nacional de Educação/Ministério da Educação)

Nesse processo de construção de normativas federais, Imperatore e Pedde (n.d.) observam tanto momentos de efetivos envolvimento das comunidades acadêmicas, quanto de arremedos de participação. De qualquer modo, quase sempre, essas normativas são **decisões burocráticas e apressadas** do governo, pressionado por ditames e **interesses do capital financeiro** internacional, como o Banco Mundial.

***Crise, pressa e ditames do capital.** Na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, forma-se um Gabinete de Crise para atuar no contexto de emergência climática e reconstrução das vidas deslocadas do seu curso cotidiano. Porto Alegre, parcialmente inundada, desponta como alvo do capital neoliberal que vê na sua reconstrução uma oportunidade de fáceis rendimentos.*

*As iniciativas emergentes assumiram diversos formatos. **Impensáveis trabalhos interdisciplinares e articulações entre a graduação e pós-graduação se formam.** Os objetivos dessas iniciativas também são diversificados: promover voluntariados de todas as ordens, construir bases de dados e propostas de habitação social e emergencial, promover apoio a movimentos sociais, entre outros. De forma orgânica e com a urgência que somente estas situações são capazes de provocar, ao longo de algu-*

mas semanas formam-se diversos grupos de trabalho, mais tarde abrigados no Programa de Extensão “Reconstrução e adaptação dos municípios do RS no contexto da crise climática: ações da Faculdade de Arquitetura”. Estruturados como ações de extensão e interações acadêmicas, estes GT’s buscam como um todo promover a qualidade de vida urbana, a justiça ambiental e o desenvolvimento urbano comprometido com as questões sociais. Além disso, entendem como fundamental a reconstrução e adaptação das cidades a partir de processos que sustentem a participação social e a integração do saber técnico e o saber popular. Em distintos níveis, os princípios de promoção de autonomia e transformação social defendida pelas políticas extensionistas vem sendo perseguidos.

Na crise e na pressa, a Faculdade de Arquitetura assume uma corresponsabilidade com problemas históricos que se atualizam permanentemente: um chamado urgente para dizer sobre o futuro das cidades – a curto, médio, longo prazo –, diante de mudanças cada vez mais violentas e decorrentes do modo como habitamos a Terra. “Uma dupla fratura persiste entre os que temem a tempestade ecológica no horizonte e aqueles a quem o convés da justiça foi negado muito antes das primeiras rajadas de vento.” (Ferdinand, 2023, p. 22).

A resposta ao chamado parece vir de uma consciência do endereçamento do trabalho técnico: enquanto alguns grupos sociais atingidos pelas enchentes possuem capacidade econômica de reconstruir suas vidas, a maioria, caracterizada por uma ancestralidade de perdas, convoca nossa capacidade de dar respostas em planos, projetos e processos que devolvam a dignidade social, arquitetônica e urbana. O trabalho técnico é guiado, então, por uma consciência ética e política que pode alçar o pensar/fazer da escola a outros processos de formação e retorno à sociedade. Isso exigirá, entretanto, uma reflexão futura sobre meios e fins, um submergir (reflexivo) das “águas”!

É importante observar que o curso de Arquitetura, apesar de historicamente ter experiências consistentes,¹ não goza de uma “cultura extensionista” no seu cotidiano. Salvo algumas exceções, essas experiências são isoladas e não estão vinculadas a pesquisas de pós-graduação. A maioria se liga a docentes do Departamento de Urbanismo (DEUR), evi-

¹ Como ilustração, pode-se mencionar a atuação pioneira dos professores João Rovati e Fernando Fuão.

denciando a falta de motivação dos professores do Departamento de Arquitetura (DARQ) em construir processos de projeto colaborativos com possíveis beneficiários dessas ações. Merece ainda menção ações embrionárias, como as promovidas pelos próprios discentes via Escritório Modelo Albano Volkmer- EMAV/UFRGS. No conjunto, entretanto, ainda hoje se observa um vazio na capacitação para projetos em assistência técnica de interesse social. Ou seja, ainda que existam diversos professores com conhecimentos e experiências com o tema da extensão, o projeto político-pedagógico do curso não prevê essa formação que poderia estar vinculada às práticas extensionistas.

Ao mencionarmos uma cultura extensionista, nos referimos à capacidade de decifrar ideias e valores inerentes à extensão nascidas de demandas sociais, ambientais, culturais, urbanas, entre outras; e de, a partir disso, produzir ações-reflexões com potência para transformar a realidade. Como qualquer cultura, essa suporta uma ordem simbólica, exigindo posicionamentos relativos aos modos de interpretar/representar a realidade, ou seja, sobre as linguagens que adotamos e sobre o juízo de valores que estabelecemos sobre coisas. Há, ainda, uma ordem prática relativa aos modos como a produção de conhecimento - a partir da extensão e em articulação com o ensino e pesquisa - é constituída, transformada e transmitida de geração em geração de docentes e discentes (Chauí, 2006).

Nesse sentido, nos deparamos com um curso de Arquitetura e Urbanismo culturalmente frágil para efetivar a inserção curricular da extensão. A formação atual ainda é refém de um currículo fragmentado. Poucas são as disciplinas dispostas a construir reflexão crítica junto a processos de projeto vinculados a ações práticas e a demandas reais, especialmente sociais. **A interação dialógica e interdisciplinaridade** ainda são desafios a serem assumidos em processos de extensão articulados à pesquisa e ao ensino, para que venha impactar tanto a transformação social como a formação do estudante. É improrrogável, portanto, que se efetive a discussão de um projeto político-pedagógico que possa dar passagem à transmissão dos saberes extensionistas na área de Arquitetura e Urbanismo.

Interação dialógica e interdisciplinaridade com Cozinhas solidárias. No âmbito de atuação do Margem_Laboratório de Narrativas Urbanas, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR-UFRGS), começamos a coordenar um projeto de mapeamento e apoio a cozinhas solidárias, comunitárias, populares e emergenciais que

*vem sendo fundamentais no contexto das enchentes. Mais do que produzir e oferecer alimentos, as cozinhas são espaços de troca de saberes e educação cidadã. São, portanto, espaços de convergência social (Caron, Cabral, Isoppo, 2024) fundamentais para estruturar a vida comunitária na retomada de suas casas, quer nos seus antigos lugares de pertencimento, quer em novos assentamentos.*²

É desde uma responsabilidade ética que toca à universidade pública que o projeto das cozinhas solidárias se propõe a atuar: buscando dar visibilidade a estes espaços como insumos matriciais do planejamento urbano. *Espaços com potencial para inscrever-se efetivamente como equipamentos urbanos de reestruturação de territórios desassistidos pelo Estado e afetados por emergências socioambientais (Caron, Cabral, Isoppo, 2024).*

Com as cozinhas, a permeabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é quase orgânica: atentamos para demandas reais que acionam a interação dialógica entre comunidade e universidade, e que mobilizam ações práticas e reflexivas sobre problemáticas cotidianas nesses territórios. Se atua, se ensina, se aprende, e tudo isso é parte de um processo investigativo que pode versar sobre o papel político e territorial das cozinhas como equipamentos de convergência, sobre soberania e segurança alimentar, sobre as fronteiras entre a linguagem técnico-científica e a linguagem ancestral/popular, sobre territórios educativos, sobre planejamento urbano insurgente. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é o que situa e atualiza a universidade brasileira em um contexto social desigual e ambientalmente convulsionado.

*O projeto vem sendo desenvolvido por uma equipe interdisciplinar formada por docentes arquitetas e urbanistas, jornalistas, psicóloga, artista visual. Em constante diálogo com cozinhas ligadas a movimentos sociais, atuam ainda estudantes de pós-graduação e de graduação em Planejamento Urbano, Arquitetura e Urbanismo, Artes e Design, muitos desses, atuantes desde a computação de carga horária extensionista, promovida pela **política de inserção curricular da extensão nos cursos de graduação.***

A política de inserção curricular da extensão no Brasil vem sendo implementada com resistências e burocraticamente. Poucas universidades construíram suas normativas a partir de debates sobre os sentidos eman-

² Sobre o projeto, consultar: <https://sonariodascozinhas.nonada.com.br/>

cipatórios da educação e sobre o papel social da Universidade. Tampouco foram feitas consultas públicas sobre os modos de operacionalizar essas normas. Em recente pesquisa nacional sobre o tema, Collado, Oliveira e Carneiro (2023, p. 22) observam:

Em muitas IESs não há discussão aberta e profunda sobre as Diretrizes da Extensão (Resolução nº 7/2018), sobre o papel social das universidades e do Ensino Superior e sobre as potencialidades das atividades extensionistas relacionadas à melhoria do Ensino e da Pesquisa.

Na ausência de discussões de natureza epistemológica e ideológica, muitas vezes travestida de neutralidade científica, o que se observa é a imposição de normas, quase sempre definidas por critérios administrativos ou meramente instrumentais. Em alguns casos, abranda essa imposição a promessa de promover discussões posteriores às normas sobre a operacionalização e implantação nos projetos pedagógicos e grades curriculares dos cursos (Collado; Oliveira; Carneiro, 2023; Coimbra et.al, 2019; Benetti; Sousa; Souza, 2015).

Essa promessa, contudo, não tem se consolidado, principalmente, em decorrência dos prazos estrangulados e do desinteresse decorrente da histórica posição subalterna da extensão na universidade. Sem a ressignificação efetiva do papel da extensão, assiste-se “adaptações” de grades curriculares, com a inserção de ações isoladas e desarticuladas, sendo mantidas a segregação de disciplinas, a lógica departamental e o desenho único de trajetórias formativas (Collado; Oliveira; Carneiro, 2023; Imperatore e Pedde, n.d.). Há uma ausência de novos projetos político-pedagógicos de curso, capazes de incorporar uma “nova mentalidade pedagógica” para a construção de uma relação com a sociedade, o que exige pensar em “novas linguagens, imagens, lógicas, conceitos, experiências intersubjetivas, habilidades e competências cognitivas”. (Imperatore e Pedde, n.d.)

Assim, apesar da oportunidade histórica de resgate da importância da Extensão e do papel ético da Universidade, o que se vê é a redução ou desvio de seus princípios, comprometendo a intenção da extensão universitária vir a ser “um processo interdisciplinar educativo, cultural, científico e político que promove a **interação transformadora entre universidade e outros setores da sociedade**”. (FORPROEX, 2012)

Processos de interação e transformação. O projeto de extensão junto às cozinhas está estruturado em dois eixos principais: os seus mapeamentos cartográficos e narrativos, e o apoio técnico à sua consolidação como equipamentos urbanos de convergência social.

No eixo dos mapeamentos, o narrativo busca atender à perspectiva da transmissão da experiência e saberes através das rodas de conversa. Foram mapeadas seis cozinhas vinculadas à movimentos sociais – Cozinha Barracão, vinculada ao Levante da Juventude; Cozinha Azenha e do Lami, vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST/RS); Cozinha Arte&Mãe e Cozinha das Pretas, vinculadas ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN/RS); e Cozinha da Restinga, vinculada ao movimento União Nacional por Moradia Popular (UNMP/RS). As rodas são guiadas por uma pergunta disparadora – “como você chegou nessa cozinha?” – que faz emergir memórias e cotidianos relacionados à experiência e ao saber/fazer que estruturam e garantem a atuação desses espaços como referência social, educativa, cultural e ambiental do território.

No mapeamento cartográfico foram justapostos dados socioespaciais com as cozinhas cadastradas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, entre maio e novembro de 2023, e as cozinhas emergenciais que iniciaram seus trabalhos desde os primeiros dias das enchentes de 2024 no RS, cujo mapeamento segue em curso. As cartografias já elaboradas – distribuição de renda, distribuição racial, mobilidade/acessibilidade, saneamento, áreas de risco, hortas urbanas e imóveis vazios – nos permitem observar que a incidência locacional das cozinhas se dá sobretudo nas áreas afetadas negativamente por políticas urbanas tecnicistas, racistas e segregadoras, principalmente nas margens urbanas.

Recentemente, realizamos uma primeira devolutiva do projeto com a presença das mulheres das cozinhas mapeadas e de movimentos sociais no Centro Cultural da universidade. A apresentação dos resultados parciais do projeto se deu através da plataforma aberta Sonário de Cozinhas-Território que reúne uma série de áudios-relatos-testemunho das cozinhas. Além disso, essa também foi uma oportunidade para uma primeira reflexão sobre as cartografias, que tornam evidente o necessário reconhecimento das cozinhas como equipamento urbano de referência nos seus territórios.

*Ao reunir comunidades, movimentos sociais e outros atores ligados ao tema da soberania alimentar dentro do seu próprio território, a universidade caminha para um horizonte de encontro de saberes. Importante destacar que essa **partilha não é consensual, nem pode ser romantizada**. É na interação entre conhecimentos, ferramentas e linguagens que os saberes técnico, científico, político, popular, ancestral compõem e apresentam laços possíveis. A extensão deve ser uma plataforma aberta a esta interação e, como tal, capaz de contagiar ações de ensino e pesquisa.*

De conflitos e consensos provisórios. A existência de normativas não garante uma aplicabilidade efetiva, ou seja, se o objetivo da inserção curricular da extensão visa uma transformação da universidade e da realidade brasileira, é necessário reconhecer a conflitualidade própria de um ambiente acadêmico e buscar um processo democrático.

A UFRGS promoveu discussões sobre a inserção curricular da extensão centralizadas no fórum de coordenadores de curso ou mobilizando restritos grupos, normalmente aqueles cujas experiências extensionistas em curso seriam afetadas. Com a eminência do prazo federal para o cumprimento da norma, a UFRGS estabelece normativas internas por meio da Resolução n. 29, de 2021 (UFRGS, 2021).

Essa, em síntese, propunha que a inserção da extensão em 10 por cento da carga curricular dos cursos se daria em forma de Carga Horária extensionista (CHE), aplicáveis diretamente nos projetos de disciplinas, e de Unidades Curriculares de Extensão (UCE), articuladas via projetos ou programas complementares de extensão.

Em 2023, essa norma chegou ao conhecimento da comunidade do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, via “alteração curricular” (COM-GRAD - Resolução 01/2023). Sem discussões prévias e amplas,³ ela causou estranheza e indignação. De modo abrupto, professores foram “convidados” aleatoriamente a inserir práticas extensionistas em suas disciplinas, mesmo não havendo condições, vocação e interesse do professor; outros, foram “ignorados”, mesmo que, informalmente, já articulavam ensino e extensão. Por outro lado, especialmente estudantes em fim de curso se assombravam ao receberem boletins de matrícula em que era apresen-

³ Ocorreram apenas solicitações a interessados para o preenchimento de fichas de cadastro e duas pequenas reuniões - em 18/10/2021 e 11/01/2022 -, uma delas em período de férias.

tada uma enorme UCE “a cumprir” no curto espaço de tempo que lhes restava para a conclusão do curso.

A lacuna de discussões sobre o tema revelou o autoritarismo ou a condução pouco democrática da Universidade, talvez acreditando que, burocraticamente, a norma se resolveria. De qualquer modo, isso demonstrava seu despreparo para o diálogo (Imperatore; Pedde, n.d).

Alguns docentes que já desenvolvem extensão e/ou que acreditam na sua potência transformadora passaram a integrar cargos de representação política no curso, em cujos espaços de discussão puderam contestar o modo como estava sendo conduzida a alteração curricular. Reconhecendo no momento a necessidade de agir de modo “tático”, foram investidas ações que buscaram criar condições políticas para abrir o diálogo, repensar e ressignificar a extensão. Questionava-se: como construir a extensão no território-universitário senão por meio de um processo que se apoia naquilo que ela se propõe a fazer nos territórios-comunitários - o diálogo?

Emerge desse processo a proposição de um grupo de trabalho para discutir o tema - o GT Extensão -, que democraticamente envolveu representações de todas as instâncias decisórias do curso e o Diretório Acadêmico. Desde a composição desse GT, foi proposta a realização de consultas públicas ou encontros.

Essas consultas, contudo, foram pensadas como um “processo” educativo “dentro” do próprio curso, similar ao que tentamos empreender “fora” dele, nos próprios territórios de ações extensionistas. Os debates se dariam a partir das experiências e da grade curricular atual que, ressignificadas, poderiam criar condições futuras para as necessárias transformações do projeto pedagógico de curso frente aos desafios da integração ensino-pesquisa-extensão, e da promoção da formação técnica e cidadã. Politicamente, isso era também uma estratégia para cumprir prazos burocráticos e abrandar naturais resistências a mudanças radicais.

Política. A convivência com as cozinhas nos dava aulas sobre política. Em certo sentido, a origem delas é *de natureza insurgente*. Reagem de modo tático ao abandono do Estado, atuando em redes de apoio e articulando campo e cidade. Ao mesmo tempo, lutam pela construção de políticas que garantam a segurança e a soberania alimentar.

Política, para elas, se faz no cotidiano, com a mão na massa, e envolve **rotinas sempre festivas**. Entre panelas e gargalhadas, os encontros ao redor do fogão e no pós-almoço também são lugares para aprender a aprender e ensinar a ensinar. Por outro lado, os processos horizontais de decisão que as constitui – como obter insumos, cozinhar e distribuir, bem como quem desempenha papéis – ensinam modos solidários e resilientes de construir a si, o Outro e o mundo, o que visivelmente se opõe a inúmeras associações sociais, quer políticas, quer comunitárias, quer **acadêmicas!** Cozinhas ensinam sobre uma potente tecnologia social!

Ao vivenciarmos isso, fomos percebendo que os nossos próprios processos de ensino-aprendizagem foram sendo afetados e fortalecidos. As partilhas entre docentes, discentes de pós-graduação e graduação encontraram condições para o desmanche de hierarquias historicamente construídas no mundo acadêmico e que tendem, muitas vezes, a desaproveitar o potencial de cada sujeito envolvido. Nas fronteiras borradas entre ensino-pesquisa-extensão, emergiu uma universidade ética e politicamente comprometida com a transformação social e com o combate às infinitas desigualdades, inclusive aquelas que a sala de aula produz e reproduz.

Inicialmente, foram propostos dois encontros,⁴ abrindo espaço para sugestões de novos encaminhamentos. Neles, ao invés de convocar docentes e discentes para reuniões sobre as normas e as exigências curriculares da extensão, eles foram convidados a ter um papel ativo como palestrantes, mediadores ou relatores de um seminário “acadêmico”. Cada encontro se converteu em um evento, com ampla divulgação, coffee-break e happy-hour.

Os seminários foram pensados em três momentos – sensibilização; discussão; partilha de resultados e encaminhamentos. No primeiro, foi programada a participação de um “agente externo” ou de uma “autoridade simpática”, como forma de abrandar naturais resistências internas e, principalmente, integrar outro modo de ver e pensar a Universidade a partir da extensão. Acionados pelo olhar desse Outro, no segundo momento, abriu-se espaço para composições de pequenos grupos interdepartamentais, para que convicções e práticas fossem partilhadas, debatidas e desestabilizadas mais espontaneamente. No terceiro, por fim, buscou-se construir novas perspectivas coletivas ou um comum.

⁴ Ocorridos em 14/07 e 11/08 de 2023.

No primeiro seminário, os grupos se organizaram por eixos temáticos: comunidades e práticas participativas-colaborativas; pensar-fazer espaço edificado e urbano; e estética-ética-política-técnica contemporâneas. Buscou-se, assim, romper a compartimentação de áreas departamentais e vislumbrar alternativas de operação e de integração, nem sempre percebidas por falta de uma cultura extensionista. Alguma desestabilização se deu ao serem identificadas disciplinas que efetivamente possuíam vocação para atividades extensionistas, por suas temáticas e/ou cargas horárias serem compatíveis para a construção de efetivos vínculos comunitários e, ainda, mesmo que questionável, por ter um professor responsável com *know-how* ou disposição e interesse.

No segundo seminário, em que os grupos foram organizados pelos três ciclos curriculares, as alternativas foram testadas na grade curricular atual. A cada grupo cabia a meta de alcançar 100h de CHE, reduzindo as UCES que impactariam fortemente o desempenho de estudantes que já viviam a imposição de excessiva dedicação pela carga horária vigente. A meta foi alcançada e, a julgar pelo visível clima de euforia coletiva, representou alguma **ressignificação do tema** para os participantes.

Ressignificação. *Uma crise força mudanças que pareciam inconcebíveis. Assim como a pandemia abriu espaço para o ensino remoto, a enchente abriu espaços para a extensão na Faculdade de Arquitetura. Talvez os seminários de discussão da inserção curricular da extensão tenham preparado o campo para o que se vivenciou. A capacidade de refletir e de manter essas práticas, contudo, é ainda incerta. Voltaremos à “normalidade”? Nos capacitaremos para atuar no porvir- evacuação, já que novos eventos climáticos são previstos?*

Em certo sentido, a ocorrência de algumas cozinhas emergenciais durante o evento nos remetia ao cenário da Faculdade de Arquitetura. Muitas delas logo se dissolveram ou foram engendradas ou cooptadas como parte de políticas assistencialistas e eleitoreiras. Por contraponto, a operância de cozinhas mobilizadas por movimentos sociais se mostrava duradoura e, efetivamente, comprometida com a transformação social de suas comunidades. Elas nos ensinavam, em grande parte, a operar os moldes do que se propõe a extensão: transformando realidades e os sujeitos que nela atuam.

Vários argumentos emergentes nestes Seminários de extensão da Faculdade de Arquitetura convergem com aspectos evidenciados na pesquisa nacional desenvolvida sobre o tema (Collado; Oliveira; Carneiro, 2023). Também perdura aqui a visão da extensão como prestadora de serviços ou promotora de parcerias universidade-indústria e de eventos e cursos de curta duração à população em geral. Em convergência também estão os argumentos de falta de formação, interesse e estímulo (pouco valor para progressões e promoções, etc.) para atuar na extensão ou, ainda, falta de segurança e de apoio financeiro para executá-la (viabilizar o transporte de estudantes a comunidades, desenvolver atividades noturnas, etc).

Desde essa cultura, a imposição de uma norma se mostra inoperante. Nesse contexto, docentes e discentes devem ser tomados como “aprendentes” de uma modalidade de atuação universitária historicamente negligenciada. E nesse processo de (re)aprender, a partir do que a própria extensão ensina, é fundamental o exercício do “diálogo”, acolhendo conflitos e possibilidades. Todos devem ser autorizados a, coletivamente, debater, refletir, consensuar e reconsensuar seus modos próprios de atuar. Sobre esse processo, ensina Paulo Freire:

amadurecimento do ser para si é **processo**, é vir a ser. Não ocorre em **data marcada**. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em **experiências estimuladoras da decisão** e da **responsabilidade**, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade. (Freire, 2010, p. 107, grifo nosso)

O vir a ser. Reflexões sobre experiências pré e pós enchentes tramam um passado-presente, em cuja tessitura tentamos encontrar pistas para pensar futuros.

Retomamos duas cenas relatadas que nos interpelam: a dos barcos que percorrem ruas submersas pelas águas frias e a do calor do fogão das cozinhas solidárias. Elas revelam dois projetos de mundo. O primeiro, falido, fruto dos poderes-saberes que a própria universidade historicamente se alinhou, quer pelo seu conhecimento, quer por suas omissões. O segundo, resiliente, fruto de saberes ancestrais, insurgente às ordens econômicas exploratórias e operantes desde lógicas que (re)conectam ser humano, cidade e meio-ambiente.

A cada encontro com as cozinhas fomos reafirmando convicções de que o seu modo de conceber/fazer território nos ensina a enfrentar ou “adiar o fim do mundo” (Krenak, 2020). As cozinhas, lugares de encontro entre saberes populares, afrodiaspóricos e originários, nos remete a cosmovisões que ancoraram os países latino-americanos antes da intrusão europeia. Com elas, assim como tantos territórios e organizações sociais ignorados pelo saber formal e acadêmico, podemos nos reprogramar para dar novos sentimentos a um projeto-universidade.

A extensão é, sem dúvida, o caminho para isso. Por se construir através do diálogo permanente e aceitar caminhos não lineares, o desafio que ela nos impõe é gigante. Teremos que reaprender nossos modos de ser, de viver, de produzir conhecimentos, de nos relacionar em sala de aula. Como afirmam Imperatore e Podde (n.d.), teremos que aprender outros códigos.

As crises, por sua vez, são oportunidades para aprendermos a de-recodificar, são alavancas que nos interpelam às mudanças. Elas nos autorizam a ensaiar, errar e acertar, para aprender, para compor outro projeto de universidade!

É o que percebemos-sentimos que estamos vivendo neste momento, ainda que isso possa ser incipiente e superficial por estarmos imersas (ou submersas) no processo. A crise climática, ambiental e sanitária que se instaurou na cidade e no Estado tornou evidente a existência de sujeitos que padecem de políticas urbanas capazes de tornar suas vidas efetivamente dignas. Essa evidência se escancarou na Faculdade de Arquitetura e, em algum grau, moveu peças do lugar. A extensão se movimentou!

Mensurar o tamanho e persistência dessa movimentação é um por vir. Enquanto isso, nos valem da prosa da “dona Maria” na roda do fogão, das trocas com Camila e com o Jorge, dos intercâmbios com nossos irmãos latino-americanos. Sem data marcada, nos abrimos à experiência e à responsabilidade que disso decorre, como tão bem nos ensina Paulo Freire.

Referências

Benetti, P. C.; Sousa, A. I.; Souza, M. H. N. (2015). Creditação da extensão universitária nos cursos de graduação: relato de experiência. Revista Brasileira de Extensão Universitária. v. 6, n. 1, p. 25-32. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/RBEU/article/view/1951/pdf>

Brasil. Ministério da Educação. (2018). Resolução nº 7, 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_RES_CNECESN72018.pdf

Brasil. (2014). Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm.

Brasil. (1996). Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf.

Brasil. (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Caron, D.; Rodrigues, A.C.; Isoppo, R. S. (2024). “Cozinhas solidárias e o inadiável da cidade.” *Jornal da Universidade*. 20 de junho de 2024. <https://www.ufrgs.br/jornal/cozinhas-solidarias-e-o-inadiavel-na-cidade/>

Chauí, M. (2006). *Cidadania cultural. O direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Coimbra, A. L. S.; Sousa, A. I.; Figueiredo, I. V.; Leite, S. (2019). Mapeamento da Inserção da Extensão nos Currículos dos Cursos de Graduação das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileira. Fórum de Pró-reitoras(es) de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX), 2019. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/RELAT%C3%93RIO_FINAL_MAPEAMENTO_INSERCAO_EXTENSAO_FINAL.pdf.

Collado, D. M.; Oliveira, N. C.; Carneiro, P. O. (2023). Extensão universitária e flexibilização curricular na UFMG. *Interfaces - Revista de Extensão*

da UFMG, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p.01-324, jul./dez. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/revistainterfaces/index.php/IREXT/article/view/69>.

Ferdinand, M. (2022). Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho. São Paulo: Ubu Editora.

Freire, P. (1996). Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 30 ed. São Paulo: Paz e Terra.

FORPROEX - Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (2012). Política Nacional de Extensão Universitária. Porto Alegre: UFRGS/Pró-Reitoria de Extensão. Disponível em: https://www.ufrgs.br/prorext/wp-content/uploads/2015/10/PNE_07.11.2012.pdf Acesso em: 31 jul. 2023.

Imperatore, S. L. B.; Pedde, V. (s/d). “Curricularização” da Extensão Universitária no Brasil: questões estruturais e conjunturais de uma política pública. Disponível em: https://curricularizacaodaextensao.ifsc.edu.br/files/2016/06/1_Artigo_Curricularizaca_da_Extensao_Universitaria_no_Brasil.pdf

Krenak, A. (2022). Futuro ancestral. São Paulo: Companhia das Letras.

Krenak, A. (2020). Ideias para adiar o fim do mundo. São Paulo: Companhia das Letras.

UFRGS. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (2021). Resolução nº 29, de 15 de dezembro de 2021. Dispõe normas gerais para a inserção curricular da extensão universitária nos projetos pedagógicos e nos currículos dos cursos de graduação da UFRGS. Porto Alegre: UFRGS. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cepe/wp-content/uploads/2022/06/Res-029-Insercao-atividades-extensao-nos-curriculos-de-graduacao.pdf>.

CAMPOS VERDES

Bruno Cesar Euphrasio de Mello

O tema da mesa é a Universidade no Território. Uma coisa na outra. Um conteúdo, aquela coisa que ocupa o espaço de algo, num continente, aquilo que contêm em seu espaço alguma outra coisa. Inevitável, lembrei daquele poema sujo do Ferreira Gullar (2001):

O homem está na cidade
como uma coisa está em outra
e a cidade está no homem
que está em outra cidade
mas variados são os modos
como uma coisa
está em outra coisa:
o homem, por exemplo, não está na cidade
como uma árvore está
em qualquer outra
nem como uma árvore
está em qualquer uma de suas folhas
(mesmo rolando longe dela)
O homem não está na cidade
como uma árvore está num livro
quando um vento ali a folheia
a cidade está no homem
mas não da mesma maneira
que um pássaro está numa árvore
não da mesma maneira que uma pássaro
(a imagem dele)
está/va na água
e nem da mesma maneira
que o susto do pássaro
está no pássaro que eu escrevo
a cidade está no homem
quase como a árvore voa
no pássaro que a deixa
cada coisa está em outra
de sua própria maneira
e de maneira distinta
de como está em si mesma

a cidade não está no homem
do mesmo modo que em suas
quitandas praças e ruas

A universidade está no território e o território está na universidade. Mas, como diz o poema, variados são os modos de uma coisa estar em outra, cada um ao seu jeito. Dito assim, abstratamente, parece complicado. Então vou contar um fato para ilustrar como um conhecimento está, ao mesmo tempo e em sua forma particular, na universidade e no território. Vê só.

– Mas afinal, por que o nome da comunidade é Campos Verdes? – perguntou a professora ao final da manhã de trabalho, enquanto tomávamos café e comíamos bolo de chocolate, sanduiche, cueca virada. Estávamos todos sentados ao redor da pequena mesa num salão estreito e comprido, que, pela existência de um púlpito na extremidade oposta à entrada, pela bíblia a ele sobreposta, pelo violão apoiado à parede, supus ser uma igreja. Naquele momento, todavia, o espaço cultural era salão comunitário para reunião.

A pergunta, feita sem propósito transcendental, dirigida ao Paulo, o líder comunitário, por mera curiosidade, pra assuntar, recebeu resposta ao mesmo tempo singela e sugestiva. Disse o Paulo, esticando o braço robusto, a mão grossa de operário fazendo um arco no ar:

– É que antes isso aqui era tudo mato.

Mas o que há de essencial na resposta acidental? Já respondo. Como prólogo, deixa eu explicar que lugar é esse e o que estávamos fazendo ali.

A comunidade Campos Verdes fica no bairro Humaitá, em Porto Alegre. Está tão perto da cabeceira oeste do aeroporto Salgado Filho (o lado oposto ao da finada Vila Nazaré) que atravessa a sinalização luminosa de aproximação à pista de pousos e decolagens, postes metálicos em formato de T gigante, rajados de vermelho e branco.

Se você viesse do interior ao centro da capital pela avenida dos Estados, para acessar a Campos Verdes teria que pular o muro de concreto que separa a avenida da linha do trem metropolitano e do pátio de manobras da antiga rede ferroviária federal. Se viesse pela rua Edu Chaves, veria a entrada da comunidade à direita ao descer o viaduto Leonel Brizola.

O endereço preciso é rua Luiz Felipe Zamprogna. O que terá feito de importante o Seu Luíz Felipe, talvez jamais saibamos. O único dado biográfico que consta na placa da rua é o seguinte: “engenheiro”. Procurei no google mais informações sobre o sujeito e não encontrei. É, logo, uma rua desimportante, que homenageia um anônimo, num lugar longínquo, inacessível e desconhecido da cidade.

A tal rua é uma linha continua, sem cruzamentos, que avança mato adentro, com as casas da comunidade debruçadas sobre ela. Leva-se cinco minutos de caminhada desde o único acesso à rua até o fundo da vila. No começo da rua há casas de paredes sólidas, bem rebocadas, cobertas por telhas romanas, muros e grades bem pintados. (– Residências dos ferroviários – comentou alguém.) Conforme avançamos, o reboco das paredes vai escasseando, os tijolos ficam aparentes, as telhas romanas vão sendo trocadas pelas de fibrocimento. Ao fundo, já no final da rua, quase dentro do banhado, os barracos são de tábuas velhas, as cercas são construídas com madeira quebrada, o mato e a lama tomam conta do chão.

Fomos – professores e alunos – até lá para fazer levantamento das famílias: quantas são, onde estão, como foram parar ali. A demanda por esse levantamento surgiu em meio a uma ação judicial de despejo das famílias da área. Antes da visita que estou relatando, conhecemos (eu e a professora Heleniza Campos) as lideranças comunitárias na sede do Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos. Ali ficamos sabendo que cerca de 50 famílias ocuparam uma parte da área operacional da antiga rede ferroviária federal após serem removidas de outro lugar, já próximo à BR 116, necessário à construção das novas pontes que atravessam o Guaíba. Agora estão sob ameaça de serem expulsos novamente.

A visita do sábado 19 de agosto de 2023 foi feita por essa razão e nesse contexto. Já na vila, nos organizamos em grupos de dois ou três, que iam batendo de porta em porta, conversando com as famílias. Alguns moradores bem-dispostos ajudaram nessa abordagem. Um deles, baixo e atarracado, chegou junto à porta de um barraco e gritou alto, com vontade:

– Oh, Pescoço!

Como ninguém respondeu, ele insistiu:

– Oh, Pescoço!

Esperamos uns minutos e não apareceu viva! Passamos à casa adiante. Ele bateu palma forte e gritou novamente:

- Oh, Pescoço!

Uma pessoa veio à porta, abotoando as calças, fechando o zíper.

- Conversa aqui com o pessoal, faz favor - acrescentou.

O rapaz que chegou à porta consentiu - ã-rã! Minutos depois, seguimos para o barraco seguinte. Pela terceira vez ele voltou a se esgoelar:

- Oh, Pescoço!

Pensei: “Não é possível, todo mundo da vila se chama Pescoço?” Ocorre que, diferente do que o meu preconceito supunha, nem todos da pequena vila se conhecem. Alguns chegaram após a primeira leva de ocupantes. Há um número crescente de novos habitantes: pessoas fugindo do aluguel, famílias oriundas de outras vilas, de outros despejos, haitianos. E o querido e vibrante Pescoço, que chamava a todos por sua própria alcunha, gritava à porta de seus vizinhos desconhecidos como se estivesse convocando a si próprio.

E assim fomos papeando com os moradores. No início da tarde, paramos na igreja para tomar café e comer bolo, aquela de que falei antes. Aqui, retomo a resposta do Paulo (- Isso aqui era tudo mato) e a promessa que fiz de ir do particular ao geral.

O lugar onde está assentada a comunidade Campos Verdes é terra que nunca interessou ao capital imobiliário, nem à rede ferroviária, nem a ninguém. Por isso, ficou lá, crescendo capim navalha, pés de mamona e maricás. Eis que, num movimento nômade e de caráter desbravador, as famílias transformaram um monte de mato em casas, ruas, igreja. Não interessa que aquela terra não fosse a natureza primitiva, a selva selvagem. Interessa que com suor e trabalho algo parecido com cidade foi construído.

Aqui abro passagem para os historiadores Klafke, Weimer e Furini, que escreveram um livro intitulado “A cidade que devora malocas: habitação popular e o espaço urbano em Porto Alegre (1943-1973)”. Eles afirmam: “ao dizer ‘aqui só tinha mato’, os moradores dizem também ‘isso aqui nos pertence’, porque foram eles que ‘domesticaram’ aquele pedaço de natureza” (Klafke, Weimer, Furini, 2022, p.95). E acrescentam: “É uma fala

que, sendo mítica, também expressa uma reação à expropriação” (Klafke, Weimer, Furini, 2022, p.95).

Aqui está todo o conteúdo expresso na banal frase do Seu Paulo (lembra dela?). E, penso eu, não há nada de novo no front. O pobre é o pioneiro da ocupação dos espaços longínquos, inacessíveis e desconhecidos da cidade. Razão pela qual, nutrem sentimentos variados sobre esses lugares que domam: de vínculo de propriedade a laço afetivo. E quando alguém diz, “antes isso aqui era tudo mato”, está querendo dizer, “quero permanecer aqui, porque esse lugar me pertence, porque fui eu que fiz”.

Volto ao argumento inicial: aquele que diz que uma coisa está em outra, cada qual a sua maneira. No livro *Por uma Pedagogia da Pergunta* (2021), Paulo Freire diz o seguinte a Antonio Faudez: “Longe das massas populares, em interação apenas com seus livros, o intelectual corre o risco de ganhar uma racionalidade desencarnada, uma compreensão do mundo sem carne”. A pergunta, como aquela ingênua e descompromissada feita pela professora – “afinal, por que o nome da comunidade é Campos Verdes?” – acaba por abrir a oportunidade de um diálogo e de uma contaminação recíproca. Alguém poderá dizer assim:

– Mas o que o Paulo (o líder comunitário, não o educador) disse a universidade já sabia.

Não sabia, até ser dito. Ao menos para mim, foi necessário calar e escutar (ou seja, foi necessário que eu fosse habitado por uma outra experiência), para que eu pudesse pensar.

Referências bibliográficas:

Freire, P.; Faudez, (2021). A. *Por uma pedagogia da pergunta*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gullar, F. (2011). *Toda poesia*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Klafke, A. A.; Weimer, R. de A.; Furini, V. R. (2022). *A cidade que devora malocas: habitação popular e o espaço urbano de Porto Alegre (c. 1943 – c. 1973)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ISBN: 978-65-01-13080-4

CDL



9 786501 130804

