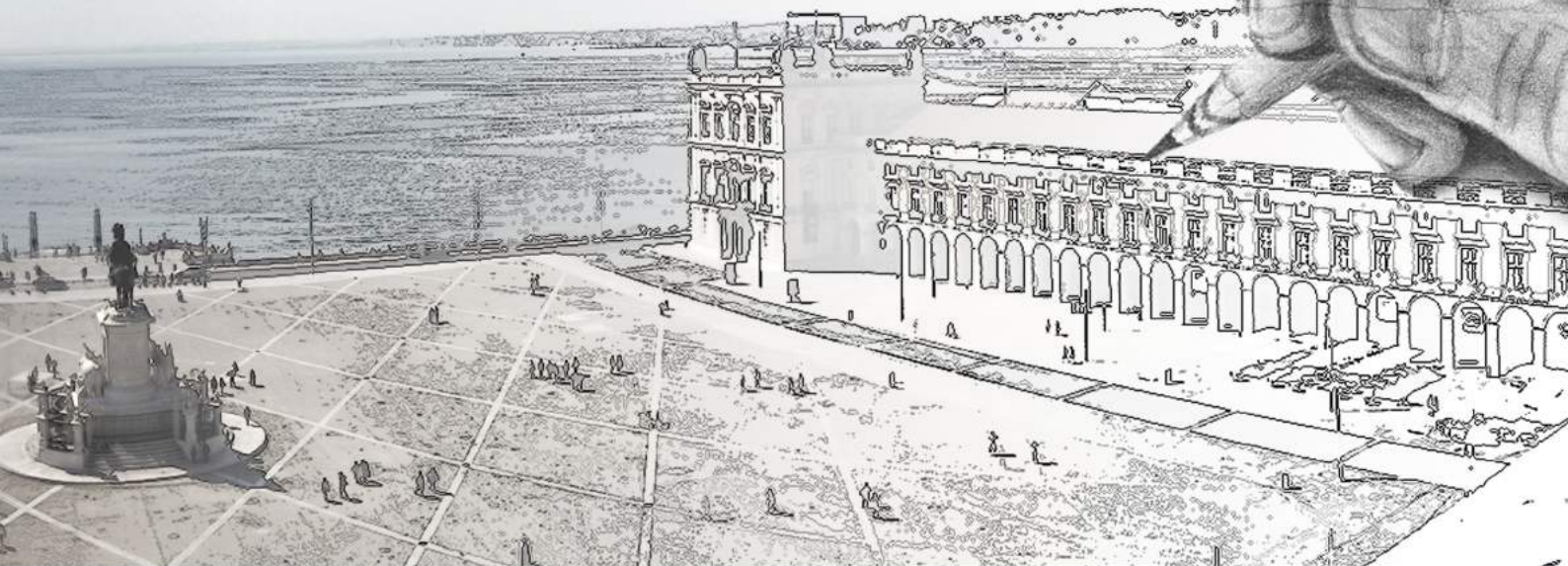


ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVIDOS • CONSTRUÍDOS



Número 6 | Volume 1 | 2017

ISSN 2183-4644

OBSERVAR E INTERVIR NO LOCAL.
ESPAÇO DA LUSOTÓPIA

DIREITO À CIDADE E MARGENS URBANAS

ASSISTÊNCIA TÉCNICA COMUNITÁRIA

TRANSFORMAÇÕES DE UMA VILA MINEIRA

DÉFICIT HABITACIONAL E DIREITO À HABITAÇÃO

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

MOVIMENTOS SOCIAIS DE 'MORADIA'

QUANDO A PERIFERIA VIRA CENTRO

QUANDO A PRÁTICA VIRA DISCURSO

PLANEAMENTO DE CAMPOS DE REFUGIADOS

CIDADE INSTANCIADA PARA REFUGIADOS

ESPAÇOS DE INCLUSÃO PARA REFUGIADOS

PRÁTICAS DE INVESTIGAÇÃO COLABORATIVA

Ficha Técnica

Título

Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade - Revista nº6, Volume nº1: Intervir no Local. Espaço da lusotopia

Organização

Isabel Raposo e Sílvia Jorge, Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Revista Semestral

Edição

Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design/CIAUD

Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Rua Sá Nogueira | Pólo Universitário | Alto da Ajuda

1349-055 Lisboa – PORTUGAL _ Tel.: +351 21 361 5817

E-mail: ciaud@fa.ulisboa.pt _ Sítio: <http://ciaud.fa.ulisboa.pt/>

Conselho de Redação

Maria Manuela Mendes; Teresa Sá; José Luís Crespo; Carlos Ferreira; Jorge Nicolau

Conselho Editorial

Alessia de Biase, Laboratoire Architecture Anthropologie, ENSA Paris La Villette; Elisabete Freire, FAUL; Fernando Moreira da Silva, FAUL; Filipa Ramalhete, UAL; Frank Eckardt, Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur und Urbanistik; Graça Índias Cordeiro, CIES-ISCTE; Graça Moreira, FAUL; Hugo Farias, FAUL; Inês Simões, FAUL; Isabel Guerra, ISCTE-IUL e UCP; Isabel Raposo, FAUL; João Cabral, FAUL; Jorge Macaísta Malheiros, IGOT-UL; Rita Almendra, FAUL; Sofia Morgado, FAUL; Tânia Ramos, FAUL; Tommaso Vitale, Centre d'études européennes, Sciences Po Urban School; Vírgilio Borges Pereira, ISFLUP

Diretora

Maria Manuela Mendes

Créditos

Ilustração da Capa

Miguel Rafael

Design gráfico

Samantha Alves Martinho

Edição digital

ISSN: 2183-4644

url: http://biblioteca.fa.ulisboa.pt/images/revistas/espacos_vividos_e_espacos_construidos06.pdf

Apoios

FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação e Ciência

CIAUD – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Apresentação de originais:

Os textos submetidos para publicação terão que respeitar um conjunto de normas formais indicadas em lugar próprio (ver Índice).

ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVIDOS • CONSTRUÍDOS

Revista número 6, volume 1
dezembro 2017

ÍNDICE

7

Editorial, *Maria Manuela Mendes*

9

Lista de Autores

10

Nota de apresentação, *Isabel Raposo e Sílvia Jorge*

» Artigos

MOÇAMBIQUE

13

Invocar o Direito à Cidade para uma releitura crítica da transformação das margens de Maputo no último meio-século, *Isabel Raposo e Sílvia Jorge*

22

Atuar sobre os processos habitacionais através da assistência técnica comunitária pela academia: Projeto Kaya Clínica, Maputo, *Luís Lage e Jéssica Lage*

30

Vila Mineira de Moatize: visões dos principais atores sobre as transformações em curso no território, *João Sitole*

BRASIL

42

Entre o lugar de origem e o lugar de destino: pela consolidação do direito à habitação na estrutura social urbana de Cuiabá, *Andréa Canavarros*

53

Programa de Urbanização de favelas e o Direito à Cidade: o caso do Colinas d'Oeste em Osasco, São Paulo, Brasil, *Viviane Rubio e Angélica Alvim*

63

Habitação Social no centro de São Paulo a partir da luta dos movimentos sociais de 'moradia': o exemplo do empreendimento Santa Cecília A, *Débora Sanches e Angélica Alvim*

71

Soledade: quando a periferia vira centro, *Sara Medeiros*

80

De volta ao futuro (anunciado): Quando a prática vira discurso nos projetos habitacionais brasileiros, *Débora Cavalcanti*

"CIDADES" DE
REFUGIADOS

88

Planeamento de campos de refugiados no Quênia. Notas para futura pesquisa, *Per Iwansson*

100

Cidade Instanciada: proposta conceitual de produção de espaços inclusivos para o acolhimento de refugiados, *Márcio Costa*

109

Espaços de inclusão (dos e) para os refugiados na Europa atual: *que Direito à Cidade?*, *Sílvia Leiria Viegas*

» Práticas profissionais | Testemunhos e experiências

ANGOLA

119

Práticas de investigação colaborativa nas margens urbanas. O Caso da Chicala, Luanda, *Paulo Moreira*

125

Normas para apresentação

128

Referees

Editorial

Este novo número 6 da *Revista Espaços Vividos, Espaços Construídos: estudos sobre a cidade* focaliza-se em grande medida no direito à cidade, mas também ao lugar e à habitação. De facto, e contrariamente ao que alguns ainda pensam, este conjunto de direitos não são do domínio da retórica, da utopia, nem tão pouco se configura como algo de datado e encerrado nos idos anos 60. Trata-se, outrossim, de uma temática sempre atual e emergente e sobre a qual interessa convocar novos olhares, leituras e experiências, uma vez que estamos perante um tema de interesse não só científico como também social, político e também cívico.

Convém acrescentar que deste conjunto de textos sobressai uma certa riqueza e pluralidade teórica e metodológica, para além de nos dar a conhecer uma diversidade de referenciais empíricos, localizados sobretudo em espaços da lusofonia, nomeadamente, Portugal, Angola, Brasil e Moçambique. Em comum mostram uma leitura crítica e reflexiva sobre o espaço urbano; questionando as dinâmicas e lógicas dominantes e neoliberais que têm marcado os mais diversos contextos geopolíticos, afigurando-se este como um fenómeno comum e transversal a vários países e continentes. Convém realçar que este número inaugura uma nova seção desta revista, consagrada aos dossiers temáticos. Concretamente e neste caso, o mote centra-se nas "cidades" e campos de e para refugiados.

Por último, expressamos um agradecimento e reconhecimento singular ao Gestual, à sua coordenadora, Professora Doutora Isabel Raposo, mas também à Sílvia Jorge, pelo intenso e infundável trabalho de organização e revisão dos textos, aos autores, bem como aos avaliadores e à designer Samantha Martinho, pela sua dedicação exemplar na produção desta revista.

Maria Manuela Mendes

Lista de Autores

Andréa Figueiredo Arruda Canavarros - Arquiteta e urbanista, doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-UL). Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil.

Angélica Tanus Benatti Alvim - Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e, desde 1991, Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde é atualmente Diretora (2016-2019) e docente no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Débora Cavalcanti - Arquiteta, doutora em Planeamento Urbano pela *London School of Economics and Political Science* (LSE-UK), Professora Adjunta na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (FAU/UFAL), Maceió, Alagoas, Brasil.

Débora Sanches - Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie sendo atualmente Docente desta Faculdade bem como do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design no Centro Universitário de Belas Artes de São Paulo.

Isabel Raposo - Arquiteta, doutora em Urbanismo pela Universidade de Paris XII, Professora Associada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, coordenadora do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Jéssica Lage - Arquiteta e planeadora física, doutoranda em Arquitetura na Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.

João Sitole - Arquiteto, doutorando em Urbanismo na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Luís Lage - Arquiteto, doutor em Levantamento, Análise e Representação da Arquitetura e Ambiente na Universidade de Roma *La Sapienza*. Professor e ex-Diretor da Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane e atualmente coordenador do Projeto Kaya Clínica em Maputo.

Márcio Costa - Arquiteto, mestre em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Colaborador do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Paulo Moreira - Arquiteto, doutor em Arquitetura, investigador na *The Cass School of Architecture, London Metropolitan University*. Desde 2013, é coordenador do projeto de investigação Observatório da Chicala, sediado no Departamento de Arquitetura da Universidade Agostinho Neto. Colaborador do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Per Iwansson - Arquiteto e urbanista. Trabalhou no planeamento de campos de refugiados e de habitação de emergência para o ACNUR, no Quênia e outros países africanos, na Bosnia & Herzegovina e nos Balcãs, entre 1992 e 1995. Trabalhou para a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI) na reconstrução da habitação e infraestruturas destruídas pela guerra na Bosnia & Herzegovina, entre 1995 e 2003.

Sara Medeiros - Geógrafa, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Sílvia Jorge - Arquiteta, doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Investigadora e bolsista do CIAUD e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

Sílvia Leiria Viegas - Arquiteta, doutora em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL). Bolsista de pós-doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia, no Núcleo de Estudos sobre Cidades, Cultura e Arquitetura do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Viviane Manzione Rubio - Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2017) e docente na mesma Faculdade. Foi coordenadora de Projetos na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Osasco (2006-2017).

Nota de apresentação

Em resposta ao desafio lançado pela revista “Espaços vividos, Espaços construídos: estudos sobre a cidade”, organizaram-se dois números especiais (5 e 6), em torno de um dos principais temas em que o Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (Gestual/CIAUD-FAUL) tem centrado a sua investigação-ação: “Observar e Intervir no Local”, a partir da leitura do espaço como *produto social*, na linha crítica de Henri Lefebvre (1974). Agregou-se um conjunto de ensaios, desenvolvidos pelos seus membros ou por investigadores e técnicos com abordagens similares que o Gestual tem acolhido. De caráter mais teórico ou mais empírico, as reflexões aqui reunidas abordam a produção e transformação do espaço habitacional, em diferentes contextos, com ênfase nas margens urbanas e nos grupos de menores recursos. São contributos para uma visão crítica do modelo hegemónico de produção do espaço e de mercantilização da cidade e para uma reflexão alargada sobre resistências e intervenções alternativas, visando uma cidade mais inclusiva e justa, bem como sobre o papel de diferentes atores, entidades públicas e privadas, organizações da sociedade civil, organizações comunitárias de base e movimentos sociais. Abordam territórios concretos e diferentes tipos de espaços habitacionais, desde bairros autoproduzidos, ditos ‘informais’, loteamentos ou bairros de gênese ilegal, bairros de promoção pública e de realojamento, a bairros mais centrais ou, noutra dimensão, a campos de refugiados. Pretendeu-se desta forma cruzar diferentes territórios, situações de exclusão e experiências de intervenção alternativa ou de luta pelo direito à habitação, ao lugar e à Cidade, na perspetiva emancipadora e de coprodução do espaço de Henri Lefebvre (1968). Dado o alargado leque de contribuições, organizaram-se os artigos em dois grandes subtemas geográficos, sendo o primeiro centrado em Portugal (número 5 da revista) e o segundo (número 6) em outros países da lusotopia (Angola, Brasil, Moçambique), ao qual se acrescentou um dossier sobre “cidades” de refugiados em outras paragens. Ambos os números (5 e 6) incluem testemunhos de experiências profissionais ou metodológicas, com intervenção direta no território.

O presente número 6 apresenta um conjunto de doze artigos. Os três primeiros incidem o olhar sobre cidades moçambicanas, sendo os dois primeiros especificamente sobre a capital. **Isabel Raposo e Sílvia Jorge** refletem sobre a per-

tinência do recurso à noção de Direito à Cidade, preconizada por Lefebvre, para uma (re)leitura histórica contextualizada, a nível global e local, e uma compreensão mais crítica do processo de (auto)produção e transformação das margens de Maputo, numa abordagem diacrónica, dos últimos anos do regime colonial até à atualidade. As autoras interrogam o acesso dos seus habitantes à habitação, aos serviços urbanos, a uma centralidade renovada e, sobretudo, o ‘direito à Obra’, registando resistências e aliados, bem como abordagens alternativas ao sistema dominante. **Luís Lage e Jéssica Lage**, a partir de um desfiar de paradigmas de intervenção em assentamentos autoproduzidos, apresentam as linhas condutoras de um projeto em curso de extensão universitária, inovador e interdisciplinar, o Kaya Clínica, que aposta no envolvimento da academia na assistência técnica comunitária e na qualificação habitacional de um bairro das margens de Maputo, George Dimitrov. Os autores sublinham a desejada continuidade do projeto para além do período em que conta com o financiamento e impulso da Agência Espanhola de Cooperação Internacional. **João Sitole** restitui a sua pesquisa de campo em Moatize, uma vila mineira da província de Tete, questionando e espacializando, numa perspetiva diacrónica, o impacte da mineração e os conflitos socioespaciais gerados. O autor confronta o papel e as visões dos três principais grupos de atores envolvidos nas transformações em curso – as empresas de exploração mineira, o governo local e a população afetada –, evidenciando as dificuldades das instituições públicas em servir de mediadoras entre as lógicas de lucro das empresas e as racionalidades de sobrevivência dos habitantes.

Os cinco artigos que seguem sobre o contexto urbano brasileiro restituem a problemática das extensas e diversas margens urbanas de várias cidades e enquadram o alcance e limites de políticas, ações e resistências, desafiando o papel de diferentes atores, públicos, privados, academia, sociedade civil e movimentos sociais. **Andréa Canavarros**, a partir de uma breve contextualização sobre o panorama dos assentamentos precários e sobre a contradição entre a progressista legislação urbana posterior à Constituição Federal de 1988 e os discursos e práticas políticas, centra o seu olhar na cidade de Cuiabá, no Mato Grosso. A autora mostra como a relevância atribuída ao déficit quantitativo em detrimento do qualitativo, visa justificar uma promoção

pública habitacional, periférica e homogênea, reprodutora da condição de precariedade, em vez de apostar na melhoria urbano-habitacional e na regularização fundiária dos assentamentos. O artigo de **Viviane Rubio e Angélica Alvim** foca-se nos programas de urbanização de favelas posteriores a 1988, tomando como estudo de caso um município da região metropolitana de São Paulo, Osasco, e refletindo sobre o alcance e os limites do Programa de Urbanização Integral de Favelas, aí lançado em 2005, visando a regularização física e fundiária, a participação social e a erradicação da pobreza. Apesar do avanço do processo participativo e das obras realizadas, as autoras registam, como descompassos, a pequena escala e o tempo longo de intervenção, a falta de manutenção e a afluência de novos moradores às áreas de risco ambiental. O artigo de **Débora Sanches e Angélica Alvim**, focado na precariedade habitacional da área central do município de São Paulo, regista o alcance dos programas e projetos de interesse social lançados em 1989 por um governo progressista, que estimulou a organização dos movimentos sociais de ‘moradia’, os quais passaram a reivindicar projetos participativos de requalificação urbana e habitacional com autogestão. O empreendimento de Santa Cecília desencadeado em 1996 é apresentado como um caso bem-sucedido, pautado por uma estreita articulação entre o movimento de ‘moradia’, assessoria técnica e poder público. Os dois artigos que seguem observam, numa análise diacrónica, as transformações ocorridas nas últimas décadas, subjugadas às novas dinâmicas económicas e sociais. **Sara Medeiros**, a partir da descrição cronológica de um estudo de caso na cidade de Natal, o conjunto habitacional Soledade construído em 1977, mostra como conjuntos habitacionais abandonados e periféricos podem ganhar uma certa centralidade, quando são alvo de investimento público ou privado e se desencadeiam processos de valorização imobiliária e gentrificação, visíveis nos novos tipos de habitação. Como a autora postula, a qualificação das áreas urbanas segregadas pode ser geradora de formas de valorização capitalista, de que são atores os próprios moradores. **Débora Cavalcanti** recorda as experiências autogestionárias precursoras e progressistas dos anos de 1990, dinamizadas pela Constituição de 1988, com foco na ação da organização não-governamental CEARAH Periferia, na cidade de Fortaleza, que articulou a habitação e urbanização ao emprego e à formação e comunicação das comunidades. Criticando a falta de monitorização destas experiências e os problemas gerados pelas novas políticas públicas de promoção habitacio-

nal de grande escala, a autora esboça princípios de intervenção visando ultrapassar os limites da Nova Agenda Urbana e sublinha o papel das insurgências e da autonomia das comunidades.

O dossier sobre “cidades” de refugiados em outras paragens confronta a praxis profissional com a reflexão académica. **Per Iwansson** restitui, na primeira pessoa, como foram planeados, em 1991 e 1992, alguns dos campos de refugiados do Quênia, dos maiores do mundo, refletindo sobre o impacto do planeamento na gestão dos campos e na qualidade de vida e questionando a sua localização periférica e o seu carácter temporário, que se mantém 25 anos depois. Face ao investimento e às transformações que ocorrem nos campos e nas suas proximidades, o autor questiona porque estes campos provisórios não se convertem em centros de desenvolvimento das regiões em que se localizam, ou seja, em cidades. O artigo de Márcio Costa esboça uma resposta processual e projetual a esta questão. A partir de um reconhecimento dos vários campos e abrigos de refugiados no mundo, este autor ensaia uma proposta conceptual de solução alternativa de modelo territorial de acolhimento com carácter de permanência, que visa integrar o esforço financeiro da comunidade internacional e dos países de acolhimento, bem como responder ao direito à cidade e ao acesso a um habitat condigno. **Sílvia Viegas** apresenta os primeiros passos do seu projeto de investigação dirigido para os espaços de inclusão socioespacial e habitacional dos refugiados do Médio Oriente e de África na Europa de hoje. Tomando Lisboa como estudo de caso e o acolhimento de africanos de língua portuguesa em Portugal depois de 1975, como referência, a autora recorda a tendência à autoprodução nas áreas metropolitanas e os impactes segregadores e excludentes do realojamento coercitivo e de grande escala, e explora o cruzamento entre a produção de espaços sociais e os espaços políticos.

Por fim, o artigo de **Paulo Moreira** restitui a sua prática de investigação colaborativa nas margens urbanas de Luanda, especificamente na Chicala, realçando o seu contributo para a aproximação entre o bairro e a cidade e para a criação do ‘Observatório da Chicala’. O autor sublinha o papel da dimensão pública da investigação e do arquiteto/investigador na consolidação da memória coletiva de um lugar e no apelo a trabalhos futuros apoiados em abordagens alternativas, mais inclusivas e emancipatórias.

Isabel Raposo e Sílvia Jorge



MOÇAMBIQUE

Invocar o Direito à Cidade para uma releitura crítica da transformação das margens de Maputo no último meio-século

Isabel Raposo^a, Sílvia Jorge^b

Resumo

Nas extensas margens de Maputo, onde o acesso a um habitar digno e a serviços urbanos básicos é ainda maioritariamente precário e onde a diferenciação socioespacial tem aumentado, a convocação do direito à cidade permanece liminar. Neste texto, refletimos sobre a pertinência do recurso a esta noção, na linha de Lefebvre (1968), para uma (re)leitura histórica crítica do processo de (auto) produção e transformação das margens urbanas da capital moçambicana, desde os últimos anos do regime colonial até à atualidade. Servem de referência estudos anteriores, nomeadamente das autoras, sobre as políticas urbanas, as práticas de habitar e as reações quotidianas à produção capitalista da cidade.

Palavra-Chave

Direito à cidade; Margens de Maputo; Produção capitalista da cidade; Práticas de habitar; Políticas urbanas; Reações quotidianas.

Abstract

On the extensive margins of Maputo, where the access to a decent dwelling and basic urban services is still mostly precarious and where the socio-spatial differentiation has increased, the convocation of the right to the city remains preliminary. In this text, we reflect about the pertinence of recourse to the notion, in line with Lefebvre (1968), for a critical historical (re)reading of the process of (self)production and transformation of the urban margins of the Mozambican capital, from the last years of the colonial regime to the present time. Previous studies, namely of the authors, about the urban policies, the practices of inhabiting and the everyday reactions to the capitalist production of the city serve as reference.

Keywords

Right to the city; Margins of Maputo; Capitalist production of the city; Practices of living; Urban policies; Everyday reactions.

Introdução

Neste artigo, invocamos a noção de Direito à Cidade na linha de Lefebvre (1968), como ferramenta de releitura crítica do processo de (auto)produção e transformação das margens urbanas de Maputo, neste último meio século decorrido desde a primeira edição da obra de referência do autor – *Le droit à la ville*. Revisitamos as políticas urbanas e habitacionais, as práticas de habitar e as reações quotidianas às racionalidades burocráticas e mercantis decorrentes dos processos de transformação política e económica e, desde o virar do milénio, de financeirização, que aí têm lugar.

Contextualizamos as mudanças registadas nas margens desta capital africana nas perceções globais sobre o direito à cidade, tomando como referência, para além de Lefebvre, autores como Harvey (2008) e Souza (2010). Enquanto arqui-

tetas-urbanistas, referir-nos-emos a três eixos propostos por Lefebvre (1968), já convocados em outros estudos (Raposo, 2016): o direito de acesso a uma habitação condigna e a serviços urbanos básicos; o direito de todos a uma centralidade renovada e a uma cidade mais democrática regida pelo valor de uso; e o direito dos habitantes das margens urbanas a participarem na transformação da cidade e do seu bairro, ou seja, a serem (co) autores dessa transformação, o que o autor designa de direito à Obra. O objetivo central desta reflexão é perceber qual a pertinência da referência à noção de direito à cidade como ferramenta de releitura histórica para uma compreensão mais crítica das políticas urbanas e habitacionais, das práticas de habitar e das reações ao sistema hegemónico, bem como para a identificação de ações de transformação de carácter emancipador. Apoia-

^a Arquiteta, doutora em urbanismo pela Universidade de Paris XII, Professora Associada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-UL) e coordenadora do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (Gestual) do Centro de Investigação CIAUD/FA-UL. Email: isaraposo52@gmail.com.

^b Arquiteta, mestre em "Reabilitação da Arquitetura e Núcleos Urbanos", doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, Investigadora e bolsista do CIAUD e membro do Gestual-CIAUD/FA-UL. Email: aivlisjorge@gmail.com

mos esta releitura crítica e reflexiva em pesquisas de campo aprofundadas realizadas pelas duas autoras (Oppenheimer e Raposo, 2002 e coords. 2007; Raposo coord., no prelo; Jorge, 2015, 2017), em reflexões cruzadas posteriores no seio do Gestual¹ e em pesquisas de outros autores, num estreito diálogo entre a teoria aqui convocada e o campo empírico. Organizámos a reflexão em dois grandes períodos: da última década da administração colonial (1960-1974) à primeira década de governo independente (1975-1985); e dos primeiros quinze anos de reabertura ao mercado e sua liberalização (1985-2000) à consolidação do modelo neoliberal no novo milénio (2000-2017). Revisitamos nas linhas que seguem as principais mudanças operadas nas margens de Maputo nestes dois períodos, à luz do direito à cidade.

1. Do fim do domínio colonial à proclamação de uma maior igualdade e equidade socioespacial

Em Maio de 1968, pouco depois de Lefebvre publicar o seu manifesto sobre “O direito à cidade”, irrompiam na Universidade de Nanterre onde lecionava, os movimentos estudantis contra o capitalismo, o autoritarismo e a burocracia estatal. Passara uma década e meia do nono Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1953, onde se lançara uma crítica aberta ao funcionalismo alienante do Movimento Moderno, aos processos de decisão verticais, aos efeitos excludentes das operações de renovação e gentrificação dos centros urbanos e aos realojamentos massivos do pós-guerra em periferias segregadas. Emergiam nesse período, entre arquitetos, urbanistas e cientistas sociais, novos programas e projetos urbanos alternativos, inclusivos e participados, ao mesmo tempo que eclodiam em diversas grandes cidades movimentos e lutas urbanas em torno do direito à habitação e ao lugar (Castells, 1973).

A última década colonial e um novo olhar sobre o “caniço”

Nesta mesma década e, especificamente, desde 1964, Moçambique mergulhava numa intensa luta de libertação contra o domínio colonial português, que se estendeu até 1974 e conduziu, em Junho de 1975, à proclamação da independência. Portugal investira na industrialização de Moçambique, desde a década de 1950, concentrada na periferia da capital (Matola e Machava), en-

tão Lourenço Marques, promovendo a verticalização da denominada “cidade de cimento” onde residia a sociedade colonial. Ao mesmo tempo, assistia-se à lenta, mas progressiva, expansão desta cidade urbanizada, apoiada na *tábula rasa* das margens urbanas adjacentes - então denominadas “caniço” pelo material dominante de construção -, onde residia a sociedade colonizada. De acordo com Rita-Ferreira (1967/68, p. 192), as ações de renovação e despejo aí desencadeadas constituíram um dos “principais motivos de ressentimento” da população autóctone, que ia sendo afastada para cada vez mais longe da cidade urbanizada.

Sob pressão da luta armada de libertação nacional, a administração colonial investiu na modernização da economia e incluiu pela primeira vez na sua agenda urbana o “caniço”, mais precisamente os bairros que circundam a cidade urbanizada, tidos como o epicentro dos ideais de independência (Forjaz [*et al.*], 2006, p. 15). Quer a administração municipal, ciosa de afastar a população autóctone dos movimentos de libertação, quer alguns intelectuais, expressando um distanciamento crítico da ideologia colonial, defendiam a melhoria das condições de vida no “caniço”. É o que atesta nomeadamente: o manifesto do arquiteto Pancho Guedes, “Várias receitas para curar o mal do Caniço e o Manual do Vogal sem Mestre”, publicado em 1963; a pesquisa mais aprofundada de Rita-Ferreira, *Os Africanos de Lourenço Marques*, publicada em 1967-68; bem como o último plano colonial para a capital, o “Plano Diretor de Urbanização de Lourenço Marques”, concluído em 1969, que pela primeira vez se ocupou do “caniço”, tendo-se procedido ao levantamento atento do tecido existente e proposto medidas para a sua qualificação.

Esta aproximação às margens expressa-se também na criação, em 1969, do Gabinete de Urbanização e Habitação de Lourenço Marques (GUHARLM), que elaborou dois planos de ação visando a qualificação destes territórios: o “Plano de Beneficiação da Área Suburbana de Lourenço Marques” e o “Plano Parcial das Lagoas” (Mazembe, 2006; Jorge, 2017, p. 70). Como descreve Mazembe (2006), para além da melhoria dos acessos, que visava a entrada no “caniço” de transportes coletivos, bombeiros, ambulâncias - mas também de carros militares -, os planos propunham: (i) a melhoria de outras infraestruturas e serviços - a eletrificação de vias principais, a construção de fontanários e a remoção do lixo; e (ii) a construção de equipamentos diversos - escolares, extraescolares e gimnodesportivos, através da criação de unidades polivalentes, de saúde

¹ Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (Gestual), do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD), da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-UL).

(postos médicos, centros de saúde, maternidades) e centros sociais.

Embora defendessem o acesso a melhores serviços para a população autóctone, o impacto destas visões, estudos e intenções foi reduzido: poucas ações de melhoramento se concretizaram e a dualidade entre a “cidade de cimento” e o “caniço” prevaleceu. Por outro lado, a defesa do acesso a uma centralidade renovada não fazia parte do léxico colonial: os africanos servidores dos colonos, não contabilizados como urbanos, estavam remetidos a residir nas margens de Maputo, excluídas dos limites territoriais da cidade, enquanto não eram submetidas à investida colonial. Neste sentido, as populações autóctones continuavam a ser as principais autoras do seu espaço de habitar, adaptando os modelos costumeiros ao progressivo adensamento espacial e às normativas urbanas coloniais. Impedidos de construir em alvenaria, dado o estatuto provisório da sua ocupação, a maioria das construções tinha planta retangular com divisões, paredes de caniço ou, menos frequentemente, de pau-a-pique e cobertura de zinco. Apenas os africanos assimilados e com mais recursos logravam construir uma casa de madeira e zinco, que representava maior estatuto e era mais frequente nos bairros imediatamente adjacentes à cidade colonial urbanizada. As famílias em situação mais precária viviam em casas arrendadas, ficando sujeitas ao pagamento de aluguer e à especulação do mercado imobiliário. O direito a serem co-autores do seu espaço de habitar estava assim condicionado pela submissão à ordem colonial e capitalista. Neste sentido, a luta pela autodeterminação e libertação do povo moçambicano constituía uma condição prévia à luta pelo direito à cidade no sentido amplo de Lefebvre.

Uma década de ideologia socialista

Com a crise do petróleo de 1973, foi instaurada a nível mundial uma ordem neoliberal, que se afirmou na década de 1980, apoiada na mercantilização da cidade, marginalizando o discurso emergente sobre o direito à cidade e as alternativas mais inclusivas e participadas. Esta tendência só se manifestou em Moçambique em meados da década de 1980. Até lá, na primeira década de independência, de 1975 a 1985, o novo governo de inspiração socialista, partido úni-

co (Frelimo²) e economia planificada, apostou numa maior equidade e igualdade socioespacial, traçando reformas políticas e económicas assentes em forte mobilização política e social.

Foram tomadas várias medidas que visavam a intervenção do Estado em vários domínios, em benefício das populações urbanas, em particular da capital, Maputo, das quais se ressaltam, seguindo Oppenheimer e Raposo (2002, p. 16): (i) a ampliação dos limites territoriais das cidades na 1^a Reunião Nacional das Cidades e Bairros Comuns, em 1979, que passaram a incluir as zonas suburbanas, visando “diminuir as desigualdades herdadas do colonialismo”, bem como as zonas verdes, “consideradas a base do autoabastecimento urbano” (*id.*, p. 14); (ii) a nacionalização da terra (1975) e dos prédios de rendimento (1976)³, com o objetivo de acabar com o mercado fundiário e imobiliário e reduzir a discriminação social⁴, medidas que facilitaram a instalação das populações rurais nos terrenos livres das margens urbanas e permitiram o acesso à cidade urbanizada e a uma habitação pluri-familiar a populações oriundas das margens urbanas ou das zonas rurais; (iii) a definição dos novos critérios de fixação das rendas (1976) em função dos rendimentos familiares e do número de pessoas do agregado familiar, constituindo uma forma de subvenção da habitação urbana e de atração para a cidade; (iv) o investimento na qualificação das margens urbanas, com a melhoria de infraestruturas e equipamentos básicos, de forma a diminuir a dualidade urbana, aprofundando e concretizando o trabalho iniciado pelo GUHARLM (Jorge, 2017), convertido com a independência em Direção Nacional de Habitação (DNH); e (v) a nacionalização da educação e da saúde e a extensão a todos os bairros da rede escolar a nível primário.

Data deste período uma intervenção de qualificação urbana precursora e paradigmática, o Projeto de Urbanização de Maxaquene e Polana Caniço (1977-1979), dois bairros autoproduzidos localizados às portas da cidade urbanizada. Financiado e apoiado pelas Nações Unidas, este projeto desenvolvido na DNH assentou em duas linhas estratégicas – na participação dos moradores e na elaboração de um plano geral de ordenamento – e teve dois objetivos principais: a implementação de infraestruturas básicas e a melhoria das habitações, por via da autoconstrução e da assistência técnica (Arrechi, 1980; Pinsky, 1980; Saevfors, 1986).

² A Frelimo – Frente de Libertação de Moçambique – foi criada em 1962, como Movimento de Libertação contra o jugo colonial. Em 1977, dois anos depois da proclamação da independência (1975), a Frelimo converteu-se em Partido único até à nova Constituição de 1990 que adoptou o sistema de multipartidarismo. A Frelimo permanece ainda hoje como a principal força política do país.

³ Segundo o artigo 8.º da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 e o Decreto-Lei n.º 5/76, de 5 de Fevereiro, respetivamente. Em 1979, foi publicada a Lei de Terras – Lei n.º 6/79, de 3 de Julho.

⁴ Para o efeito o Estado criou um organismo próprio – a Administração da Propriedade Imobiliária do Estado (APIE) –, responsável por atribuir os fogos disponíveis, estabelecer o valor das rendas, controlar as habitações devolutas ou abandonadas e administrar os prédios.

Estas diversas medidas contribuíram para o direito à cidade nos três níveis considerados: (i) uma parte da população das margens instalou-se nos prédios da cidade urbanizada, nacionalizados pelo governo e abandonados pelos colonos; (ii) a “cidade de cimento” foi apropriada pelas populações das margens que aí trabalhavam, permitindo o acesso a serviços e a participação em festividades, ao mesmo tempo que as margens passaram a integrar o território da cidade e ganharam uma centralidade renovada com novas infraestruturas e serviços e uma nova organização da vida comunitária; e (iii) os habitantes das margens conquistaram o direito ao lugar e a organizar o seu espaço de habitar, surgindo um novo tipo de casa autoconstruída, em alvenaria, que alguns chamaram de tipo Samora (Raposo, coord., no prelo), primeiro sinal de modernidade ainda modesto.

Quanto ao direito à Obra, no sentido lefebvriano de direito a participar e a ser co-autor na transformação da cidade (2009 [1968], 2000 [1974]), a organização comunitária dos bairros em grupos dinamizadores foi, nos dois primeiros anos de independência, palco de intenso debate democrático. Porém, em 1977, os grupos dinamizadores passaram a ser controlados pela Frelimo, com a sua conversão em Partido, norteado pelo princípio do “centralismo democrático”, e transformaram-se numa estrutura administrativo-social de gestão comunitária e de enquadramento e controlo político das populações. A hierarquia colonial deu lugar a uma hierarquia partidária e a um aparelho burocrático que reafirmaram a ação criadora das populações e que se acentuaram com a extensão da guerra civil – a chamada Guerra dos Dezasseis anos (1977-1992). Visando conter a expansão urbana e controlar os cidadãos, foi lançada, em 1983, já em plena guerra civil, a “Operação Produção”, uma medida fortemente repressiva – de expulsão forçada dos ditos “improdutivos” urbanos⁵ para as terras de origem ou para províncias remotas (Brito, 1991, pp. 236-246) – que agudizou a precarização das famílias atingidas e contribuiu para a descreditação do governo. Apesar desta e de outras medidas de controle, Maputo continuou a crescer à custa do adensamento e expansão das suas margens urbanas, sobretudo com base na autoprodução e na atribuição de talhões para autoconstrução.⁶

2. Da adoção do ajustamento estrutural à consolidação do modelo neoliberal

A abertura ao mercado em período de guerra civil

A partir de meados da década de 1980, face ao reforço da crise económica em que o país mergulhava desde 1981, ao alastramento da guerra civil e à pressão da comunidade internacional, Moçambique abriu-se à economia de mercado, tendo adotado programas de ajustamento estrutural assentes na privatização e na diminuição da função reguladora do Estado, ao nível da economia e dos serviços. O resultado, como sublinhado por Oppenheimer e Raposo (2002), foi o grande aumento da percentagem de pobres na capital (sextuplicando o seu número entre os censos de 1980 e 1997), concentrados sobretudo nas suas margens urbanas, e a afirmação da economia informal, que se tornou o principal meio de sobrevivência nestes territórios. Até ao Acordo de Paz de 1992, com a afluência de populações deslocadas das zonas em guerra e com a diminuição da intervenção pública, as margens urbanas densificaram-se e estenderam-se e a habitação e os serviços básicos degradaram-se em toda a capital. O direito à cidade estava limitado, nesta condição, à sobrevivência fora do palco da guerra.

A construção do modelo neoliberal e o retorno dos mais vulneráveis às margens

Em período de paz, Moçambique seguiu a tendência global de afirmação neoliberal. Com a abertura ao multipartidarismo (em 1990), a reformulação do papel do Estado e a sua aliança com o capital privado e os grandes interesses financeiros, as privatizações multiplicaram-se e entraram em cena novos atores: (i) o Estado central diminuiu o seu papel e privatizou o parque imobiliário público, o que se traduziu na periferação dos grupos de menos recursos que se haviam instalado na cidade urbanizada; (ii) os investidores privados, nacionais e estrangeiros, começaram a intervir em grandes projetos na cidade urbanizada, voltando a acentuar a dualidade urbana; (iii) o município viu o seu papel reforçado com a implementação das reformas de descentralização e municipalização, sob pressão das agências internacionais, em particular do Banco Mundial, mas não dispunha de recursos para intervir nas margens urbanas; (iv) os organismos internacionais ditaram a es-

⁵ Era considerado improdutivo quem não possuísse, ou não dispusesse, no ato de interceção policial, os documentos de identificação exigidos.

⁶ De acordo com Oppenheimer e Raposo (2002, p.39), o Estado terá disponibilizado, entre 1975 e 1985, aproximadamente 14.400 talhões em Maputo e na Matola.

tratégia neoliberal de intervenção na cidade; e (v) apenas as organizações não governamentais (ONG), estrangeiras e nacionais, se interessaram pelas margens urbanas, apostando sobretudo nos direitos humanos nas cidades.⁷

Foram lançadas novas medidas influenciadas pela cartilha neoliberal: (i) em 1991, foi decretada a privatização do parque habitacional do Estado⁸ e foram promovidas novas unidades habitacionais por via do mercado; (ii) em 1997, foi publicada a nova Lei de Terras⁹, na qual, embora a terra permaneça propriedade do Estado, se assume um compromisso entre os direitos dos cidadãos sobre a terra e o investimento privado, nacional e estrangeiro (Serra, 2013, p. 59); e (iii) em 1999, ficou concluído o Plano de Estrutura da Área Metropolitana de Maputo, realizado de forma tecnocrática por duas empresas estrangeiras com financiamento do Banco Mundial, gerando grande polémica na sociedade civil pela falta de discussão pública, mas também na Assembleia Municipal de Maputo, não tendo sido aprovado.

Esta nova constelação de poderes, responsabilidades e interesses promoveu a lógica de mercado capitalista (Jorge, 2017). O centro urbanizado passou a acolher a maioria das intervenções assumidas pelo Estado, bem como por investidores e promotores privados, assistindo-se à renovação, reabilitação e conservação de parte do parque habitacional e dos serviços urbanos. Estes processos assentaram na (re)emergência de processos de gentrificação, com a saída – ditada ou forçada pela lei do mercado – dos cidadãos de menores e médios recursos para bairros cada vez mais periféricos. Neste período, as margens urbanas beneficiaram apenas das ações de melhoria de algumas infraestruturas e serviços básicos, conduzidas por ONG, mas, como referem Raposo e Ribeiro (2007), essas ações tinham carácter tendencialmente pontual e assistencial e nem sempre eram alicerçadas em abordagens mais participativas e emancipatórias. Estes atores não lograram responder às carências e aspirações da maioria dos habitantes (Raposo 2007, p. 242).

Face ao contínuo crescimento populacional, à incapacidade de resposta dos organismos de gestão e ordenamento do território e às opções económicas neoliberais, na década de 1990 persistiu a extensão não planificada do território e o adensamento dos bairros autoproduzidos mais antigos. Ao nível do direito à cidade, sublinha-se: (i) a insuficiência dos serviços e infraestruturas básicos nestes bairros, decorrente da sua sobrelotação, ausência ou deterioração e da sua privatização, contribuindo para um aumento da segregação

e exclusão socioespacial; (ii) o agravamento das condições de habitabilidade das famílias de menores recursos nas margens urbanas e o seu afastamento progressivo do centro urbanizado, onde se concentra cada vez mais riqueza e serviços; e (iii) o aumento da diferenciação socioespacial no interior das margens urbanas (bem como entre estas e o centro urbanizado) e a falta de constrangimentos urbanísticos, refletidos numa diversidade de tipos de casas, das muito precárias às cada vez mais modernas e urbanizadas com maior área, incluindo corredor, casa de banho e cozinha interiores, cobertura de águas desenhadas e mais elementos decorativos (Oppenheimer e Raposo, 2002 e 2007). Ao nível do direito à Obra, merece referência neste período o papel de um grupo de deputados municipais na oposição – os Juntos pela Cidade –, “minoritário, mas coeso e forte”, que favoreceu o debate público em torno da gestão urbana, com consequências concretas mas sobretudo ao nível da cidade urbanizada (Raposo 2007, p. 229).

Consolidação neoliberal e construção de alternativas

No novo milénio, a globalização neoliberal e a produção capitalista do espaço traduzem-se a nível mundial no aumento das desigualdades socioespaciais e na extensão das margens urbanas. Neste contexto, a noção de direito à cidade volta a ser convocada globalmente, tanto por movimentos e redes sociais, como por governos e agências internacionais. Em 2005, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, foi aprovada a “Carta Mundial do Direito à Cidade”, a que se seguiram inúmeras cartas, plataformas, manifestos e declarações sobre o tema e, desde 2015, a noção de direito à cidade tornou-se um pilar fundamental da preparação e realização da Nova Agenda Urbana do Habitat III. Esta larga apropriação inclui, como referimos em Raposo (2016) e Jorge (2017), ideários distintos: de uma visão limitada ao acesso à habitação, infraestruturas e serviços urbanos básicos e a uma gestão urbana democrática, o que alguns autores, como Marcuse (2010), designam de “direitos nas cidades”; a uma crítica direta à mercantilização do espaço, à luta pela democratização da cidade e pelo direito à Obra e ao ensaio de alternativas ao sistema hegemónico.

Em Moçambique, as cheias de 2000 são o detonador na reconfiguração de discursos e de ações, marcando a viragem na forma como técnicos, políticos e sociedade civil no geral percecionam as

⁷ Esta noção é sancionada na Europa, em 2000, na “Carta Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos na Cidade”.

⁸ Através da publicação da Lei n.º 5/1991, de 9 de Janeiro.

⁹ Lei n.º 19/1997, de 1 de Outubro.

áreas ambientalmente sensíveis, localizadas nas margens urbanas autoproduzidas, estratégicas do ponto de vista de mercado (situadas nas imediações da cidade urbanizada e de vias estruturantes, ou junto à linha da costa). Estas áreas passaram a ser consideradas “zonas de risco natural”, o que não invalidou que algumas delas fossem adquiridas para investimento e expansão da cidade urbanizada, ocupadas com moradias de luxo e condomínios fechados (Raposo, 2007, pp. 239-240). A renovação de áreas autoproduzidas, com expulsão via mercado dos seus moradores para instalação de grupos de maiores recursos, passou a beneficiar do consenso alargado de técnicos e políticos, materializando-se através dos chamados “planos de requalificação urbana”, assentes na *tábula rasa* do tecido existente. Em contrapartida, nos bairros mais periféricos apostou-se na elaboração de “planos de loteamento ou de (re) assentamento”, retomando as características dos *'sites and services'* difundidos nos primeiros anos de independência (*ibid.*).

Seguindo o mesmo ideário neoliberal de consolidação e expansão da cidade urbanizada, há a referir os projetos de melhoria da rede viária existente (exemplo das Avenidas Milagre Mabote e Julius Nyerere) e os megaprojetos (como é o caso da Grande Circular e da ponte entre Maputo e a KaTembe). A sua execução de forma acelerada e em nome do “interesse público” tem sido assegurada através de parcerias público-privadas (PPP). Geradores de processos de expropriação, renovação, valorização e gentrificação, estas intervenções, bem como as de grandes equipamentos e condomínios fechados, potenciam o mercado paralelo de compra e venda de talhões e construções ao longo dos espaços intervencionados, mas constituem também focos e práticas de resistência, sobretudo ao nível dos moradores, que recusam as propostas auferidas pelos promotores e investidores imobiliários (Jorge, 2017). Contribui para o sucesso da dinâmica de mercado, a nova estrutura administrativa de base criada (*ibid.*), inscrita no *Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais*, publicado em 2011 e visando o controlo político do território. Esta estrutura mantém a divisão do município em distritos, bairros e quarteirões, administrados respetivamente por vereadores, secretários e chefes, os quais são nomeados pelo presidente do Conselho Municipal, fragilizando a democratização da gestão local.

Apesar da (re)emergência do paradigma da renovação (Jorge, 2015), que vigorara no período colonial, e das reações que desencadeia, Maputo tem sido também palco, neste novo milénio,

de experiências que recolocam a qualificação das margens urbanas, ao nível da melhoria do acesso a serviços urbanos, na agenda do município. Foi o caso de uma intervenção em Mafalala (2004-2005), financiada e conduzida pela UN-Habitat, que incidiu na construção de fontanários, na pavimentação de ruas e na abertura de valas de drenagem. Foi também o caso de uma intervenção em Chamanculo C (2005-2009), financiada pelo Banco Mundial e conduzida por uma equipa da Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico (FAPF) da Universidade Eduardo Mondlane. Partindo de um estudo académico de diagnóstico aprofundado, centrou-se na abertura de ruas, na redefinição de talhões e na atribuição de títulos de ocupação simbólicos em alguns quarteirões considerados prioritários, tendo contado com a participação e o forte envolvimento dos moradores, das estruturas locais e dos técnicos municipais (Jorge e Melo, 2014, p. 64).

Imbuído nesta e em outras experiências realizadas em Manica e Nacala, um estudo coordenado pelo arquiteto José Forjaz, realizado por uma equipa da FAPF e financiado pelas Nações Unidas, no âmbito da iniciativa “Melhoramento dos Assentamentos Informais”, apresentou a qualificação como principal estratégia de intervenção ao nível dos bairros autoproduzidos (Forjaz [*et al.*], 2006, p. 43). É nesta linha que é elaborado por uma equipa da FAPF e inicialmente com a mesma coordenação o “Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo” (PEUMM), aprovado em 2008, na sequência do novo pacote legislativo dedicado ao ordenamento do território¹⁰. Este plano coloca no topo das prioridades o “reordenamento” do que chama de “bairros informais”, através da autoconstrução ou da criação de PPP. Estas requerem a negociação pelo Conselho Municipal, com investidores e promotores, da concessão de terrenos em troca de benfeitorias, que incluem o realojamento *in loco* (CMM, 2008, pp. 5, 73-74).

A partir de 2010, começaram a ser elaborados e aprovados planos parciais de urbanização para vários bairros das margens de Maputo, propondo-se, em traços gerais, a qualificação e regularização fundiária dos mais periféricos e a renovação dos pericentrais, que serão alvo de vários projetos imobiliários (Jorge, 2017). Os fatores que determinam ou influenciam estas abordagens de intervenção diferenciadas para os dois contextos prendem-se, não só com a perceção mais ou menos positiva que deles se tem e com as suas características morfológicas (mais ou menos regulares), mas sobretudo com os interesses do mercado fundiário e imobiliário

rio. Contudo, apesar do investimento e aposta na elaboração destes instrumentos urbanísticos, a sua implementação tarda em se efetivar.

As margens urbanas são assim marcadas por uma grande diversidade de situações: (i) desde as famílias sem recursos que vivem em partes de casas alugadas, por vezes a preços elevados; (ii) aos que vivem em casa própria, mas cujas condições de vida e de habitar se deterioram; (iii) aos que vivem em casa própria e têm condições de investir na melhoria ou renovação da sua casa; ou (iv) ainda às famílias de médios e mesmo altos recursos que se instalam nas margens por opção, adquirindo uma parcela grande a preço acessível e edificando uma casa de grandes dimensões e outras marcas distintivas de maior estatuto.

Ao nível do direito à cidade, sublinha-se: (i) a falta de acesso das populações de menos recursos a habitação própria e condigna, a serviços urbanos, a uma centralidade renovada e o seu empobrecimento com o aumento dos preços dos transportes coletivos e das infraestruturas e serviços de base privatizados; (ii) a emergência de práticas alternativas e de resistência entre alguns moradores, mas também entre técnicos e membros de organizações da sociedade civil implicados nestes processos, revelando a existência de uma contracorrente sustentada por novas formas de solidariedade, novas estratégias e estruturas organizativas, como é o caso do projeto Kaya Clínica (ver texto de Luís Lage e Jessiva Lage neste volume); (iii) a emergência de micro-resistências face a processos de mercantilização e periferização em curso em alguns bairros pericentrais, como foi o caso em Polana Caniço e Maxaquene A, através da permanência nos lugares, da recusa dos valores propostos por promotores e investidores imobiliários e da denúncia a meios de comunicação social de situações de abuso de poder e de violação de direitos (Jorge, 2017); e (iv) mesmo de resistências ativas ou revoltas, como as que ocorreram em Maputo, em 2008, 2010 e 2012, na sequência do aumento dos transportes e dos bens de consumo de base, configurando uma ação de carácter transformador contrário ao sistema hegemónico.

3. Breve nota conclusiva: o direito à cidade e a cidade a quem de direito

Os principais produtores das margens urbanas de Maputo foram, desde a sua origem, os seus habitantes construtores, que com os seus recursos produzem e organizam o seu espaço de habitar, num diálogo entre modelos costumeiros, modos

de vida e constrangimentos urbanos, ensaiando progressivamente novas formas de urbanidade. As políticas e ações de agentes exteriores moldadas às ideologias em vigor, coloniais, socialistas ou neoliberais, desenham uma cidade, ora mais dual, ora mais igual ou mais diferenciada, gerando (re)ações também elas distintas, que se traduzem em diferentes tipos de casas e modos de habitar. No novo milénio, os processos acelerados de valorização e renovação da capital tendem a assentar, tal como no período colonial, na *tábula rasa* de parte das suas margens urbanas autoproduzidas, agravando fenómenos de periferização, gentrificação e fragmentação do território. Nega-se assim o direito ao lugar e o direito à cidade aos grupos de menos recursos, remetidos para cada vez mais longe do centro urbanizado, onde ainda hoje se concentram os principais serviços e oportunidades de trabalho. De entre os técnicos e a sociedade civil, erguem-se vozes que ensaiam práticas alternativas e, em situações extremas, os habitantes das margens são levados a lutar pelos seus direitos na cidade.

Em resposta à questão de partida, sobre a pertinência da referência do direito à cidade nos três eixos considerados, para uma releitura crítica dos processos de (auto)produção e transformação urbana e para a identificação das práticas de resistência e de construção alternativa ao sistema hegemónico, esta reflexão permite iluminar:

- Os ganhos, os constrangimentos e os obstáculos, em cada momento histórico, em termos de acesso dos cidadãos das margens a uma habitação condigna, a serviços e a uma centralidade renovada;
- A apropriação, a participação, a margem de manobra e a resistência dos grupos mais vulneráveis na (co)produção dos seus espaços de vida e da cidade, em cada período, em suma o seu direito à Obra;
- As relações entre os vários atores envolvidos e a diversidade de espaços (auto)produzidos;
- Os limites de uma abordagem centrada apenas nos "direitos nas cidades", como foi o caso nos últimos anos da administração colonial;
- A importância de ter em conta, quer as práticas insurgentes, a resistência quotidiana e as lutas urbanas, quer os ensaios de cons-

trução de alternativas ao sistema hegemónico, mesmo quando não adotam a noção de direito à cidade, como em geral em Maputo.

Apesar de um aparente conformismo generalizado, quando compreendidos à escala da realização das ações, estes processos revelam-se plurais, envolvendo uma multiplicidade de agentes, com interesses, estratégias e práticas distintos: uns mais favoráveis, outros mais contrários aos interesses dominantes. Neste contexto, têm emergido práticas alternativas e focos de resistência, sobretudo entre os moradores, mas também entre alguns técnicos e membros de organizações da sociedade civil envolvidos nestes processos, que revelam a existência de uma contracorrente, apoiada em novas formas de solidariedade, estratégias e estruturas organizativas voltadas para uma outra cidade possível. Iluminada pelo direito à cidade preconizado por Lefebvre, lido enquanto ferramenta de análise crítica e reflexiva, esta contracorrente traça um caminho longo e difícil, mas não impossível, de percorrer.

Referências bibliográficas

- Arrechi, Alberto (1980), *Maputo, Operation Maxaquene: un exemple de mobilisation populaire pour aménager une banlieue en autoconstruction*, Bogotá: ENDA.
- Brito, Luís (1991), *Le Frelimo et la construction d'État National au Mozambique. Le sens de la référence au marxisme (1962-1983)* (Tese de Doutoramento), Paris: Université de Paris VIII.
- Castells, Manuel (1973), *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris: Maspéro.
- Conselho Municipal de Maputo (CMM) (2008), *Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM). Relatório de Fundamentação das Opções do PEUMM*, Maputo: Conselho Municipal de Maputo.
- Conselho Municipal de Maputo (CMM) (2011), *Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais*, Maputo: Assembleia Municipal do Conselho Municipal de Maputo.
- Forjaz, José (coord.) (2006), *Moçambique. Melhoramento dos Assentamentos Informais, Análise da Situação e Proposta de Estratégias de Intervenção*, Maputo: Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat (CEDH); Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (DINAPOT); Ministério para a Coordenação Ambiental (MICOA).
- Harvey, David (2008), "The right to the city", *New Left Review*. Vol. 53, pp. 23-40.
- Jorge, Sílvia; Melo, Vanessa (2014), "Processos e Dinâmicas de Intervenção no Espaço Peri-urbano: o caso de Maputo", *Cadernos de Estudos Africanos*. n.º 27, pp. 55-77.
- Jorge, Sílvia (2015), "The Re-Emergence of Urban Renewal in Maputo: Importance and Scale of the Phenomenon in the Neoliberal Context", In C. Nunes da Silva (ed.), *Urban Planning in Lusophone African Countries*, Farnham: Ashgate, pp. 203-213.
- Jorge, Sílvia (2017), *Lugares interditos: os bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo* (Tese de doutoramento em Urbanismo), Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.
- Lefebvre, Henry (1968), *Le droit à la ville I*, Paris: Anthropos.
- Marcuse, Peter (2010), "Os direitos nas cidades e o direito à cidade", in Sugranyes, A. e Mathivet, C., *Cidade para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*, Santiago: Habitat International Coalition, pp. 89-101.
- Mazembe, Albino (2006), *GUHARLM, Experiência de gestão de terras metropolitanas no Grande Maputo no período anterior à Independência Nacional*, Maputo: Estudo para o programa de Apoio à Estratégia de Gestão Ambiental para a Área do Grande Maputo.
- Oppenheimer, Jochen; Raposo, Isabel (2002), *A pobreza em Maputo*, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Oppenheimer, Jochen; Raposo, Isabel (coords.) (2007), *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Edições Colibri.
- Pinsky, Barry (1980), *Notes on the Maxaquene urbanization experience*, Toronto: Mimeo.
- Raposo, Isabel (coord.) (no prelo), *Habitar nos subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Caleidoscópio.
- Raposo, Isabel (2016), "Marginal Urban Areas metamorphosis: A New Global Phenomenon Needs New Ways of Thinking and Intervening", in O. Marina e A. Armando (eds.), *Inclusive, Exclusive Cities*, Skopje: Sinergi Project / City of Skopje / Europe for Citizens Programme of the European Union, pp. 68-92.
- Raposo, Isabel (2007), "Instrumentos e práticas de planeamento e gestão das áreas peri-urbanas em Luanda e Maputo", in J. Oppenheimer e I. Raposo (coords.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Edições Colibri. pp. 213-234.
- Raposo, Isabel; Ribeiro, Mário (2007), "As ONG, um novo actor do desenvolvimento urba-

no em Luanda e Maputo”, in J. Oppenheimer e I. Raposo (coords.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Edições Colibri, pp. 175-218.

- Rita-Ferreira, António (1967/68), *Os Africanos de Lourenço Marques*, Lisboa: Separata de Memórias do Instituto de Investigação Científica de Moçambique, Vol.9, Série C., pp. 95-456.

- Saevfors, Ingemar (1986), *Maxaquene, a comprehensive account of the first urban upgrading experience in the new Mozambique*, Unesco.

- Serra, Carlos (2015), “Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique”, in C. Serra e J. Carrilho (coords.), *Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique*, Maputo: Escolar Editora, pp. 51-75.

- Souza, Marcelo (2010), “Which right to which city? In defense of political-strategic clarify”, *Interface*. Vol. 2, pp. 315-333.

Atuar sobre os processos habitacionais através da assistência técnica comunitária pela academia: Projeto Kaya Clínica, Maputo

Luís Lage^a, Jéssica Lage^b

Resumo

Os assentamentos informais nos países em desenvolvimento são cada vez mais preocupantes pela falta de infraestruturas e pelas situações de sobrelotação e precariedade habitacional que concentram. Desenvolvem-se para o efeito novas estratégias e políticas de intervenção, mas persistem dificuldades ao nível da elaboração e implementação de planos e do envolvimento das comunidades. O presente artigo procura explorar um projeto inovador, denominado “Kaya Clínica”, que aposta no envolvimento de diversas áreas da academia na transmissão de conhecimento, capacitação e assessoria na resolução de problemas, servindo de elo de ligação entre a administração pública e a comunidade de um dos bairros autoproduzidos da cidade de Maputo.

Palavra-Chave

Habitabilidade Básica, Assistência Comunitária, Academia, Maputo.

Abstract

The informal settlements in developing countries are increasingly worrying about the lack of infrastructure, overcrowding and housing precariousness they concentrate. New strategies and intervention policies are developed for this purpose, but there are still difficulties in elaborating and implementing plans and in community involvement. Thence, this article seeks to present an innovative project, called "Kaya Clinic", which focuses on the involvement of various areas of the academy in the transmission of knowledge, training and advice in problem solving, serving as a link between public administration and the community of one of the self-produced neighbourhoods of the city of Maputo.

Keywords

Basic Housing, Community Assistance, Academia, Maputo.

Introdução

A população mundial atingiu, em 2011, os 7 mil milhões de habitantes, praticamente triplicando entre 1950 e 2011 e tornando-se, pela primeira vez, maioritariamente urbana. Segundo previsões da Unicef (2012), por volta de 2050, 60% da população de Moçambique estará concentrada nas áreas urbanas, possivelmente em bairros autoproduzidos. Esta aceleração em curso, aliada às baixas condições económicas, coloca vários desafios ao nível do acesso a uma habitação condigna.

Neste sentido, o artigo procura refletir, a partir do projeto experimental “Kaya Clínica”, sobre as diferentes teorias em torno da problemática dos assentamentos autoproduzidos e das políticas de intervenção, sublinhando a importância da participação dos seus habitantes no sucesso das ações e intervenções que visam o direito à habitação. É feita também uma breve contextua-

lização desta problemática ao nível da cidade de Maputo, de forma a enquadrar este projeto, os seus resultados preliminares e as aspirações futuras.

1. Paradigmas de intervenção em assentamentos autoproduzidos

O problema da falta de habitação condigna coloca-se na maioria dos países em desenvolvimento. A população de menores recursos vive geralmente em assentamentos autoproduzidos precários, ou seja, organizados e construídos pela própria população. Estes são fruto: da falta de alternativas, tanto por parte do poder público, como dos mercados formais, inacessíveis à população de baixa renda; da urbanização acelerada e do aumento da procura habitacional; e da utilização de critérios de planeamento e gestão urbana desvinculados

^a Arquiteto, doutor em Levantamento, Análise e Representação da Arquitetura e Ambiente pela Universidade de Roma *La Sapienza*. Professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade Eduardo Mondlane e coordenador do Projeto Kaya Clínica. Email: luis.lage01@gmail.com

^b Arquitecta e planeadora física, doutoranda em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto. Email: je.lage7@gmail.com

das necessidades reais da maioria da população. A falta de condições económicas dos habitantes, a marginalização social e espacial a que estão sujeitos, a predominância de construções precárias – sem projetos, planos e legalização –, bem como a falta de alguns serviços e infraestruturas básicas, são alguns dos problemas encontrados.

Na segunda metade do século XX, o mundo Ocidental enfrentava a necessidade de operações de reconstrução pós-guerra, de urbanização e alojamento face ao término da 2ª Guerra Mundial, havendo a necessidade de criar planos urbanísticos para a reconstrução das cidades. Em alguns casos optou-se pelo planeamento urbano racionalista e pela construção de conjuntos habitacionais segundo os princípios modernistas dos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna) e da Carta de Atenas. Estas intervenções, na sua maioria, resultavam na destruição do tecido urbano existente, no empobrecimento do ambiente urbano e na perda da identidade cultural das cidades. Em reação, surgiu um movimento crítico destes princípios reducionistas, com a criação de novas abordagens que assumem a cidade como uma construção ao longo do tempo, ligada à cultura e à forma de viver dos seus habitantes.

O debate teórico sobre a produção do espaço como fator social e cultural tem sido uma constante ao longo do tempo. Charles Abrams (1966) defendeu as políticas de intervenção baseadas em melhoramentos *in-situ* e na construção de habitação com a participação dos moradores, identificando a organização comunitária como ponto-chave para a urbanização e infraestruturização destes assentamentos. Comparativamente, Turner (1976), com base na sua experiência no Peru entre 1957 e 1965, destacava a construção de habitações, infraestruturas e o desenvolvimento de estratégias, ações e intervenções a favor da população menos favorecida a residir neste tipo de assentamentos. Nos projetos que desenvolveu, constatou que as famílias iam melhorando a sua habitação de acordo com as suas condições financeiras, acreditando que este tipo de solução era mais realístico e benéfico do que as políticas de produção habitacional em bairros sociais subsidiados.

Em Inglaterra, a criação de Centros Comunitários de Assistência Técnica, no final de 1970, deve-se a Ralph Erskine, em parceria com o *Architect's Revolutionary Council*, que procuraram encontrar alternativas aos programas de remoção dos assentamentos informais e ao realojamento em massa de meados dos anos de

1960. Outra experiência importante foi a promovida pelo departamento de Arquitetura da Universidade de Strathclyde, que forneceu um serviço gratuito de assistência técnica para a melhoria de habitações (construção, obtenção de financiamento, criação de organizações de bairro e pedidos de alteração). Em Inglaterra, este tipo de iniciativas levou à criação da Associação dos Centros Comunitários de Assistência Técnica em 1983 (Jenkins e Leslie, 2010, p.32). Estes centros multidisciplinares permitiam que uma ampla gama de serviços fosse oferecida a indivíduos e grupos comunitários que queriam influenciar o seu ambiente construído. Um dos seus principais objetivos era encorajar a participação e a interação entre habitantes e técnicos.¹

Destaca-se igualmente o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), iniciado em 1974 em Portugal, pelo processo multiplicador da arquitetura que desencadeou e pela relação estabelecida com as populações. Esta política de habitação funcionava como elo de ligação entre o Estado, os técnicos e os moradores. Estes tiveram pela primeira vez a possibilidade de discutir a importância da qualidade do espaço urbano e habitacional e reivindicar equipamentos urbanos e sociais, tais como espaços públicos de lazer, rede de transportes, escolas, centros de saúde, entre outros.

Destaca-se também neste âmbito a experiência de Carlos Nelson dos Santos, exposta num dos seus livros – *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro* (1981) –, em que o arquiteto e antropólogo se foca na expansão das favelas. Um dos casos de estudo foi a favela Brás de Pina onde, face ao risco de despejo, os moradores se organizaram para solicitar auxílio técnico nas intervenções de melhoria. Este procurou aproximar os moradores à construção, recorrendo a técnicas construtivas e à utilização de materiais de baixo custo que permitissem a sua integração no processo de qualificação.

Ainda na América Latina, outra experiência de referência foi a resultante da reforma das políticas habitacionais e sociais em Cuba,² direcionadas para a melhoria das estruturas urbanas nos assentamentos autoconstruídos e para a autoconstrução. Um dos exemplos foi o da implementação de um consultório de arquitetos que fornecia assistência à população para melhoria das suas habitações, construídas através de pré-fabricados. O esforço empenhado na otimização dos espaços habitacionais foi suficiente para causar impacto e formular a intenção inicial de aplicar, eventualmente, o mesmo tipo de práticas em Moçambique.

¹ Adaptado de: *Community Technical Aid Centers – movement, United Kingdom, 1978-1985*. Disponível em: <http://www.spatialagency.net/database/community.technical.aid.centres> [Cons. 04/07/2017].

² A Lei da Habitação de 1984 articulou melhor os objetivos de habitação do governo. A Lei permitiu arrendamentos privados de curta duração, assistência na construção de habitação autoconstruída e atualização da legislação.

2. Contexto

2.1. A gestão da terra e as políticas habitacionais em Moçambique

Desde a declaração da independência, desencadearam-se várias políticas que tiveram impacto sobre o desenvolvimento urbano em Moçambique, destacando-se a este nível as relativas à gestão da terra. A terra em Moçambique é propriedade do Estado, o que significa que, à luz da lei, não pode ser vendida, hipotecada ou alienada. Estima-se que 14% da terra esteja detida pelo Estado, 3% inscrita no direito escrito através da atribuição do título de DUAT – Direito do Uso e Aproveitamento de Terra –, e 80% se seja pelo direito costumeiro ou consuetudinário (United Nations, 2003). Pela existência de discrepâncias e omissões entre a Lei de Terras e o direito costumeiro, mas também pela dificuldade de gestão da terra por parte do Estado, este tipo de ocupação tem dificultado o controlo da expansão e consolidação do espaço urbano e habitacional.

Outras medidas traduziram-se em diferentes tipos de projetos habitacionais. Um dos exemplos positivos foi a priorização, nos primeiros anos pós-independência, da “participação do povo”, cabendo ao Estado a dinamização de programas de autoconstrução assistida, bem como a formação de cooperativas de construção de habitações e as campanhas para a valorização dos prédios nacionalizados.

Entre 1976 e 1979, deu-se ainda ênfase a ações de reordenamento em alguns bairros, como por exemplo no bairro de Polana Caniço e de Maxaquene, em Maputo, da iniciativa do Ministério de Obras Públicas, em colaboração e com financiamento das Nações Unidas (Saevfors, 1986). O projeto contou com a participação dos moradores no processo de planeamento, através de encontros periódicos para debate em torno do projeto de urbanização e como voluntários em trabalho de campo na materialização do mesmo.

Um passo importante para o reconhecimento dos assentamentos autoproduzidos foi a 1ª Reunião Nacional sobre Cidades e Bairros Comuns, em 1979, na qual se defendeu a autoconstrução, resultando na entrega de talhões e materiais de construção e na disponibilização de terreno com infraestruturas (CEDH, 2006).

2.2. A cidade de Maputo

A cidade de Maputo é uma cidade dual (Raposo e Salvador, 2007, p. 105), composta por uma “cidade de cimento” e uma “cidade de caniço”.

A “cidade de cimento” ou formal é caracterizada por uma malha planeada e a “cidade de caniço” ou “informal” por assentamentos nem sempre planeados e autoconstruídos. A denominação “cidade de caniço” provém da altura em que não era permitido construir habitações com materiais convencionais e duráveis, para não comprometer a expansão organizada e planeada da “cidade de cimento”. Atualmente, este termo já não se adequa à realidade, pois o sequente processo de densificação e “cimentação” destes espaços deu lugar a novas tipologias construtivas em alvenaria e outros materiais consolidados.³

Estes assentamentos possuem diversos problemas causados, em parte, pela falta de planificação, mas sobretudo pela estrutura de renda das classes sociais mais pobres, pelas dificuldades de acesso aos tipos de financiamento concedidos pelos programas oficiais e pela deficiência na implementação de políticas habitacionais (Brandão, 1984, p.34). Segundo dados do censo de 2007 (INE, 2007), estima-se que atualmente a percentagem da população de Maputo a viver nestes bairros autoproduzidos seja de 70%, num total de cerca de 800 000 habitantes.

Mais de 98% do parque habitacional em África é suportado por mecanismos de autoconstrução (Lage e Macucule, 2015, p.2). Só em Maputo, isto significou um investimento, em 35 anos, de cerca de um bilião de dólares provenientes das poupanças das famílias, em cerca de 200 mil casas (melhoradas ou novas) (Carrilho e Lage, 2000, p.319).

Os esforços no âmbito dos serviços urbanos tendem a ser segregadores, excluindo grande parte dos extratos socioeconómicos da cidade. Face às suas insuficiências financeiras, a maior parte da população, incapaz de cobrir as suas próprias despesas e uma assistência técnica e tecnológica adequada, tem dificuldade em atuar em conformidade com as normativas urbanísticas e administrativas (Lage e Macucule, 2015, p.2).

3. Projeto Kaya Clínica

3.1. Conceito

A denominação abreviada do projeto – Kaya Clínica – provem do Xangana, um dialeto usado no sul de Moçambique. Kaya significa “Casa” resultante da aspiração de criar uma “Clínica das casas”. Oficialmente, o projeto denomina-se “Implementação de um sistema de serviço de aprendizagem para os estudantes focado na habitabilidade abrangente” e é um projeto de extensão universitária que visa integrar os desafios da habitabilidade básica, sen-

³ Em menos de 35 anos a cintura informal da cidade inverteu o seu carácter tipológico: em vez de cerca de 80% de casas construídas em materiais precários, passou-se para 80% de casas de materiais duráveis como o bloco de cimento (Carrilho e Lage, 2000, p. 319).

sibilizando, capacitando e usufruindo dos seus serviços na construção social da cidade.

O papel do Kaya Clínica não é prover ou construir habitações a baixo custo, mas sim auxiliar na resolução dos problemas legais, urbanos e habitacionais que possam existir. Este auxílio é prestado através de apoio técnico, consultorias, informações legais, definições de estratégias, estudos de viabilidade, mobilização de recursos locais, entre outros, de acordo com a procura, através de um exercício multidisciplinar, com impacto transformador na sociedade, “combinando as três dimensões da função social da universidade: ensino, pesquisa e extensão universitária – ligados entre si pelo compromisso social” (Lizancos, 2017).

3.2. Surgimento e Parceiros

O projeto Kaya Clínica, como ideia, iniciou-se a partir de debates e reflexões académicas⁴ sobre o futuro da profissão da arquitetura no contexto de um país em desenvolvimento, atendendo às dificuldades consideráveis de promoção de uma arquitetura erudita – sobretudo dirigida a classes sociais mais favorecidas.

A autoria oficial do projeto é partilhada pela Universidade Eduardo Mondlane (UEM), em Moçambique, e pela Universidade da Corunha⁵, em Espanha. O projeto foi submetido como ideia inicial numa Conferência, em 2015, à Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECID), que tinha como objetivo a concessão de “Projetos de Inovação para o Desenvolvimento”, recebendo posteriormente o seu apoio financeiro.

O conceito do projeto, que já tinha sido apresentado à UEM através do Conselho de Diretores, foi aprovado como projeto de extensão universitária, sendo posteriormente estruturado com maior profundidade e finalmente inaugurado em Dezembro de 2016. Apesar do Kaya Clínica ter começado a aceitar pedidos de assessoria dos moradores em Janeiro de 2017, o início efetivo das atividades ocorreu em Março do mesmo ano.

3.3. Agentes envolvidos

A participação ativa dos atores sociais na produção do espaço habitacional em Maputo é uma das premissas mais importantes deste projeto, pelo que se procurou envolver três grandes grupos no melhoramento do espaço urbano e das



Imagem 1 - Logotipo do projeto Kaya Clínica

Fonte: autores, 2017

Imagem 2 - Consultório Kaya Clínica no bairro George Dimitrov

Fonte: autores, 2017

Imagem 3 - Ato de entrega dos DUATs pelo município com receção pelos moradores

Fonte: autores, 2017

(leitura de cima para baixo)

⁴ Entre Luís Lage, Júlio Carrilho e Paul Jenkins.

⁵ A equipa técnica é formada por Luís Lage, coordenador do projeto em Moçambique; por Plácido Lizancos, professor da Faculdade de Arquitetura; Raigón e Míguez, corpo técnico da Oficina de Cooperação; Varela, professor da Faculdade de Engenharia de Caminos; e o professor Santiago López – estes últimos representam a equipa da Universidade de Corunha.

condições de vida: o corpo acadêmico, as administrações públicas e a comunidade.

Conta-se com a colaboração de diversas faculdades da UEM com capacidade de assessoria: a Faculdade de Arquitetura e Planejamento Físico, para a intervenção em projetos e ações no âmbito da arquitetura e urbanismo; a Faculdade de Engenharias, para projetos e ações sobre infraestruturas e edificado; a Faculdade de Medicina, para ações de saneamento e de saúde pública; a Faculdade de Direito, para ações de legalização fundiária; a Faculdade de Economia, para ações de apoio ao microcrédito; e a Faculdade de Letras e Ciências Sociais, para as ações no âmbito das relações sociais e humanas. A integração destas faculdades é feita através da criação de núcleos de estudantes, docentes e investigadores, cuja participação é rotativa, mediante escalas programadas segundo as questões colocadas pela comunidade, e visa prestar serviços de consultoria e promover o desenvolvimento do processo de intervenção.

O Kaya Clínica tenta estabelecer um vínculo entre as administrações públicas e os poderes locais, unindo forças e facilitando a melhoria do espaço urbano. A parceria com o Conselho Municipal de Maputo (CMM) foi oficializada em Agosto de 2016, através de uma Adenda ao Memorando de Entendimento de 2008 entre o CMM e a UEM. Este Memorando, para além de permitir a cedência de uma infraestrutura no Centro Comunitário do Bairro George Dimitrov para o Consultório Kaya Clínica (Imagem 2), visa apoiar: a relação entre os moradores e o município em ações de legalização; a interação com os diversos atores do sistema financeiro; as intervenções arquitetónicas e urbanísticas; bem como a identificação de outros espaços de intervenção.

Os habitantes da comunidade, com população jovem e dinâmica, têm uma grande variedade de habilidades profissionais, forte iniciativa e alta predisposição para a organização comunitária. Cúmplice da Kaya Clínica, estão envolvidos no projeto desde o início (Lizancos, 2017), como voluntários, através de grupos comunitários que trazem, discutem e ajudam a resolver os problemas do bairro.

3.4. Funcionamento e campos de atuação

O projeto procura intervir sobre os processos, sistemas e elementos habitacionais nos bairros. Relativamente aos processos habitacionais, pretende-se atuar sobre os problemas da legalização fundiária e da atribuição de títulos de DUATs,

bem como sobre os processos construtivos, promovendo a ligação entre estaleiros e construtores, o reforço do sector de construção ao nível local e a gestão da produção e padronização dos materiais de construção. A atuação sobre os sistemas habitacionais foca-se nos conjuntos urbanos e nos seus equipamentos, bem como na intervenção sobre as infraestruturas existentes. Relativamente aos elementos habitacionais, o projeto planeia dar assessoria à população na elaboração de projetos de novas edificações e na intervenção em habitações existentes. A este nível, pretende-se ainda orientar os moradores sobre questões de infraestruturas – abastecimento de água, eletricidade, saneamento, cuidados de saúde primária e tratamento de resíduos sólidos –, bem como oferecer assistência de serviço profissional especializado, em termos legais e materiais.

3.5. Operação atual e resultados preliminares

O projeto iniciou com ações de mobilização e sensibilização, para uma maior consciencialização dos serviços prestados à comunidade. De igual modo, procurou-se entender qual a diversidade de características, necessidades e potencialidades dos moradores. Um dos principais resultados do Kaya Clínica, até à data, foi ter conseguido o envolvimento integrado entre a comunidade académica e a comunidade de moradores local.

A partir do momento em que os moradores do bairro reconheceram o projeto, o fluxo de trabalho tem sido condicionado pela demanda da população e pelos seus problemas prioritários. O processamento das solicitações segue geralmente o mesmo procedimento (Tabela 1).

Entre Janeiro e Julho de 2017, o Kaya Clínica recebeu cerca de 732 solicitações de moradores, 358 delas já atendidas, estando as restantes em fase final ou em andamento. O nível de solicitações tem aumentado de mês para mês e está maioritariamente relacionado com a regularização fundiária, através da atribuição de títulos de DUATs, tendo ocorrido até à data 695 pedidos.

Desde o início das atividades do projeto Kaya Clínica, a maioria da procura focou-se em quatro vertentes principais:

- a) Cadastro – Foi elaborado o levantamento geográfico dos quarteirões, atribuído um número a cada habitação e realizadas reuniões com os moradores para confrontação de limites e mapeamento das características e problemas de cada talhão.

Passo 1	Contacto com a estrutura local
	Mobilização da população para reunião de apresentação
Passo 2	Encontro com a comunidade e corpo do Kaya Clínica
	Apresentação e esclarecimento de dúvidas
Passo 3	Recepção dos munícipes para solicitação de serviços e esclarecimentos adicionais
	Resolução das solicitações possíveis no local e registo das que carecem maior aprofundamento
Passo 4	Designação de uma equipa técnica de acordo com a natureza do problema
	Visitas dos estudantes voluntários ao local para melhor compreensão do problema
	Avaliação primária
Passo 5	Análise e desenvolvimento de propostas de soluções no consultório do Kaya Clínica ou nas Faculdades
Passo 6	Apresentação e discussão das propostas com os requerentes
	Organização de contactos e processos para a sua materialização
	Acompanhamento da sua execução

Tabela 1 - Etapas de atuação no âmbito do projeto Kaya Clínica

Fonte: autores, 2017

b) Regularização fundiária – O processo baseia-se no levantamento, planimétrico, geográfico e cadastral. A Faculdade de Direito, não só auxilia na preparação dos documentos para a regularização fundiária, como também prevê assessoria em assuntos relativos a conflitos de terra tais como disputas de limites dos talhões, questões de heranças, disputa de títulos e tentativas de registo em nome de terceiros.

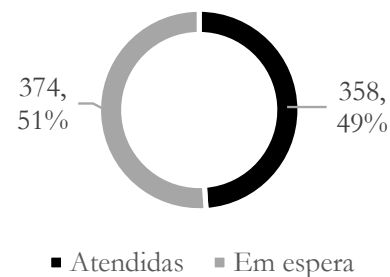


Gráfico 1 - Solicitações e nível de atendimento até ao mês de Julho

Fonte: Kaya Clínica 2017

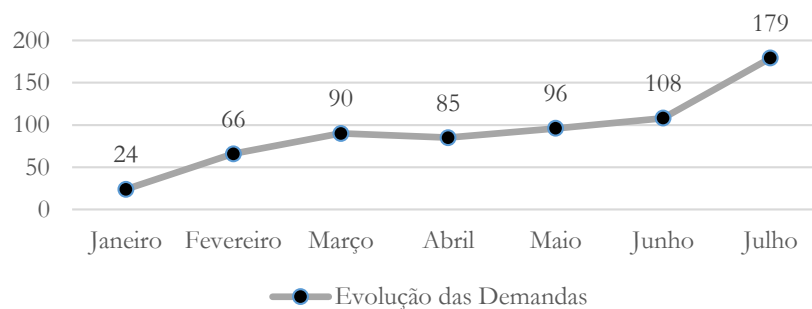


Gráfico 2 - Evolução das Demandas da comunidade ao Consultório Kaya Clínica

Fonte: Kaya Clínica 2017

c) Saneamento – Está a ser realizada uma recolha de dados da população para diagnóstico socioeconómico. Até Julho de 2016, foram realizados 289 inquéritos, 106 dos quais sobre a saúde sexual reprodutiva e 192 de diagnóstico das famílias, onde foram levantados, para além dos dados familiares, os tipos de fontes de abastecimento de água, de energia, de salubridade e de aspetos ligados à saúde comunitária.

d) Estruturas – Foi realizado um estudo sobre os elementos construtivos que possibilitam a construção de um segundo piso em certas habitações. Foram criados protótipos de lajes e vigotas, vigas, pilares e sapatas que possam ser pré-fabricadas no local. Este modelo estrutural foi apresentado, com grande adesão e entusiasmo, aos produtores de materiais de construção, com o objetivo de expor o conceito e recolher os subsídios necessários para a sua viabilidade.

3.6. O futuro do projeto Kaya Clínica

O projeto possui apenas um ano de financiamento por parte da Agência Espanhola de Cooperação Internacional, que chega ao fim em Março de 2018. Está em processo de análise a criação de parcerias e formas de financiamento para a sua continuação. Acredita-se que o primeiro passo a tomar é institucionalizar a Kaya Clínica e integrar oficialmente o projeto nas várias faculdades. Esta integração poderá ser feita através de uma reforma curricular nacional para práticas de assistência ao Kaya Clínica. Considera-se ainda que, durante o ano curricular, possa ser possível atribuir-se um estudante de cada uma das faculdades a um quarteirão. Existe ainda a intenção de elaborar módulos de capacitação local, dirigidos aos secretários de bairro e chefes dos quarteirões.

Os resultados, em poucos meses de trabalho, são tangíveis e satisfatórios e espera-se que formem uma base de conhecimento sólida, que oriente as futuras intervenções e a instalação de outros consultórios pelo país.

Conclusão

Ao nível das políticas e estratégias, bem como das práticas e dos projetos, a questão do entendimento da realidade e da integração da comunidade no desenvolvimento urbano é considerada fundamental para o sucesso das intervenções, face ao desajuste de muitas operações que fazem

tábula rasa das aspirações e decisões dos residentes menos favorecidos. A resolução da problemática dos assentamentos autoproduzidos vai para além da elaboração de planos urbanísticos ideais, do reordenamento dos bairros ou da provisão de habitações. O Kaya Clínica surge da necessidade de implementação de um “novo paradigma para a construção social da cidade, priorizando os processos acima dos produtos, o exercício das estratégias em vez dos programas e a prática de métodos verdadeiramente participativos, não só consultivos, para a construção do comum” (Lizancos, 2017). Surge também da necessidade de estruturação de uma estratégia que permita devolver às comunidades os direitos básicos à habitação, à saúde, à cultura e à participação na gestão dos assuntos sociais, priorizando o desenvolvimento humano e não só o económico.

Este projeto envolve, para o seu funcionamento ordinário, um número acrescido de pessoal técnico voluntário e permanente em assuntos operativos e em diversos trabalhos, tais como no desenvolvimento de relações institucionais e ações de difusão, exigindo a criação de mecanismos de financiamento para a sua continuidade. O seu futuro depende deste aspeto e da contínua parceria entre o corpo académico, as administrações públicas e a comunidade local. Se for possível trabalhar com visibilidade, transparência e obter resultados satisfatórios, espera-se que outras entidades interessadas nos problemas da habitação e os moradores sintam confiança em se juntar e apoiar.

Referências Bibliográficas

- Abrams, Charles (1966), *Housing in the Modern World*, Londres: Faber & Faber.
- Brandão, Arnaldo (1984), “Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação”, *São Paulo*, n.º 66, pp. 102-108.
- Carrilho, Júlio; Lage, Luís (2010), “Desafios no domínio da habitação”, em Luís de Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava, António Francisco (orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo: IESE.
- Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat (2006), *Melhoramento dos assentamentos informais, análise da situação & proposta de estratégia de intervenção*, Maputo: Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DINAPOT); Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental (MICOA).
- Community Technical Aid Centersm (s.d), *Movement, United Kingdom, 1978-1985*. Disponível em: <http://www.spatialagency.net/da->

tabase/community.technical.aid.centres [Cons. 04/07/2017]

- Jenkins, Paul; Forsyth, Leslie (2010), *Architecture, Participation and Society*, Londres: Routledge.

- Lage, Luís; Macucule, Domingos (2015), *Extensão Universitária - Projeto Kaya Clínica*, Maputo.

- Lizancos, Plácido (2017, no prelo), “Formulación de una acción de aprendizaje-servicio enfocada a la provisión de habitabilidad básica en un hábitat auto gestionado. Una experiencia interuniversitaria en Maputo (Mozambique)”, *Revista Habitat y Sociedad*.

- Instituto Nacional de Estatística (2007), *Recenseamento Geral da População e Habitação*, Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

- Raposo, Isabel; Salvador, Cristina (2007), “Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio. Urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo”, em Jochen Oppenheimer e Isabel Raposo, *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Colibri, pp.105-138.

- Saevfors, Ingemar (1986), *Maxaquene: A comprehensive account of the first upgrading experience in the new Mozambique*, Nova Iorque: UNESCO.

- Santos, Carlos Nelson dos (1981), *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Zahar.

- Turner, John F. C. (1976), *Housing by people: Towards autonomy in building environments*, Marion: Boyars.

- UNICEF (2012), *An urban world. 2012*. Disponível em: <https://www.unicef.org/sowc2012/urbanmap/#> [Cons. 02/07/2017]

- United Nations Economic Commission for Africa (2003), *Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern*. Disponível em: http://www.uneca.org/eca_resources/Publications/srdcs/Land_Tenure_Systems_and_sustainable_Development_in_Southern_Africa.pdf ECA/SA/EGM.Land/2003/2. Lusaka 2003 [Cons. 02/07/2017]

Vila mineira de Moatize: visões dos principais atores sobre as transformações em curso no território

João Thompson Armando Sitole^a

Resumo

No âmbito da pesquisa de doutoramento sobre as transformações territoriais decorrentes da exploração mineira, foi realizado na vila de Moatize (província de Tete, em Moçambique) um trabalho de campo exploratório visando compreender o papel dos três grupos de atores identificados (empresas de mineração, governo local e população) nas transformações em curso no território. Para o efeito, procedeu-se à análise de dados secundários, à observação direta, à realização de entrevistas semiestruturadas e à espacialização das transformações territoriais identificadas, com recurso ao Sistema de Informação Geográfica. Neste texto apresenta-se uma primeira análise das diferentes visões destes três grupos de atores, com diferentes interesses e racionalidades, sobre o impacto da mineração na economia, no tecido social, no meio ambiente, no território e na administração, bem como sobre os conflitos e situações de exclusão resultantes dos interesses divergentes entre empresas e população.

Palavra-Chave

Moatize, Vila mineira, Transformações no território (1975-2016), Diferentes visões e conflitos entre atores

Abstract

In the scope of the doctoral research on the territorial transformations resulting from mining exploration, it was carried out in the Moatize village (Tete province, in Mozambique) an exploratory field-work to understand the role of the three groups of identified actors (mining companies, local government and population) in the ongoing territorial transformations. For this purpose, it proceeded to the analysis of secondary data, observation, conduct of semi-structured interviews and spatialization of the identified territorial transformations, using the Geographic Information System. This paper presents an initial analysis of the different views of these three groups of actors, with different interests and rationalities, on the impact of mining on the economy, the social fabric, the environment, territory and administration, as well as on the conflicts and situations of exclusion resulting from divergent interests between business and population.

Keywords

Moatize, Mining town, Territorial transformations (1975-2016), Different visions and conflicts between actors.

Introdução

Como refere Castel-Branco (2010, 2014), a economia moçambicana vive desde meados da década de 1980 e, sobretudo, a partir do novo milénio, um processo de acumulação primitiva de capital por uma burguesia nacional emergente, ao mesmo tempo que é dominada por multinacionais ligadas à exploração e exportação de recursos minerais energéticos e estratégicos do ponto de vista global. A descoberta de novos recursos naturais energéticos em Moçambique (carvão, gás e petróleo), em quantidades com potencial de exploração industrial, colocam um conjunto de desafios (Selemane, 2009) e têm desencadeado

grandes mudanças territoriais no país, entre as quais: ações mais ou menos violentas de deslocação e reassentamento das populações que habitavam nas áreas com recursos naturais energéticos; afluxo de novas populações para estas áreas, à procura de trabalho; crescimento desordenado e descontrolado de aglomerados urbanos existentes; expansão de assentamentos sem ou com insuficientes infraestruturas urbanas (saneamento, água e eletricidade); surgimento e expansão de novos assentamentos espontâneos; aumento do número de habitações sem condições mínimas de habitabilidade; conflito social e territorial entre as populações, as empresas de exploração dos recursos e os governos locais.

^a Doutorando em Urbanismo na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Bolseiro da Fundação Calouste Gulbenkian. Membro do Grupo de Estudos Urbanos, Socio-Territoriais e de Ação Local (Gestual, CIAUD, FA-UL). Email: thompsonsitole@gmail.com

Neste texto, aborda-se a situação específica de Moatize, uma vila mineira localizada na província de Tete. A génese de Moatize está ligada à exploração das minas de carvão, à construção da linha férrea e da fábrica de descaroçamento e prensagem de algodão, instalada na região em 1953, quatro anos após a entrega das primeiras casas para o pessoal ferroviário e a inauguração da linha férrea (MAE, 2002, p.159). A exploração do carvão, em galerias subterrâneas, decorreu desde então, sob a administração colonial (Freiria, 1973), e prolongou-se nos primeiros anos de governo independente, até 1993.

A partir de 2004, com o lançamento de dois megaprojetos (Projeto Carvão Moatize e Projeto Carvão de Benga), a região de Moatize, em conjunto com a cidade de Tete, tornou-se líder da concentração do investimento direto estrangeiro para os recursos minerais em Moçambique (Mosca e Selemane, 2011, p.12). Com o crescimento do investimento estrangeiro na exploração do carvão, desde 2007, a vila de Moatize ficou cercada de áreas de mineração de carvão a céu aberto, criando grandes constrangimentos aos habitantes e à administração da vila e do distrito (Matos e Medeiros, 2012). Nesta situação de cerco da vila, identificaram-se, com base no conhecimento prévio da região, três grupos de atores – as empresas de exploração mineira, o governo local e a população – com visões diferentes sobre a transformação em curso e sobre o futuro da vila.

Este texto, que se enquadra numa pesquisa de doutoramento em curso, explora os impactos da exploração mineira em Moatize, visando compreender o papel de cada grupo de atores identificado, com diferentes interesses, racionalidades e práticas urbanas e habitacionais, nas transformações em curso no território, bem como as suas visões sobre o futuro do aglomerado, face às desavenças e tensões que se vivem atualmente. Têm-se em conta os vários episódios de revolta e confronto ocorridos em Moatize, que evidenciam o conflito territorial entre os três grupos. O objetivo é compreender a natureza dos conflitos socio-espaciais e a forma como têm sido encarados e/ou resolvidos, bem como a sua expressão no território. A leitura socio-espacial cruza a perspetiva urbanística com contributos da economia e da sociologia e segue-se uma abordagem diacrónica que situa os momentos marcantes da transformação em curso desde a independência.

Em última instância, esta reflexão é um contributo para responder à hipótese formulada na tese de que uma governação inclusiva que responda aos interesses da população e integre as diretivas internacionais sobre a participação dos cidadãos, pode contribuir para a resolução dos

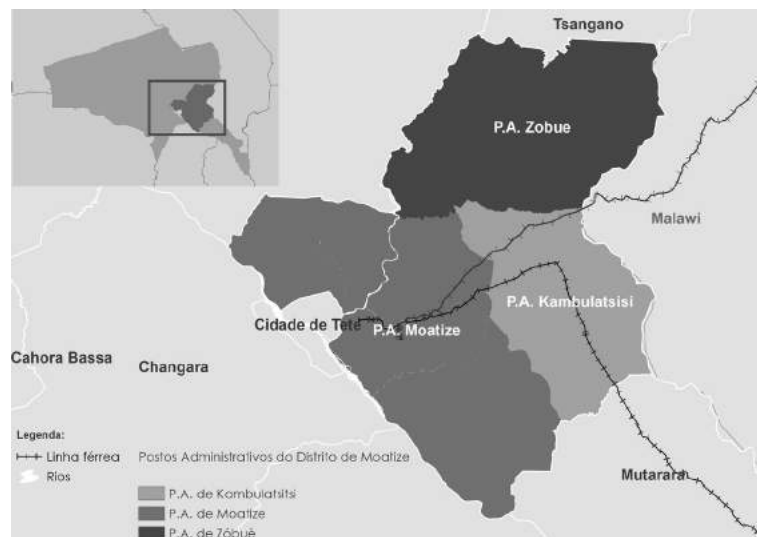
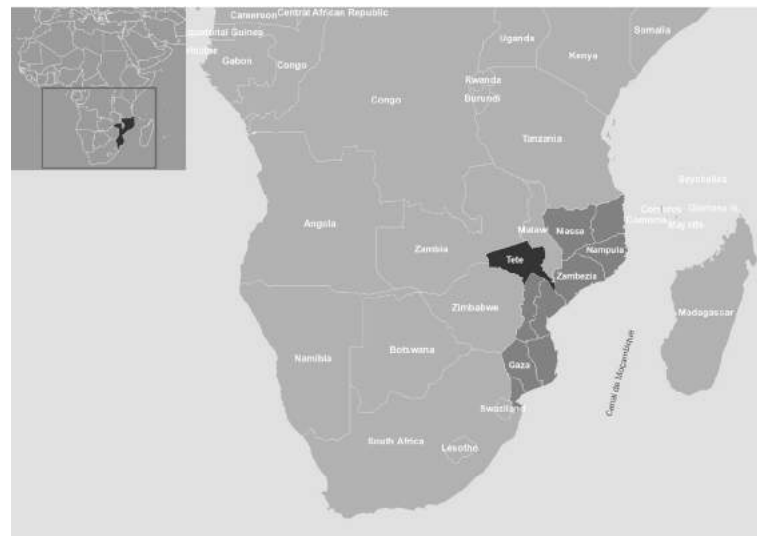


Imagem 1 - Localização da província de Tete

Fonte : autor (2017)

Imagem 2 - Postos Administrativos do Distrito de Moatize

Fonte : autor (2017)

(leitura de cima para baixo)

conflitos frequentes entre as empresas mineiras e as populações locais.

1. Visões dos três grupos de atores sobre o impacto da exploração mineira em Moatize: notas metodológicas

A reflexão aqui apresentada tem por base a pesquisa de campo realizada na vila de Moatize em 2016 para registo das transformações operadas no espaço, bem como dos processos em curso e práticas quotidianas. O trabalho incluiu várias técnicas de recolha de dados: observação direta,

levantamentos físicos, cartográficos e fotográficos das transformações territoriais em curso e realização de entrevistas semiestruturadas a representantes dos três grupos considerados: as empresas de exploração mineira, o governo local e a população.

Com este levantamento, pretendeu-se entender: (i) os impactes da exploração mineira nas condições de vida da população; (ii) o papel de cada grupo de atores nas transformações em curso no território; e (iii) as suas diferentes visões sobre o futuro da vila de Moatize. Como suporte ao lançamento das entrevistas, foi elaborado um guião com as principais questões a abordar, relacionadas com as grandes infraestruturas da vila, os impactes da exploração mineira, a paragem da mina com a chamada guerra dos 16 anos, as atividades económicas e o futuro da vila.

Foram efetuadas 20 entrevistas semiestruturadas, abrangendo os três grupos de atores previamente identificados: (i) quanto ao grupo de atores ligados às empresas de exploração de carvão, foram entrevistados um engenheiro mecânico da empresa Vale, um antigo colaborador dos primeiros estudos para implantação desta empresa em Moatize, uma assistente social e um arquiteto do serviço de relacionamento institucional e com a comunidade da Vale, bem como um assessor para o desenvolvimento das comunidades na empresa *International Coal Ventures Private Limited* (ICVL); (ii) quanto ao grupo de atores ligados ao governo (municipal, distrital e provincial), foram entrevistados o atual vereador de urbanização do Conselho Municipal da Vila de Moatize (CMVM), um antigo vereador reformado, um topógrafo do Serviço Distrital de Planeamento e Infraestruturas (SDPI), dois secretários de bairros (um deles do bairro mais próximo da área onde atualmente ocorrem as detonações da mina), o responsável pelo Serviço Distrital de Planeamento e Infraestrutura (SDPI), do governo distrital, e um técnico de planeamento físico afeto à Direção Provincial do Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural; e (iii) quanto à população residente na vila de Moatize, foram entrevistados ativistas da sociedade civil local, antigos trabalhadores da mineradora estatal, antigos trabalhadores dos caminhos de ferro, senhoras domésticas e negociantes do sector informal¹. Os entrevistados dos dois primeiros grupos residem entre a vila de Moatize e a cidade de Tete e os do último grupo, a população, residem na vila de Moatize, no antigo acampamento mineiro e nos bairros da Companhia Carbonífera de Moçambique (CCM) e dos Caminhos de Ferro de Moçambique (CFT).

Para organizar e analisar os conteúdos das entrevistas semiestruturadas, contruiu-se uma grelha de análise das transformações estruturais ocorridas entre 1975 e 2016, para confrontar as diferentes perceções dos três grupos de atores entrevistados, em torno das dimensões económica, social, ambiental, territorial, institucional e da relação entre atores. Tomou-se como referência a metodologia de estudo dos impactes dos megaprojetos em abordagem interdisciplinar, adaptando-se a proposta formulada por Bruna (2016). Esta autora argumenta que os megaprojetos exercem influência a nível social e ambiental, pela operação em zonas previamente ocupadas por comunidades, e a nível infraestrutural, pela transformação espacial decorrente da implantação de infraestruturas e da modificação da paisagem, na extração de recursos naturais. Substituiu-se a noção de infraestruturas, apresentada pela autora, pela dimensão territorial, que remete para a área disciplinar do urbanismo em que se enquadra esta pesquisa.

Com base na análise desta grelha, procedeu-se a uma primeira reflexão que aqui se apresenta sobre as visões dos três grupos de atores, tendo em conta as dimensões acima referidas – económica, social, ambiental, territorial e institucional –, constituindo as duas últimas o cerne da pesquisa. A análise das entrevistas mostrou a recorrente comparação, pelos representantes da população e do governo, entre o período atual de mineração a céu aberto e o passado em que a mineração era subterrânea.

2. Periodização da exploração mineira em Moatize desde a independência

Para melhor contextualizar as diferentes visões dos três grupos de atores sobre os impactes da mineração nas dimensões de análise acima referidas, procede-se de seguida a uma breve descrição da situação nos três períodos identificados pelos entrevistados: primeiros anos de independência até 1993; entre 1993 e 2004; de 2004 até hoje.

Nos primeiros anos de independência, de 1975 a 1993, no quadro de uma economia planificada, a exploração de carvão era realizada por uma empresa estatal e processava-se em galerias subterrâneas na área urbana, como antes da independência. Permanecia então o acesso livre da população aos recursos naturais em redor da vila – pastagem, lenha, carvão vegetal, olarias, machambas (campos de cultivo) –, que constituíam meio de subsistência. A empresa de carvão absorvia grande percentagem da mão-de-obra local.

¹ Nos casos de informantes que não falavam português, recorreu-se ao secretário do bairro como tradutor.

Com a guerra dos 16 anos a atingir os territórios vizinhos, a sabotagem frequente da linha férrea, a interrupção da ligação com outros distritos e com a cidade da Beira, afluíram à vila novos habitantes refugiados, fugidos das zonas em guerra. Resultou um crescimento desordenado da vila, a degradação das infraestruturas e dos sistemas de abastecimento de água e, especificamente, a falência do sistema de abastecimento de água dos Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM). As infraestruturas básicas de abastecimento de água e eletricidade e os serviços básicos de educação e saúde, eram fornecidos pelas empresas públicas instaladas na região (CFM e CCM), que tinham como objetivo a melhoria das condições de vida das populações, embora enfrentando dificuldades para o desenvolvimento das suas atividades e obtenção de lucro, por causa da guerra.

De 1993 a 2004, com o fim da guerra dos 16 anos, uma parte dos refugiados regressou às suas zonas de origem, enquanto a outra parte se fixou na área periurbana da vila de Moatize. A atividade mineira continuou paralisada, sendo vendido o stock de carvão e indemnizados os trabalhadores, com vista ao fecho da empresa. No mesmo período, acentuou-se o desemprego local com as desmobilizações de militares na sequência dos Acordos de Paz. As atividades de subsistência nas machambas, a criação de gado, o aproveitamento do carvão e a tijolaria, intensificaram-se nos territórios virgens em redor da vila. A linha de Sena continuou paralisada, na expectativa de investimentos que permitissem reabrir as minas e voltar a pôr o comboio a funcionar. O parque imobiliário da CCM passou para o Estado, tendo sido dada a possibilidade de alienação aos seus ocupantes. A degradação do parque imobiliário continuou a acentuar-se e a vila adquiriu um aspeto de abandono. Em 1997, com o processo de municipalização, a vila ganhou autonomia da Administração Distrital e, em 1998, com a criação do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), os três sistemas de abastecimento de água da vila de Moatize foram reabilitados e unificados sob a gestão deste Fundo. Na sequência destas mudanças, no mesmo período, o governo lançou um concurso internacional para encontrar investidores que explorassem o carvão de Moatize.

Em 2004, a Vale, uma empresa brasileira, venceu o concurso internacional, tendo-lhe sido concessionado o território da vila. Após os estudos de viabilidade, começou a explorar o carvão em Moatize na nova modalidade de minas a céu aberto, com detonações, provocando poeiras, vibração e ruídos. Em 2009, a Vale construiu uma

cerca metálica para delimitar e proteger a sua área de exploração no limite com a vila, barrando o acesso da população aos recursos de subsistência, o que originou uma revolta e levou o governo a ordenar a retirada imediata da referida cerca. A Vale e a mineração não conseguiram absorver a mão-de-obra local, no geral com fraca qualificação, mas atraíram para a vila de Moatize novas empresas e diversos estabelecimentos comerciais, bem como pessoas à procura de emprego. Ainda no mesmo ano, a Vale expropriou mais de mil famílias e reassentou-as em duas zonas (700 famílias consideradas rurais reassentadas em Cate-me e 300 famílias consideradas urbanas reassentadas na vila de Moatize) (Pedro, 2011). As atividades de subsistência (machambas, criação/pastagem de gado, tijolaria e busca de lenha) das famílias da vila de Moatize não cessaram, constituindo focos de conflito territorial cada vez maior entre a Vale e as populações. Nesse ambiente, as construções da vila registaram crescimento rápido, descontrolado e desordenado, devido à crescente procura de parcelas em limites restritos da área urbana cercada pela área mineira (conflito entre a expansão urbana e expansão da mina). A par do crescimento da aglomeração e da disputa cada vez maior pelo solo urbano, as administrações, municipal e distrital, continuam desprovidas de meios técnicos materiais e financeiros para fazer face à conjuntura.

3. Visões sobre o impacto da mineração ao nível económico e social

Para Bruna (2016), o impacto da mineração ao nível económico e social observa-se nos seguintes âmbitos: (i) crescente procura no mercado local, baseada nas necessidades de funcionamento dos megaprojetos e dos agentes económicos interligados (trabalhadores migrantes, nacionais ou estrangeiros, empresas de estudos, transportes e comunicações, hotelaria, entre outros); (ii) crescimento económico, que pode resultar em desenvolvimento económico quando tem impacto na qualidade de vida e bem-estar da população (e.g. rendimento, saúde e educação, segurança do cidadão, segurança social); (iii) especulação de títulos de direito de uso e aproveitamento da terra (DUATs) e mercado paralelo de terra por elites locais e centros de poder; (iv) perturbação dos níveis de produção, sobretudo alimentar, causada pela ocupação de terras onde se praticava a agricultura, sobretudo de subsistência, para implantação e operacionalização dos megaprojetos; (v) acesso a emprego e melhores con-

dições de vida; (vi) instabilidade social, relacionada com conflitos de terra, migrações forçadas e criminalidade; (vii) movimentos sociais, como greves ou outro tipo de reivindicações e manifestação de descontentamento e indignação; (viii) valores socioculturais antropológicos e de identidade cultural.

Apresentam-se de seguida os principais traços das visões dos três grupos de atores quanto ao impacte económico e social da atividade da mineração, identificados nas entrevistas realizadas:

- *Atores ligados às empresas de exploração do carvão em Moatize* - (i) a área de exploração do carvão que rodeia a vila e o seu crescimento descontrolado pressionam as áreas de concessão; (ii) a mineração atual cria uma cadeia de empregos de forma direta e indireta (habitantes de Moatize que trabalham para as empresas mineiras ou que prestam serviços domésticos para os trabalhadores das minas ou que trabalham para as prestadoras de serviço às empresas mineiras); (iii) a mineração incrementa a recolha de impostos pelo Estado porque muitas empresas se fixaram em Moatize para prestar serviço às mineradoras; (iv) há falta de compromisso do Estado - “o que não avançou e está a faltar é o Estado cumprir o seu papel de construir e melhorar a qualidade das infraestruturas e equipamentos públicos que contribuem para uma melhor qualidade de vida da população”²; (v) o investimento social para as mineradoras não constitui prioridade, pois a sua vocação é a extração do carvão e, em situação de crise, a área social é a primeira a sofrer cortes; (vi) a reação popular aos problemas ocorridos nos reassentamentos foi reprimida pela polícia, resultando em “banhos de sangue”, porque a população usou um “método que é contra a lei”.

- *Atores ligados ao Governo* - (i) as mineradoras multinacionais trouxeram uma dinâmica económica que atraiu pessoas para Moatize, condicionando a procura de espaço; (ii) as ocupações desordenadas começaram no tempo da guerra dos 16 anos, atualmente, os erros desse tempo condicionam as novas ocupações ou regularizações; (iii) a mineração atual trouxe emprego, estabelecimentos comerciais, supermercados e hotéis a uma escala que não existia em Moatize; (iv) a população está saturada dos efeitos das detonações, prevendo-se uma reação violenta se não forem tomadas providências urgentes;

- *População residente na região e vila de Moatize* - (i) as populações não sentem o impacto da contribuição das empresas na melhoria da sua qualidade de vida e bem-estar; (ii) existe insatisfação pelos efeitos das detonações e impossibilidade de pastagens, busca de lenha, fabrico de carvão e tijolo cozido por causa da vedação da área mineira; (iii) as mineradoras estrangeiras apenas estão interessadas nos lucros, não no bem-estar da população; (iv) quando a empresa de exploração do carvão era estatal, as políticas centrais exigiam maior cuidado e consideração pelo bem-estar da população local; (v) as expectativas de que as novas mineradoras resolveriam os problemas de falta de emprego, água e eletricidade, à semelhança do que acontecia com a mineradora estatal, foram goradas causando nostalgia do passado; (vi) os casos frequentes de roubos na área industrial e a vandalização da cerca montada pela empresa Vale estão relacionados com a falta de emprego; (vii) as populações locais não beneficiam dos empregos na mina, que acolhem sobretudo os que vêm da capital e de outras províncias.

4. Visões sobre o impacte da mineração ao nível ambiental

Sobre o impacte ambiental da mineração, Bruna (2016) refere-se aos seguintes âmbitos: (i) monitoria e análise da aplicação das leis ambientais vigentes e das medidas de mitigação propostas para atenuar os possíveis efeitos da implementação de megaprojetos nas esferas ambiental, para além de social e económica, com enfoque sobre a água, os solos, o ar e a saúde pública; (ii) mudanças na paisagem relacionadas com a desflorestação, a fauna e a flora.

Quanto às visões dos três grupos de atores entrevistados em Moatize em relação ao impacte ambiental da mineração, destacam-se as seguintes:

- *Atores ligados às empresas de exploração de carvão* - (i) para o combate às nuvens de poeira de que a população se queixa, são implementadas as medidas de mitigação previstas e aprovadas nos planos de gestão ambiental; (ii) a poluição do ar e vibrações causadas pelas detonações são monitorizadas e estão dentro dos parâmetros preconizados na legislação moçambicana; (iii) o cenário futuro de uma vila cercada de áreas de mineração não preocupa estes atores, que consideram os

² Este excerto e os que seguem, entre aspas e em itálico, são retirados das entrevistas realizadas aos vários atores no trabalho de campo de 2016.

ruídos e vibrações um custo a ser assumido face ao benefício atual de morar em Moatize e dada a existência de medidas e tecnologias de supressão de poeiras;

- *Atores ligados ao governo* - (i) as poeiras, o ruído e a vibração provocados pelas detonações são a grande desvantagem das minas a céu aberto, que todavia acarretam menos riscos de acidentes mortais que as minas subterrâneas, onde eram frequentes as explosões de grisu; (ii) o governo considera que se deveria aferir se as poeiras causadas pelas detonações estão fora dos padrões ou prejudicam a saúde da população, mas não tem capacidade para tal;

- *População e residentes na região e vila de Moatize* - (i) a mina subterrânea tinha muito menos impacto ambiental por não demandar desmatagem e detonações que levantam nuvens de poeiras e prejudicam a saúde pública; (ii) o governo e as empresas têm a obrigação de juntos resolver os problemas ambientais causados pelas detonações porque a população não tem meios para o fazer.

5. Visões sobre o impacto da mineração ao nível territorial

Para Bruna (*ibid.*), o impacto da mineração ao nível territorial observa-se nos seguintes âmbitos: (i) instalação de uma série de infraestruturas de logística e de escoamento da produção, como estradas, vias férreas e assentamentos urbanos (de raiz ou extensão dos existentes); (ii) crescimento desequilibrado dos aglomerados e densificação demográfica em redor dos megaprojetos, devido às migrações, sem o correspondente crescimento de infraestruturas e oferta de serviços ao cidadão; (iii) reassentamentos, com implicação na qualidade, no modo de vida e nas relações da população com a natureza, ao nível da habitação, das práticas agrícolas, da extração de água, lenha, carvão, caça, etc.; (iv) desigualdades socio-espaciais, no acesso à habitação, à comunicação, ao mercado, às instituições públicas, à educação e à saúde; (v) conflitos de terra, migrações forçadas; (vi) conflito entre a expansão urbana e áreas de exploração mineira com eventual deslocação da vila ou partes desta; (vii) dinâmicas, tipologias e desigualdades residenciais e de mercado imobiliário; (viii) aumento e melhoria de infraestruturas públicas e equipamentos sociais, em resposta às necessidades do mercado emergente associado aos megaprojetos.

Das visões dos três grupos de atores identificados em Moatize, quanto ao impacto da mineração a nível territorial, sublinham-se as seguintes:

- *Atores ligados às empresas de exploração do carvão* - (i) a vila de Moatize está a crescer de forma descontrolada, rápida e sem nenhum plano territorial; (ii) apesar de em Moatize faltar água e eletricidade, parques, campos de jogos, áreas verdes, hospitais e escolas condignas, existe potencial para reverter a situação, o que depende muito do governo; (iii) as construções desordenadas em Moatize resultam da fraca capacidade institucional do CMVM; (iv) face à especulação do mercado imobiliário local, a Vale construiu em Moatize um condomínio habitacional com 280 unidades para os seus trabalhadores “regionais” (contratados de outras províncias do país); (v) as populações reassentadas “são muito violentas para com as empresas por estas as terem deslocado das suas origens, imputando [às empresas] a responsabilidade por qualquer falha que exista nas áreas anfitriãs”; (vi) a possibilidade – questionada na entrevista – de um reassentamento de toda a vila de Moatize é, para as empresas mineradoras, um cenário a considerar caso seja sustentável e o custo do carvão sob a vila o justifique;

- *Atores ligados ao governo*: (i) Moatize não tem capacidade (recursos humanos, técnicos e financeiros) para elaborar planos territoriais, daí o desordenamento espacial; (ii) como alternativa à falta de recursos, a administração de Moatize recorre a técnicas básicas de planeamento físico para parcelamento de novas áreas; (iii) a mineração permitiu que “muita gente trabalhasse e pudessem construir casas de alvenaria, por isso a vila cresceu e continua a crescer e a procura de terra para construção aumentou muito”; (iv) uma vez que já “não há novas áreas para construção de habitação dentro da vila”, o CMVM solicitou à Administração do Distrito a ampliação da área do seu território; (v) se se constatar que as detonações e nuvens de poeira prejudicam a saúde da população, os atores entrevistados prevêem a remoção das populações mais próximas da mina ou a vila inteira, considerando que a lei de minas está acima das outras leis.

- *População e residentes na região e vila de Moatize* - (i) a necessidade de ocupação de



terras para mineração a céu aberto levou à expropriação e reassentamento de mais de 1.000 famílias, cuja maioria não está satisfeita com a nova condição, pois “*têm o sentimento de que perderam*” com o processo de reassentamento; (ii) as multinacionais e os novos modos de exploração a céu aberto implantados desde 2005 atraíram pessoas para a vila, que cresceu de forma desordenada e descontrolada, sem condições de prover água e energia elétrica para todos e acentuando a degradação das infraestruturas; (iii) quando a exploração de carvão era realizada por uma empresa mineira estatal, a população de Moatize beneficiava das infraestruturas e equipamentos (hospitais, escolas, etc.) proporcionados por essa empresa, o que já não acontece; (iv) nesse período, a vila tinha melhor aspeto visual e funcionava melhor, “*todas as vias de acesso, infraestruturas e casas do acampamento estavam organizadas e conservadas*”; (v) um possível reassentamento de toda a vila é inevitável e é considerado uma boa opção, se o governo oferecer condições melhores à população.

Imagem 3 - Construções desordenadas na encosta

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 4 - Feira no terminal de comboios de passageiros

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 5 - Casa alienada de um entrevistado

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 6 - Pastagem de gado

na margem do rio Moatize

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

(leitura de cima para baixo)

6. Visões sobre o impacto da mineração ao nível institucional e da relação entre atores

Para Bruna (2016), o impacto da mineração em Estados frágeis e dependentes, ao nível institucional e da relação entre atores, observa-se nos seguintes âmbitos: (i) modernização das instituições do Estado para melhor desempenho das suas funções de regulação e fiscalização, através da capacitação técnica e em recursos, com vista ao aumento do poder negocial, conhecimento da



complexidade de relacionamento com multinacionais, dos mercados e das influências políticas e estratégicas à volta dos recursos naturais, informatização e conexão das instituições através das novas tecnologias; (ii) aplicação de leis de acesso à informação, de forma a garantir elevados níveis de participação dos diferentes atores; (iii) consciencialização das autoridades locais, para dirimir de forma transparente e isenta conflitos de terra entre comunidades e investidores; (iv) desenvolvimento inclusivo e participativo, conseguido na base da coordenação, diálogo e debate entre todos os atores envolvidos, incluindo a população e seus representantes para potenciar os efeitos positivos e minimizar os negativos.

Quanto às visões dos três grupos de atores sobre o impacto da mineração a nível institucional e da relação entre atores, identificaram-se nas entrevistas os seguintes aspetos:

- *Atores ligados às empresas de exploração do carvão* - (i) as empresas agem isoladamente na relação com o governo, sem nunca questionarem o seu orçamento anual e o con-

Imagem 7 - Estação terminal de Moatize

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 8 - Sede administrativa do bairro Liberdade

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 9 - Vedação da área industrial e edificações

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

Imagem 10 - Tijolaria e vedação da mina

Fonte: autor (trabalho de campo de 2016)

(leitura de cima para baixo)

tributo das outras empresas; (ii) são várias as empresas a exercer pressão sobre o território de Moatize, mas não há um esforço no sentido de juntar as sinergias dessas empresas para atacar os problemas que a vila enfrenta; (iii) os governos municipal, distrital e provincial são “mediadores [das empresas] nas relações com as comunidades” com quem têm “trabalhado muito alinhados”.

- *Atores ligados ao governo* - (i) de forma a que as verbas disponibilizadas pelas empresas sirvam para apoiar a concretização das necessidades definidas pelos governos, no princí-

pio do ano, os governos (distrital e municipal) discutem as atividades previstas nos planos de responsabilidade social de cada empresa, “no sentido de conciliar com as atividades” do Plano Económico e Social de Orçamento Distrital e dos Planos Municipais; (ii) as empresas “*não têm nenhuma obrigação*” de prestar o apoio monetário ou em espécie que é solicitado pela Administração do Distrito, de forma individual por ofício, mediante a sua atual preocupação; (iii) a Administração e o CMVM têm recebido constantemente queixas da população sobre os efeitos das detonações.

• *População e residentes na região e vila de Moatize* - (i) as entidades de administração do território em Moatize subordinam-se às empresas mineradoras; (ii) não há transparência nas ligações entre as empresas e o governo, suspeitando-se haver ganhos pessoais por parte dos membros do governo; (iii) o governo municipal tem o dever de articular soluções e buscar apoios das empresas, pois este conhece os problemas da vila, mas falta-lhe “*flexibilidade e sensibilidade*”; (iv) no tempo da mineração subterrânea, a ligação da empresa com as comunidades era muito forte, em contraste com a atualidade, em que não há conexão entre a população e as empresas mineradoras que vieram para desfazer o bem-estar das comunidades; (v) apesar de existirem “núcleos organizados”, desde organizações políticas, sociais e singulares, “*o exercício da cidadania nas duas últimas legislaturas [do mandato do presidente Guebuza] sofreu muito*”.

7. Espacialização e breve reflexão final

Os Mapas 1 e 2, elaborados em Sistema de Informação Geográfica, ajudam a compreender as visões dos atores sobre o passado (mineração subterrânea) e o presente (da paragem da exploração à atual exploração mineira a céu aberto):

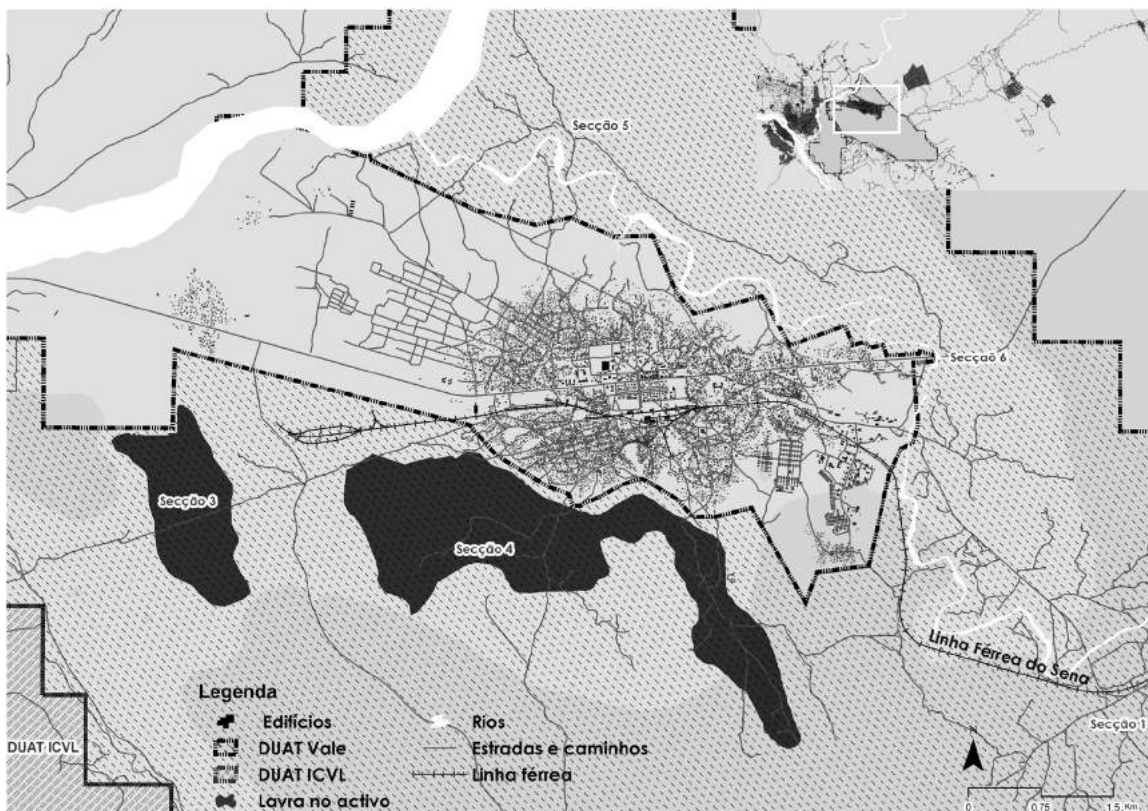
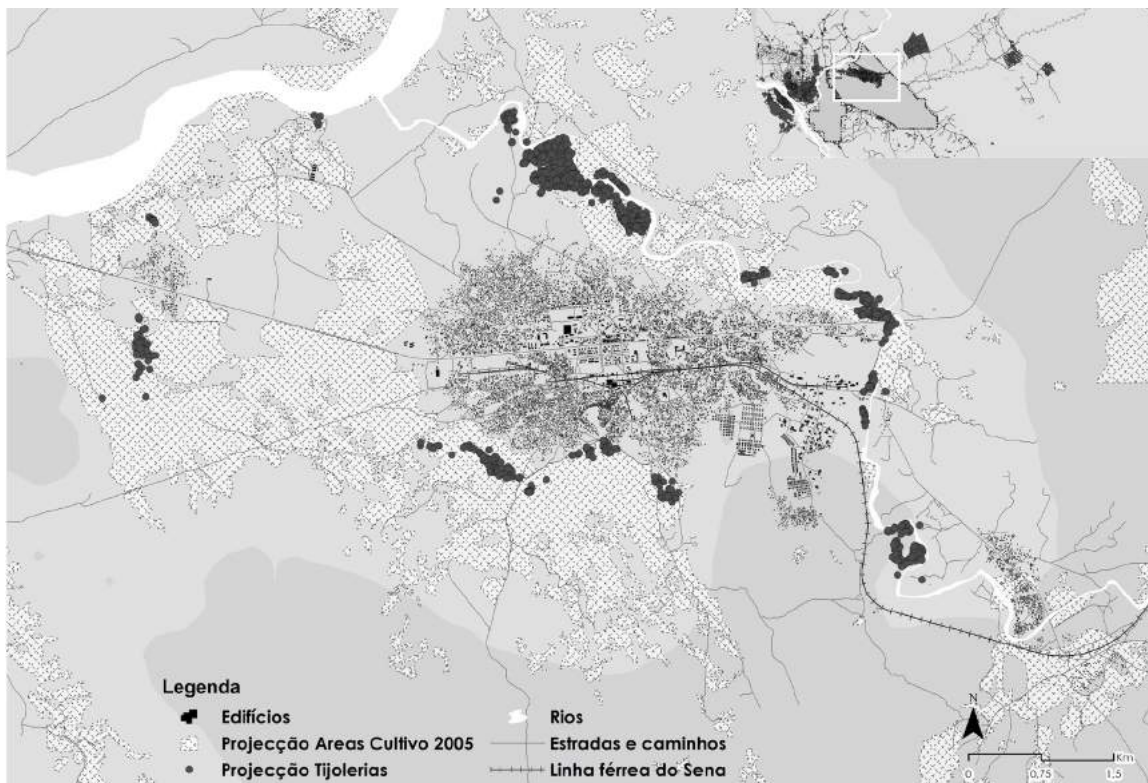
• O Mapa 1 - antes da mineração a céu aberto - retrata um território com áreas agrícolas e de tijolarias à volta da área edificada. No período anterior, a mineração a céu aberto, a mobilidade e a relação da população com os recursos naturais à volta da vila era direta. No mesmo período, as tijolarias localizavam-se em áreas distantes das edificações e eram acessíveis por automóvel (para escoamento do produto). A existência dos acessos e disponibilidade de matérias primas (tijolo), provi-

denciadas pelas tijolarias, contribuíram para a expansão das construções no território.

• O Mapa 2 - atual mineração a céu aberto - retrata o território da vila com uma área construída estendida e bastante mais densificada, delimitada pelas áreas de mineração cada vez mais extensas e que têm estado a ser progressivamente vedadas na medida do avanço da atividade para as secções de lavra mais próximas da vila. A vedação da área de mineração impede a mobilidade e agudiza o conflito entre os vários atores e a população.

Pode-se depreender das visões dos atores entrevistados e da espacialização das grandes transformações resultantes da mineração que os conflitos em Moatize estão sobretudo ligados à expropriação das áreas de subsistência pelas mineradoras, obrigando a alterações radicais do modo de vida dos grupos de famílias reassentadas, bem como dos tijoleiros, dos camponeses e de todos os que usam os territórios à volta da vila para caçar, buscar lenha, produzir carvão vegetal e outras atividades de rendimento ou subsistência.

Face às desavenças e tensões que se vivem e ao avanço da mineração cada vez mais próxima dos edifícios e residentes da vila, causando constrangimentos de várias ordens, a responsabilidade de cada grupo de atores e o futuro da vila não é consensual. As discrepâncias nas perceções sobre o futuro da vila revelam a falta de comunicação entre os grupos de atores e põem em evidência as dificuldades das instituições do Estado em desempenhar o seu papel de mediadoras entre os interesses de sobrevivência e melhoria das condições de vida das populações e os interesses vorazes das empresas de exploração mineira.



Mapa 1: Território da vila de Moatize antes da mineração a céu aberto

Fonte: autor, 2017

Mapa 2: Território da vila de Moatize com a mineração a céu aberto

Fonte: autor, 2017

(leitura de cima para baixo)

Referências bibliográficas

- Bruna, N. (2016), *Metodologia de Estudo dos Impactos dos Megaprojectos*, Maputo: Observatório do Meio Rural.
- Castel-Branco, C. N. (2010), *Economia Extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*, Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C. N. (2014), “Economia Extractiva e Financeirização: uma abordagem sobre crescimento económico e acumulação em Moçambique”, comunicação apresentada no *Seminário CEsa* (Centro de Estudos sobre África), Lisboa: CEsa.
- Freiria, M. de A. e C. (1973), *Relatório da Inspecção Ordinária feita à Comissão Municipal do Moatize*.
- Ministério da Administração Estatal (MAE) (2002), *Folha Informativa dos Municípios II*, Maputo: Direcção de Desenvolvimento Autárquico.
- Matos, E. A. C. de; Medeiros, R. M. V. (2012), “Exploração Mineira em Moatize, no Centro de Moçambique: Que Futuro para as Comunidades Locais”, em *XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária*, Uberlândia-MG. Disponível em: http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1064_1.pdf [Cons. 20/07/2017].
- Mosca, J.; Selemene, T. (2011), *El Dorado Tete: Os Mega Projectos de Mineração*, Maputo: Centro de Integridade Pública.
- Pedro, J. (2011), *Reassentamentos forçados: dos impactes às oportunidades* (Dissertação de mestrado), Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/5270> [Cons. 20/07/2017].
- Selemene, T. (2009), *Alguns Desafios da Indústria Extractiva em Moçambique*, Maputo: Centro de Integridade Pública. Disponível em <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/Alguns%20Desafios%20da%20Industria%20Extractiva%20em%20Mocambqie.pdf> [Cons. 20/07/2017].



BRASIL

Entre o lugar de origem e o lugar de destino: pela consolidação do direito à habitação na estrutura social urbana de Cuiabá

Andréa Figueiredo Arruda Canavarros^a

Resumo

À luz dos preceitos constitucionais e do entendimento do direito à habitação como um direito social, vinculado ao direito à cidade, este artigo pretende discutir o lugar das políticas habitacionais atuais e o seu peso na consolidação de um lugar para a população pobre na estrutura social urbana, tomando como recorte territorial a cidade de Cuiabá. Do lugar de origem ao lugar de destino se observa que a condição de precariedade tem-se alternado entre a manutenção histórica das inadequações urbanísticas e fundiárias dos assentamentos e as infinitas ausências e constrangimentos decorrentes da produção oficial do Estado, na forma de conjuntos habitacionais.

Palavra-Chave

Política habitacional, Assentamento precário, Conjunto habitacional.

Abstract

In the light of constitutional precepts and the understanding of the right to housing as a social right, linked to the right to the city, this article intends to discuss the place of current housing policies and their weight in the consolidation of a place for the poor population in the urban social structure, taking as a case the city of Cuiabá. From the place of origin to the place of destination, it is observed that the condition of precariousness has alternated between the historical maintenance of the urban and land inadequacies of the settlements and the infinite absences and constraints arising from the official production of the State, in the form of housing estates.

Keywords

Housing policy, Precarious settlement, Housing estate.

Introdução

Na literatura brasileira, a precariedade das condições da habitação do trabalhador urbano vem sendo analisada concomitantemente à leitura de questões decorrentes da intensificação do processo de urbanização, e ambas incluem temas como exclusão, segregação e diferenciação socioespacial. A população pobre que sempre se viu submetida às péssimas condições de vida no campo tende a transferir-se para as cidades sob circunstâncias de precariedades ainda mais agudas, descontinando uma situação histórica de desigualdade que se materializa num ambiente hostil e socialmente segregado.

Isso resulta da condição do processo de urbanização no País, pautado pelo que alguns au-

tores¹ chamam de “modernização incompleta”² ou urbanização via “industrialização com baixos salários”³, em que as condições dos salários dos trabalhadores não possibilitaram o acesso, por meio formal, à habitação, restando como única alternativa a autoconstrução da habitação.

O espaço urbano assume essas contradições e tensões, que passam, evidentemente, pela forma de acomodação dos habitantes no território, concentrando, de um lado, a alta classe em uma cidade oficial, rica e provida dos serviços públicos, e, de outro, uma grande parcela empobrecida da população, que se insere de modo incompleto na estrutura social urbana, consolidando uma periferia que se revela na *forma* dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado ou numa imensa cidade irregular, oculta e frequentemente precária.

^a Arquiteta e Urbanista, doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Mato Grosso. Email: afarruda@gmail.com

¹ Maricato (2003, 2010); Mautner (2004); Marques (2005).

² Aquela que não garantiu “o que poderíamos considerar um padrão mínimo conquistado pela modernidade”, não alcançando os direitos modernos dos trabalhadores (Maricato, 2010, p.11).

³ Essa leitura relaciona a pobreza urbana aos “ritmos de migração do rural ao urbano superiores ao ritmo da geração de postos de trabalho permanentes promovidos pela industrialização” (Marques, 2005, p.21), o que se deu sobretudo em regiões que se beneficiaram do processo de industrialização, sul e sudeste. Em outras regiões onde não houve a presença forte da indústria, como no centro-oeste do país, o processo de urbanização combinou de forma mais intensa assalariamento precário, subemprego e informalidade nas relações de trabalho. Azevedo (2006) avalia como isso resultou na ocupação por parte da população mais pobre nas franjas das cidades mato-grossenses.

Em termos de formulações e proposições, com base na Política Nacional de Habitação (PNH), as ações sobre esses territórios resultariam em políticas voltadas para enfrentamento do déficit habitacional, que, conceitualmente, se divide em déficit quantitativo e inadequação de domicílios (FJP, 2013). Os componentes do déficit quantitativo estão ligados às deficiências do estoque de habitações⁴, resultando em programas de provisão de novas unidades habitacionais (UHs). Já os componentes da inadequação de domicílios, ou déficit qualitativo, estão ligados às condições inadequadas⁵, não implicando necessidade de reposição do estoque, mas sim ações voltadas para integração urbana dos assentamentos, regularização fundiária e melhorias urbano-habitacionais.

À luz dos preceitos constitucionais da função social da propriedade⁶ e do entendimento, nos anos 2000, do direito à habitação como um direito social e urbano⁷, este artigo pretende discutir o lugar dessas políticas e qual o seu peso na consolidação de um lugar para a população pobre na estrutura social urbana, tendo como recorte territorial a cidade de Cuiabá, capital do Estado de Mato Grosso, localizado na porção centro-oeste do Brasil.⁸

Procura evidenciar, por um lado, quais os avanços e recuos em torno da regularização fundiária, observando o lugar dos assentamentos precários no município, e por outro, as ações que resultam na produção do que seria o lugar de destino, o conjunto habitacional, tendo como recorte o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

1. O lugar de origem: os assentamentos precários

Para a população de menor renda que não se beneficiou do processo de modernização do país,

tampouco das vantagens e oportunidades da cidade oficial, a solução foi a construção da habitação com base em seus recursos próprios (físicos e econômicos) em áreas sem ou com baixo valor no mercado⁹, conformando hoje no que passamos a denominar de assentamentos precários¹⁰. Tais configurações, segundo definição da PNH, tipologicamente se distinguem em favelas, loteamentos e ocupações irregulares, informais, cortiços e conjuntos habitacionais em estado de deterioração (Cardoso, 2008, 2016; Ministério Das Cidades, 2004, 2010).

Em geral imprimem situações de irregularidade fundiária, coexistindo, em maior ou menor densidade, com carências de infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos, precariedade habitacional e aspectos de vulnerabilidade social. Os parques recursos da população simbolicamente se expressam no uso de materiais baratos anunciados pelo tijolo com furos, parede sem reboco, lajes ou telhas de fibrocimento que sobrepõem e confundem a topografia do terreno, nos becos e vielas que cortam esses territórios e nas infinitas ausências e demandas que, por décadas, se pautam nas histórias de vida de seus moradores.

Sob o ponto de vista da sua condição jurídica, os assentamentos precários são lidos como irregulares, justamente por estarem em desacordo com os aspectos urbanísticos e fundiários. Conflitam com os aspectos urbanísticos quando não atendem às exigências legais sobre o parcelamento¹¹, uso e ocupação do solo urbano no que se refere à conformação espacial do assentamento. A ocupação irregular do solo, que caracterizaria a favela e assemelhados, consiste na ocupação gradual de determinada área, sem o prévio parcelamento, o que, em termos de morfologia urbana, imprime um traçado não regular de vias e lotes. Normalmente essa tipologia combina especificidades físicas e ambientais, podendo, em alguns casos, apresentar riscos aos moradores no que diz respeito às condições mínimas de ha-

⁴ Subdividindo-se em: déficit por reposição de estoque, ou seja, os domicílios precários e em processo de depreciação; por incremento do estoque, compreendendo a coabitação familiar, a alta densidade ou o aluguel excessivo.

⁵ A inadequação configura-se com base em três componentes: carência de serviço de infraestrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); inexistência de sanitário exclusivo; adensamento excessivo.

⁶ Definidos no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estado da Cidade. A propriedade cumpre a sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor, assegurando “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001, art. 39).

⁷ Conforme a Constituição brasileira, a moradia passa a ser entendida como direito social, juntamente com educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, dentre outros (Brasil, 1988, Art. 6º), e se vincula ao direito à cidade, assim como o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (Brasil, 2001, Art. 2º, I). Enquanto direito humano e universal, está presente na Declaração dos Direitos Universais da ONU.

⁸ Cidade do século XVIII, Cuiabá viveu um crescimento vegetativo até meados do século passado, quando, acompanhando o cenário nacional, assume elevados índices de crescimento e urbanização. Fato que coincide com a política de integração às novas frentes de colonização da Amazônia, intensificando a produção agrícola do estado, fomentando novas frentes de expansão sob uma estrutura urbana ainda frágil e por se consolidar. Nesse contexto, a cidade se assume como capital do agronegócio nacional, juntamente com demais cidades que compõe a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, que hoje abriga 857.103 habitantes.

⁹ Por exemplo áreas com restrição de ocupação: lindeiras a rios e córregos, encostas, reservadas em projetos de parcelamento para fins institucionais, verdes ou de preservação; ou áreas com baixo valor no mercado: sem infraestrutura, periféricas.

¹⁰ O conceito de assentamento precário adotado pela PNH nos parece mais adequado, uma vez que ilumina aspectos da precariedade da localidade e não apenas a sua vinculação aos aspectos fundiários.

¹¹ Definidas no Brasil a partir da Lei nº 6.766, de 1979.

bitabilidade das edificações e da urbanização¹². O loteamento irregular resulta de área gênese de parcelamento, normalmente com um agente responsável pela subdivisão da gleba (o loteador). Os padrões urbanísticos se aproximam aos previstos na legislação, no entanto, por algum motivo, mantém a condição de irregularidade. A irregularidade urbanística também se dá quando há pendências no processo de aprovação do parcelamento nos órgãos competentes, seja porque o loteamento foi implantado em desacordo ao projeto apresentado ou por não concluir a instalação de rede de infraestrutura e serviços urbanos.

Já os aspectos fundiários se vinculam à propriedade, quando apresentam irregularidades no âmbito da regularização, pela ausência de escritura cartorária, caracterizando ocupação de propriedade alheia (pública ou privada) para fins de habitação, o que vai conferir insegurança na posse e, por vezes, estigma de “clandestinidade” aos seus moradores. No quadro jurídico brasileiro, os aspectos da irregularidade fundiária ressaltam contradições históricas no campo do direito, que se dividem entre o direito urbanístico e o civilista, tendo aquele o entendimento de que a propriedade deve cumprir a sua função social, sendo a condição do seu acesso um direito urbano e constitucional, e este, o entendimento ainda conservador e patrimonialista, ancorado no direito individual e absoluto.¹³

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade possibilitaram a leitura desses territórios como áreas especiais de interesse social, devendo ser prioritárias em investimentos públicos para a regularização, respaldadas por instrumentos como: instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de habitação, usucapião especial de imóvel urbano. Caberia à esfera local, através do Plano Diretor, a formulação de leis e diretrizes para o uso do solo urbano, especificamente as “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares [...] e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana” (Brasil, 2001, art. 42-A).

Ampliando o entendimento sobre as ZEIS, em 2009, a Lei 11.977 define a Regularização Fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à habitação, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Brasil, 2009, art.46). A Lei trouxe avanços significativos para o cenário da política fundiária, concentrando e incluindo novos instrumentos jurídicos como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a obrigatoriedade do projeto de regularização fundiária, incluindo a realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários.

Em julho de 2017, foi aprovada a Lei nº13.465, convertida da polêmica Medida Provisória nº759/2016. A atual legislação revogou a Lei nº 11.977/2009, alterando pontos importantes desse dispositivo, o que demonstra que o campo da regularização - urbanística e fundiária - ainda é de frágil consolidação na estrutura do direito urbanístico brasileiro e também território de disputa entre formas distintas de enfrentamento das questões urbanas, especificamente no que tange ao reconhecimento dos assentamentos precários em vistas da sua regularização plena. A crítica recorrente é que a Lei nº 13.465/2017 altera uma série de princípios, nomenclaturas, modalidades, introduzindo um conceito simplificado da regularização fundiária urbana, entendendo-a como medidas “destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à *titulação de seus ocupantes* (Brasil, 2017, art. 9, sublinhado nosso)”. Amplia, dessa forma, o campo de atuação do “assentamento irregular” para o “núcleo urbano informal”, dando menor ênfase à regularização de interesse social¹⁴. Ademais, questiona-se que a Lei altera os procedimentos para a regularização fundiária, impulsionando a criação de “bairros de papel”¹⁵, uma vez que valoriza sobretudo o processo de titulação da propriedade, relevando ações articuladas de melhorias urbanas, que seriam contempladas pela regularização urbanística desses territórios.

¹² No caso de Cuiabá essas ocupações se dão sobretudo em áreas de preservação permanente, em beira de córregos que, devido a precariedade de infraestrutura se configuram como canais de lançamento de esgoto.

¹³ Alinhamo-nos ao pensamento do direito urbanístico brasileiro, entendendo que o solo deve cumprir a sua função social, sendo, portanto, a condição do seu acesso um direito urbano e social, o que difere da ótica do direito civil, que tem por base o direito irrestrito da propriedade privada, conferindo aos ocupantes o árduo estigma da ilegalidade ou clandestinidade, por vezes associada à criminalidade.

¹⁴ Apesar do artigo trabalhar com o conceito de “assentamento precário” definido pela PNH, como já comentado em nota anterior, é importante esclarecer que a Lei nº11.977 trazia o conceito de “assentamento irregular”, entendido como “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (Brasil, 2009, art. 47), e a atual Lei nº13.465 traz o conceito de “núcleo urbano informal”, entendido como “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (Brasil, 2017, art. 11).

¹⁵ Conforme nota emitida pelo Conselho Nacional de Arquitetura e Urbanismo, ainda na ocasião da Medida Provisória nº759/2016.

Apesar das distorções e de muitas lacunas da nova Lei, temos que considerar os avanços obtidos desde a Constituição de 1988, no que tange ao reconhecimento dos assentamentos no aparato jurídico nacional, incitando, inclusive, um rebatimento de peso de diversas Instituições na ocasião da aprovação da Medida Provisória nº759/2016, e, posteriormente, da sua conversão na Lei nº13.465/2017, o que gera, neste momento, ainda, um ambiente de incerteza e insegurança jurídica quanto a constitucionalidade desse novo dispositivo¹⁶, uma vez que revoga conquistas históricas no campo do direito urbanístico brasileiro.

O fato de termos em alguma medida incorporado princípios que se alinham ao entendimento da função social da cidade e da propriedade não implica, no entanto, que, na prática, os mesmos tenham se consolidado na agenda das administrações municipais, fomentando ações concretas de enfrentamento. A cidade irregular e precária continua sendo fatalmente ignorada pelos órgãos governamentais, sendo vista pelo Estado, segundo apontou Mautner¹⁷ (2004, p. 253), como um “fenômeno residual” do processo de produção do espaço urbano, “isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar à ‘cidade real’ ou ‘cidade legal’.

No caso de Cuiabá, não é diferente, os assentamentos precários vêm se consolidando desde o final dos anos 1980 e 1990, quando houve aumento significativo dos índices de urbanização na capital, o que coincide com a retração de recursos federais no setor habitacional, operacionalizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde então, pouco se tem avançado na leitura sobre esses territórios: as ações são desarticuladas, dando-se ou em obras pontuais de urbanização, ou em âmbito jurídico, legitimando apenas o direito de propriedade, à revelia dos demais direitos sociais e urbanos, facto que pode ainda se agravar com o atual cenário proposto pela Lei nº 13.465/2017.

Em termos de definição e mensuração do universo da irregularidade e precariedade, temos uma imensa distorção conceitual, de mensuração e também de demarcação dos assentamentos entre as instituições, o que distancia uma leitura ampla e ações mais propositivas (Figura 1). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, classifica o assentamento como “aglomerado subnormal” e, de acordo com o último censo, Cuiabá teria 51.057 pessoas morando em nove aglomerados subnormais, totalizando

14 mil domicílios. Esse cálculo diverge do estudo da Fundação João Pinheiro (FJP), que computou 18 mil domicílios urbanos em condição de inadequação, ocupados por famílias com renda até 3 salários mínimos (s.m.). Os dados sobre os setores subnormais apontados pelo IBGE para Cuiabá confirmam uma tendência de subestimação do Censo, já elucidada por alguns autores (Azevedo; Araújo, 2008; Cardoso, 2008).

Na esfera municipal, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado em 2013 no âmbito da PNH, deveria, em tese, revelar os aspectos da irregularidade e precariedade dos assentamentos na capital, no entanto, apresentou um documento sucinto, reforçando sobretudo a demanda do déficit quantitativo. O PLHIS demarcou apenas sete assentamentos precários, considerando aqueles “parcialmente urbanizados que precisam de obras complementares de infraestrutura e urbanização simples, sem remoção”. Na mesma linha, a recente alteração da Lei de Uso do Solo da capital classificou as ZEIS como ZEIS 1 e ZEIS 2, entendendo a primeira como “parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares, ocupados por população de baixa renda”, e a segunda como “áreas não urbanizadas destinadas à ampliação da oferta habitacional”¹⁸ (Cuiabá, 2015). Apesar de apresentar um número significativamente maior de assentamentos precários em relação ao PLHIS, a Lei não traz a demarcação real das localidades, tampouco clareia as definições das tipologias das irregularidade – urbanística e/ou fundiária –, agrupando em ZEIS 1 os conjuntos habitacionais, loteamentos e ocupações irregulares. Com relação as ZEIS 2, entendida como “área não urbanizada”, de certa forma, deturpa o entendimento de ZEIS de vazio, que corresponderia a reserva de área urbanizada, bem localizada, para oferta habitacional. Em outra fonte oficial que trata da Composição de Bairros encontramos divergências, definindo as localidades como “assentamento informal”, “vulgo *invasão* ou *grilo*”, caracterizada pela ocupação de área “sem a autorização do titular de domínio”¹⁹.

A fragilidade institucional se revela na falta de compromisso com a identificação e mensuração dos aspectos da irregularidade e precariedade dos assentamentos, muitos remanescentes dos anos da intensa urbanização da capital, nos anos 1980-90. Como vimos, os dados divergem entre fontes oficiais, são ainda imprecisos e fragmentados. Essas lacunas distanciam ações mais propositivas, voltadas para a regularização plena desses territórios; reforçando, em última instân-

¹⁶ Ver, por exemplo, as três ações directas de inconstitucionalidade (ADI 5771, ADI 5787 e ADI 5883).

¹⁷ Referindo-se ao crescimento periférico da cidade de São Paulo nos anos 1990.

¹⁸ Ver demarcações da ZEIS 2 em Figura 3.

¹⁹ Aqui utilizando termos que reforçam a estigma dos ocupantes, associando o conceito aos aspectos da “ilegalidade”, a processos de “invasão” ou de “grilagem” de propriedade alheia.

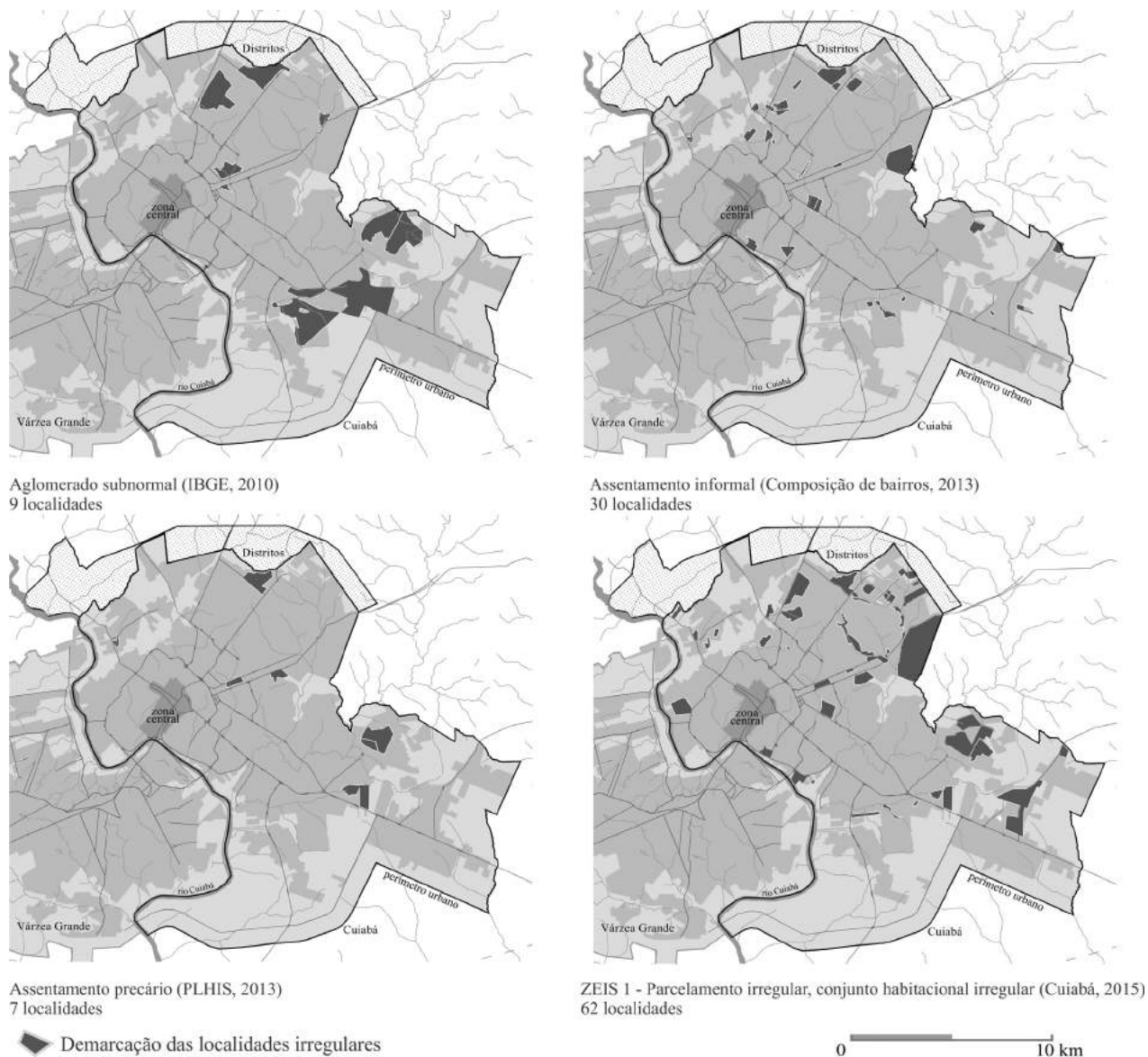


Figura 1 - Demarcações divergentes entre os dispositivos oficiais

Fonte: Organizado pela autora, 2017

cia, o olhar exclusivo para o déficit quantitativo, culminando unicamente na implementação de programas voltados para a construção de novas unidades habitacionais.

2. O lugar de destino: o conjunto habitacional

O deslocamento do lugar de origem – assentamento precário – para o lugar de destino – con-

junto habitacional –, mais do que uma ação de enfrentamento de demanda do déficit habitacional, tende a reforçar o intento segregacionista do Estado, uma vez que empurra de modo oficial para as franjas da cidade uma classe vista recorrentemente como uma classe “inferior”²⁰, “indesejável” ou ainda como uma classe “perigosa”²¹, lida, por via de regra, como uma ameaça constante à ordem urbana.

Em contexto europeu, Isabel Guerra já destacava, a respeito do problema do realojamen-

²⁰ Marcuse (2004) refere-se aos grupos sociais tidos como inferiores pela sociedade estadunidense com base em diferenças raciais e étnicas.

²¹ Conforme Azevedo (2007, p. 28) “a tendência de ver o ‘outro’ de classe inferior como um inimigo tende a cristalizar preconceitos ideológicos nas elites [...]”.

to em Portugal, que é, “antes de mais nada, um problema social e não problema de edifícios”. Salientava os “efeitos perversos” da segregação espacial por população homogênea, gerando um estigma social para os moradores, pois, segundo a autora, “habitar nesses bairros é arriscar a imagem de ser marginal, delinquente, indesejável” (1994, p. 11).

Os conjuntos habitacionais foram meios que alteraram a estrutura urbana nas cidades brasileiras, ou por manterem uma forma típica socialmente aceitável para os pobres, constituindo grandes guetos monótonos, padronizados e desprovidos de qualidade urbanística e arquitetônica, ou por

impulsionarem novas frentes de expansão, correlacionando com os efeitos da localização e, por consequência, das dificuldades de acessos a oportunidades. A propriedade da terra aparece como um dos componentes para explicar o padrão de urbanização e segregação²², já que condiciona a ocupação da cidade pelos mais pobres, tendo um rebatimento direto ao que Villaça (2001) e Marques (2005) chamam, respectivamente, de “vantagens e desvantagens locais” e “oportunidades diferenciadas”, quando se referem a localização dos equipamentos em determinado setor urbano.

Villaça (2001, p.150) relaciona o fator localização aos aspectos da segregação e questiona o

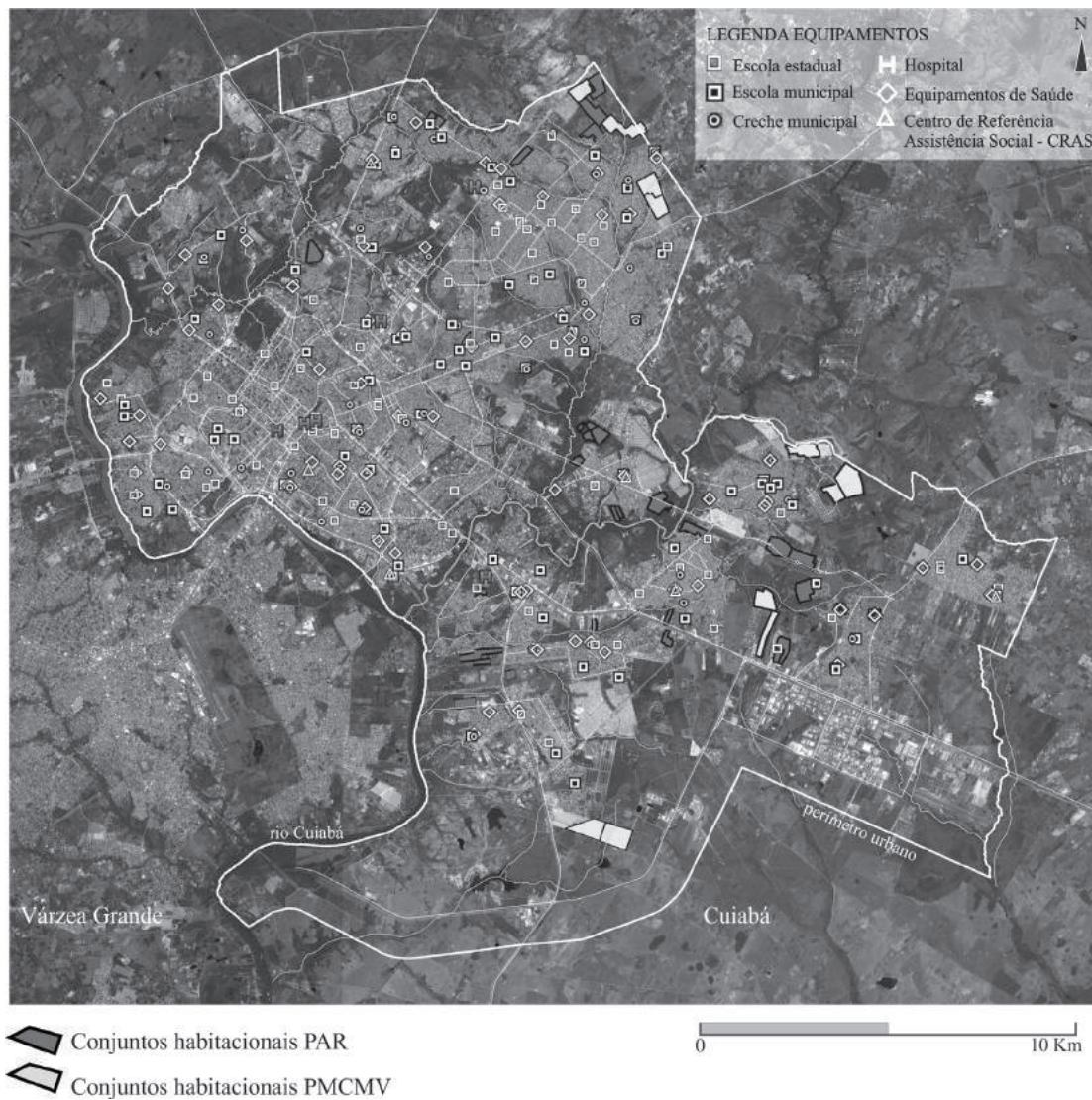


Figura 2 - Localização dos conjuntos habitacionais do PAR e PMCMV em relação aos equipamentos públicos.

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa e prefeituras, 2014.

²² Conforme Singer (1982); Rolnik et al. (2011); Villaça (2001).

papel do Estado ao equipar áreas da cidade sempre em favor de setores onde se concentra a mais alta renda. Nesse alinhamento, Torres e Marques (2005) analisam a pobreza centrada nos processos de produção urbana, considerando que os dois conjuntos principais de desigualdade seriam o acesso facilitado ao mercado de trabalho, o acesso às políticas públicas e à serviços próprios da vida urbana. Complementam dizendo que, em "diferentes locais se configuram diferentes 'estruturas de oportunidade' – proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo Estado –, que vão condicionar as possibilidades de as famílias, aí residentes, saírem ou persistirem na situação de pobreza em que vivem" (Torres; Marques, 2005, p.12).

Os conjuntos habitacionais, portanto, devem ser lidos a partir das suas localizações e correlações com outros elementos urbanos. Quando analisamos sua *inserção urbana*, alinhamo-nos ao pensamento dos autores, não avaliando apenas seus aspectos físicos, mas sobretudo todo o rearranjo das estruturas necessárias, os equipamentos do entorno, as possibilidades de acessos ao trabalho, aos centros de serviços, comércio e lazer. O fator localização vai nos permitir compreender o conjunto habitacional com base em suas ausências e nos decorrentes deslocamentos do morador para satisfazer suas necessidades cotidianas.

Nesse sentido nos propomos a avaliar a *forma* como o direito à habitação se materializa na produção recente, a partir dos resultados do PAR e PMCMV, dialogando com os aspectos locais que vão convergir nos direitos sociais e à cidade. Em termos quantitativos, em Mato Grosso, o PAR produziu 15.748 UHs, 8.160 delas em Cuiabá. Pelo PMCMV, considerando apenas o recorte da renda de 0 a 3 s.m., entre 2009 e 2014, contrataram-se no Estado 35.363 UHs, 5.574 delas para Cuiabá.

Houve muitas críticas na fase de lançamento do PMCMV²³. O programa foi lançado como uma medida anticíclica, de modo a frear a crise que assolava a economia mundial à época, impulsionando o mercado da construção civil e gerando postos de emprego. De um lado, trazia um enorme aporte de recursos em forma de subsídios, algo inédito no País; mas de outro, alinhava-se ao setor empresarial, o que, via de regra, contribuiria para a repetição do modelo de produção habitacional já muito questionado na época anterior²⁴. De fato, as críticas anunciadas aconteceram, o programa se tornou extremamente atraente para as

construtoras, que transformaram o segmento da menor renda num novo "nicho de mercado com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário" (Cardoso *et al.*, 2013, p. 32). Esse cenário já estava anunciado no seu desenho institucional, uma vez que destinava às empresas grande parte das atribuições, desde a articulação do financiamento na Caixa, escolha e compra dos terrenos – recaindo diretamente no fator localização, elaboração e aprovação dos projetos nas prefeituras. Em Mato Grosso, inúmeras empresas foram criadas ou reestruturadas para atuar nesse segmento, inicialmente incipientes durante o período do PAR, mas, depois, altamente estruturadas para atuar no âmbito do PMCMV (Canavarros, 2016).

Seus efeitos territoriais em escala urbana são desastrosos. Na figura a seguir é possível ler o desempenho dos programas na estrutura social urbana a partir das "desvantagens" decorrentes da localização dos conjuntos, conferidas pela frágil "estrutura de oportunidades" do entorno, nomeadamente os equipamentos públicos de ensino, saúde e assistência social (Figura 2).

Apesar de a Lei estabelecer que os empreendimentos devem estar localizados em "malha urbana ou em área de expansão"²⁵ e observar aspectos relacionados a mobilidade, adequação ambiental, infraestrutura e equipamentos, os conjuntos foram construídos em regiões periféricas, em Zonas de Expansão (ZEX) ou de Zonas de Alto Impacto (ZAI)²⁶ (Figura 3).

Do conjunto para os bairros adjacentes, ou para a cidade como um todo, o deslocamento terá aí papel fundamental na reestruturação do espaço intraurbano. Ao observarmos ainda a alocação desses equipamentos em relação à distribuição social conforme as classes de renda, percebemos que existe grande concentração em áreas centrais, onde moram as classes média e alta e, por outro lado, maior déficit de equipamentos oficiais em regiões periféricas, onde se concentra a população mais pobre.

Poderíamos retomar o conceito de Villaça (2001) e Marcuse (2004), quando falam dos aspectos da segregação, que se dá de forma voluntária ou involuntária. A segregação involuntária se daria quando os indivíduos "se veem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade" (Villaça, 2001, p. 147). Se assentamento precário ou conjunto habitacional periférico, o acesso homogêneo da população pobre em determinada

²³ Conforme Cardoso *et al.* (2013), Arantes e Fix (2009), Rolnik e Nakano (2009), entre outros.

²⁴ Especificamente no período do BNH.

²⁵ Cf. artigo 5º da Lei nº 11.977, de 2009, incluindo as alterações pela Lei nº 12.424, de 2011.

²⁶ Definida pela lei de uso do solo urbano como "aquela destinada às atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável" (Cuiabá, 2015, art.º 54), não sendo "permitida a implantação das atividades que integram a categoria do uso residencial" (Cuiabá, 2015, art. 56).

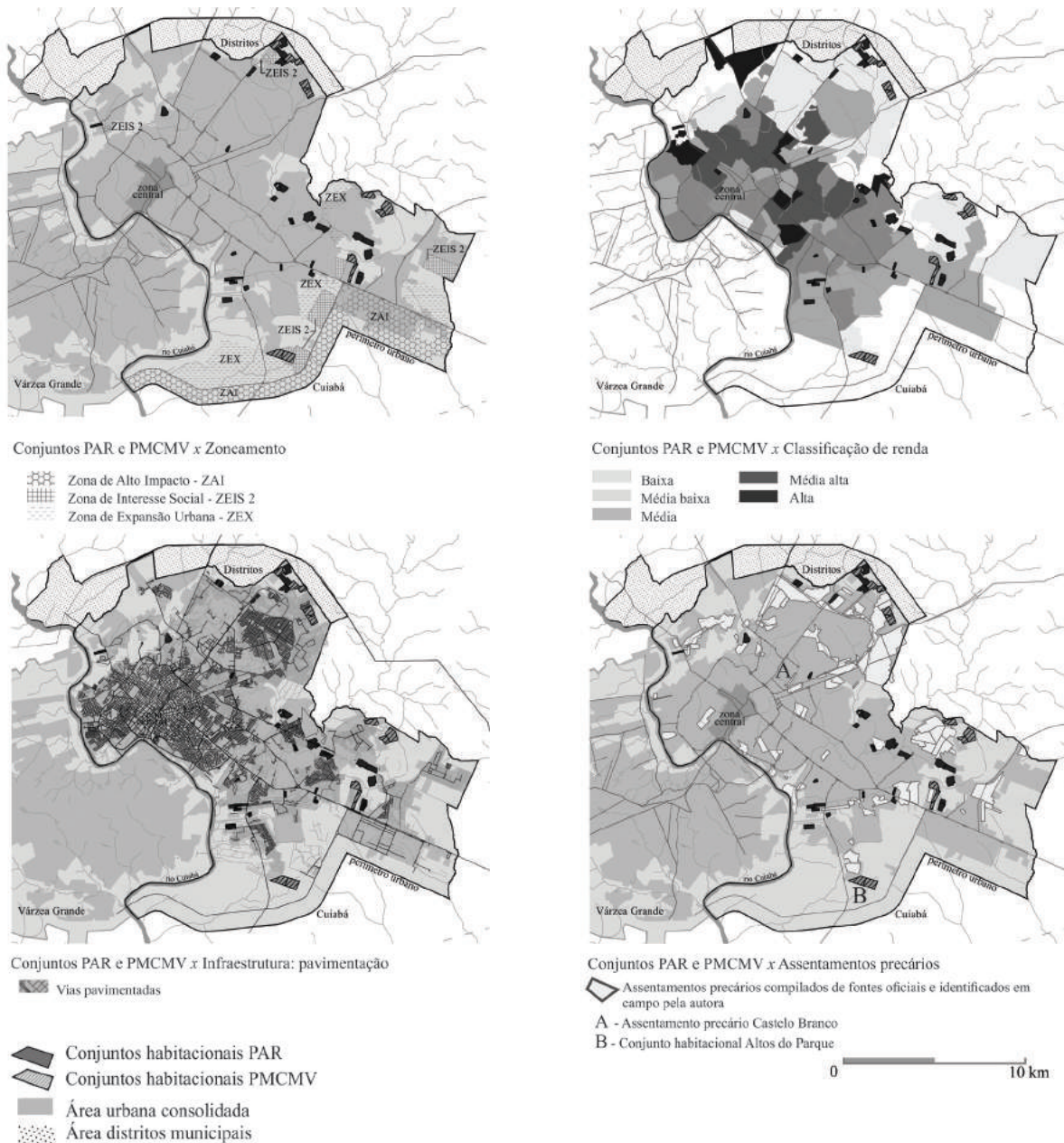


Figura 3 - Desvantagens locais dos conjuntos habitacionais do PAR e PMCMV em relação à renda, infraestrutura, zoneamento

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa, prefeituras e da autora (Canavarros, 2016).na Caixa e prefeituras, 2014

área da cidade se dá justamente conforme a sua condição econômica, fator que se relaciona com baixos salários, ônus excessivo do aluguel e alto valor do solo urbano, como já comentamos.

No entanto, sob outro aspecto, Marques (2005) chama atenção argumentando que, em espaços homogêneos pobres, a dinâmica da vida cotidiana não é necessariamente também homogênea; deve-se incluir aí o fator localização

justamente por indicar os níveis de acessos a outros serviços e equipamentos para além da esfera doméstica²⁷. Em alguns casos, em assentamentos com melhor inserção urbana, apesar de conter precariedades do ponto de vista urbanístico, a segregação pode ser amenizada pelo acesso às atividades de vida pública.

No assentamento Castelo Branco²⁸, por exemplo, coexistem situações precárias cumulativas do

²⁷ Conforme o autor, inserem-se nesse contexto favelas como Parisópolis, em São Paulo, e Rocinha e Cantagalo, no Rio de Janeiro.

²⁸ Destaca-se que o Castelo Branco não está demarcado oficialmente no PLHIS, somente na lei de uso do solo como ZEIS 1, no entanto com imprecisões de perímetro.

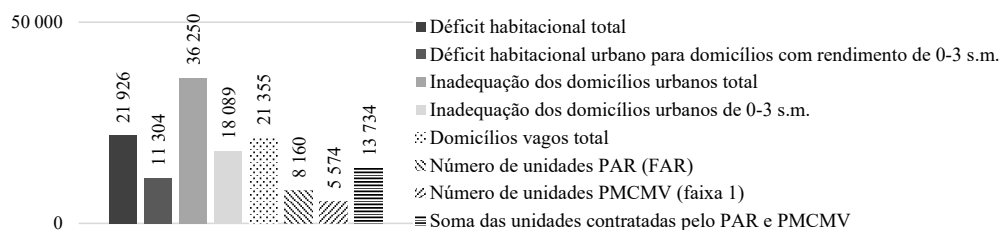


Gráfico 1 - Déficit habitacional e inadequação dos domicílios em relação às unidades contratadas pelo PAR e PMCMV em Cuiabá

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na Caixa em 2014 e da FJP (2013)

período de sua ocupação, em 1988, com facilidades de oferta de trabalho, serviços, equipamentos e espaços de lazer, dados justamente pelo fator localização, o que difere radicalmente do local para onde algumas famílias foram transferidas – conjunto habitacional Altos do Parque, distante 16 quilômetros do centro urbano (Figura 3). Apesar de haver situações menos precárias do ponto de vista de infraestrutura, já que é obrigação do empreendedor prover asfalto, rede de esgoto, rede de água, energia, a vulnerabilidade social é muito maior em razão da distância dos postos de trabalho, ausência de equipamentos de lazer, saúde e outros serviços básicos, o que acentua situações de risco e insegurança.

A região nordeste da capital e, em especial, a região sul são formas de segregação involuntária quando se colocam como destino predominante de inserção urbana para famílias mais pobres. Nessas regiões, onde mora grande parte da população com renda inferior, concentram-se as ações de provisão habitacional e, não por acaso, de irregularidade fundiária, precariedade urbanística e habitacional cumulativa, carências de equipamentos e serviços públicos.

Computando o número de unidades contratadas pelos programas com os dados sobre o déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos para Cuiabá, estimados pela FJP (2013), questionamo-nos ainda: qual é o lugar das diretrizes da política urbana definida nos últimos anos?

O gráfico (gráfico 1) demonstra que se construíram, no âmbito dos dois programas, números de unidades já acima do déficit habitacional para a faixa de renda de 0 a 3 s.m. Em outra via, é significativo o número de domicílios vazios e em condição de inadequação: seu montante é superior ao déficit habitacional – evidenciando que a grande questão não é, exclusivamente, déficit de habitação, mas sim, e sobretudo, déficit de urbanidade, o que apontaria para formulação de políticas voltadas para regulação do solo urbano e políticas de

regularização fundiária e melhorias urbano-habitacionais para os assentamentos precários.

3. Considerações finais

Entre o debate sobre o déficit qualitativo e déficit quantitativo, interessa-nos reconhecer o papel dos agentes na produção e segregação do espaço urbano²⁹. Através do instrumental técnico do planejamento urbano, sobretudo via zoneamento, o município teria importante papel definindo regras para amenizar os padrões de desigualdade, uma vez que poderia incidir, por exemplo, na definição das zonas e na variação do preço do solo em razão das localizações, especificamente no que se refere ao comprometimento com as demarcações dos assentamentos precários através das ZEIS ou na identificação de imóveis vagos bem localizados para provisão de novas unidades.

No caso de Cuiabá, como vimos, o Estado, juntamente com demais agentes na produção do espaço urbano, se coloca à frente dos processos de segregação, seja por sua participação ativa – endossando uma leitura hegemônica do déficit quantitativo apenas pela provisão de novas unidades, como mostrou o PLHIS, delimitando reservas fundiárias não urbanizadas e periféricas para habitação de interesse social por meio das ZEIS 2, como definiu a nova Lei de Uso do Solo –, seja ainda pela ausência aparentemente passiva diante da presença histórica dos assentamentos, omitindo-se na identificação e mensuração do universo da precariedade, bem como ações efetivas em vias de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos.

O não reconhecimento dos territórios auto-construídos pela população não é por acaso: a manutenção da informalidade na cidade oficial é fundamental para manter em pauta a demanda sempre constante do déficit habitacional, que, obviamente, mantém uma demanda permanen-

²⁹ O poder público federal, estadual e, sobretudo, municipal – tendo em vista que é no município que se dá o processo de controle e gestão do território –, os técnicos envolvidos no debate habitacional, os agentes do setor privado: proprietários fundiários, promotores imobiliários e as construtoras.

te para o mercado privado, que vem assumindo protagonismo cada vez maior no contexto neoliberal das cidades, como evidenciado sobretudo no âmbito do PMCMV. É somente pelo viés da legalidade que o acesso à habitação se faz legítimo, vislumbrando aí, simbolicamente, uma característica subjacente, que é o da propriedade privada, fortemente presente no apelo da aquisição da casa própria, através dos programas de provisão habitacional, ou nas ações parciais de regularização com foco exclusivo na titulação.³⁰

Deslocamentos como os das famílias do Castelo Branco para o conjunto Altos do Parque reforçam o lugar dado ao direito à habitação nas políticas habitacionais atuais: um lugar de menor valor para a população pobre na estrutura social urbana, à revelia de outros direitos sociais e urbanos. Do lugar de origem ao lugar de destino, a condição de precariedade tem-se alternado entre a manutenção das inadequações urbanísticas e fundiárias dos assentamentos precários e a configuração espacial periférica e homogênea produzida oficialmente pelo Estado, que se traduzem em infinitas ausências e constrangimentos na forma dos conjuntos habitacionais.

Referências Bibliográficas

- Amore, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz (orgs.) (2015), *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Arantes, Pedro Fiori; FIX, Mariana (2009), “Minha casa, minha vida, o pacote habitacional de Lula”, em *Correio da Cidadania*. Disponível em: <https://goo.gl/URHbGz> [Cons. 01/11/2009]
- Azevedo, Doriane (2006), *Rede urbana mato-grossense: configurações espaciais, intervenções políticas e econômicas e ações de planejamento* (Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo), São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).
- Azevedo, Sérgio (2007), “Desafios da habitação popular no Brasil - políticas recentes e tendências”, em Adauto Lúcio Cardoso (org), *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, Porto Alegre: ANTAC. Coleção Habitare, pp. 12-41.
- Azevedo, Sérgio; Araújo, Maria Bernadete (2008), “A questão do “déficit habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas”, em Júnia Santa Rosa (org.), *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*, Brasília (DF): Ministério das Cidades, Brasil.
- Canavarros, Andrea Figueiredo Arruda (2016), *A Consolidação de um Tipo Urbano e Arquitetônico de Moradia para os Pobres: Velho Modelo, Novas Periferias no Espaço Urbano Mato-Grossense* (Tese de Doutorado), Lisboa: Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa.
- Cardoso, Adauto Lúcio (2008), “Contextualização/caracterização”, em Júnia Santa Rosa (org.), *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*, Brasília (DF): Ministério das Cidades, pp. 13-45.
- Cardoso, Adauto Lúcio (2016), “Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos”, em Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente C. Lima Neto (eds.), *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*, Brasília: IPEA.
- Cardoso, Adauto Lúcio; Aragão, Thêmis Amorim (2013), “Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”, em Adauto Lúcio Cardoso (org.), *O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro: Letra Capital. pp. 17-66.
- Cuiabá. Prefeitura Municipal (2015), “LUOS. Lei Complementar nº 389/2015, de 3 de novembro de 2015”.
- Fundação João Pinheiro (2013), *Déficit habitacional municipal no Brasil*, Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. Disponível em: <https://goo.gl/euvcpK> [Cons. 01/08/2014]
- Guerra, Isabel (1994), “As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas”. *Sociedade e Território*, n.º 20, pp. 11-16.
- Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. IBGE (2011), *Base de informações do censo demográfico 2010: resultados do universo por setor censitário*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/wLOIwd> [Cons. 01/11/2014]
- Marcuse, Peter (2004), “Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado”, *Espaço & Debates*, Vol. 24, n.º 45, pp. 24-33.
- Maricato, Ermínia (2003), “Metrópole, legislação e desigualdade”, *Estudos Avançados*, Vol. 17, n.º 48, pp. 151-166.
- Maricato, Ermínia (2010), “O estatuto da cidade periférica”, em Celso Santos Carvalho, Ana Cláudia Rossbach (org.), *O estatuto da cidade comentado*, São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, pp. 5-22.

³⁰ Reforçado ainda com a nova Lei de Regularização Fundiária 13.465/2017.

- Marques, Eduardo (2005), “Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado”, em Eduardo Marques, Haroldo Torres (org.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo: Senac São Paulo, pp. 19-56.

- Marques, Eduardo; Torres, Haroldo (org.) (2005), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo: Senac São Paulo.

- Mautner, Yvonne M. Martha (2004), “A periferia como fronteira de expansão do capital”, em Csaba Deák, Sueli Terezinha e Ramos Schiffer (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam, Edusp, pp. 245-259.

- Ministério Das Cidades (2004), “Política Nacional de Habitação”, *Cadernos MCidades Habitação*, n.º4.

- Rolnik, Raquel; Cymbalista, Renato; Nakano, Kazuo (2011), “Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país”, *Revista de Direito da ADVOCEF*, Porto Alegre: ADVOCEF, Vol. 1, n.º 13, pp.123-158.

- Rolnik, Raquel; Nakano, Kazuo (2009), “As armadilhas do Pacote Habitacional”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, n.º 20, pp. 4-5. Disponível em: <https://goo.gl/No59BU> [Cons. 01/01/2012]

- Singer, Paul Israel (1982), “O uso do solo urbano na economia capitalista”, em Ermínia Maricato (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, São Paulo: Alfa-Ômega, pp. 21-36.

- Villaça, Flávio (2001), *Espaço intraurbano no Brasil*, São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute.

- (1988), “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de Outubro de 1988”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*.

- (10/07/2001), “Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257/2001, de 10 de Julho”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*.

- (07/07/2009), “Lei nº 11.977/2009, de 7 de Julho”, Brasília (DF): *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 2.

Programa de Urbanização de favelas e o Direito à Cidade: o caso do Colinas D'Oeste em Osasco, São Paulo, Brasil¹

Viviane Manzione Rubio^a, Angélica Tanus Benatti Alvim^b

Resumo

A favela é a tipologia de assentamento precário mais comum nas cidades brasileiras e configura-se como parte da cidade contemporânea e alternativa habitacional para a população de baixa renda, sendo objeto desde 1990 de programas de urbanização, com diferentes arranjos. Este artigo apresenta o Programa de Urbanização Integral de Favelas, um instrumento da política habitacional no período 2005-2016 em Osasco, município da Região Metropolitana de São Paulo, que contribuiu para o desenvolvimento urbano e para a conquista do direito à cidade. Como estudo de caso, discute-se a urbanização da Favela Colinas D'Oeste, os seus avanços e descompassos.

Palavra-Chave

Programa de Urbanização, Favelas, Osasco, Brasil.

Abstract

The *favela* is the most common precarious settlement type in Brazilian cities and is part of the contemporary city and an alternative housing for the low-income population, where since 1990 urbanization programs that different arrangements have been implemented. This article presents the Favelas Integral Urbanization Program, an instrument of housing policy in the period 2005-2016 in Osasco, municipality of the Metropolitan Region of São Paulo, that contributed to urban development and the conquest of the right to the city. As a case study, we discuss the upgrading of the Favela Colinas D'Oeste, focusing on advances and mismatches.

Keywords

Urbanization Programs, Favelas, Osasco, Brazil.

Introdução

A favela, a modalidade de assentamento precário² mais comum no Brasil, sofre de deficiências profundas ao nível do desequilíbrio sócio-espacial da cidade contemporânea. Este desequilíbrio é produto e reflexo do processo de urbanização das cidades brasileiras, sendo particularmente evidente na favela, onde as relações sociais e de ocupação do solo são mais complexas e vulneráveis.

Desde o final do século XIX que a favela significa um lugar destituído de "ordem" e "carente" nos mais variados sentidos, onde o atendimento por parte do poder público é insuficiente.

Na perspectiva de Lefebvre (2001) sobre o direito à cidade, retomado por Harvey (2014), a favela é um lugar de possibilidades e, portanto, os seus moradores devem ser inseridos e atendidos pelos serviços e bens públicos relativos à urbanização, oferecendo-lhe a oportunidade de participar no processo.

Até à década de 1980, grande parte das favelas não integrava as políticas públicas urbanas e, nem sequer, figurava nas cartografias dos municípios brasileiros. A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 é por isso considerada um marco jurídico ao possibilitar a definição de instrumentos e ao viabilizar o financiamento de

^a Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2017). Coordenadora de Projetos na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Osasco (2006-2017). Docente no curso de Graduação na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, desde 2013. Email: vivianerubio@hotmail.com.

^b Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Docente do Curso de Graduação e do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie desde 1991, onde atualmente é Diretora (2016-2019). Bolsista Produtividade CNPq. Email: angelica.benatti.alvim@gmail.com.

¹ Este artigo é uma síntese de um dos cinco casos estudados na Tese de Viviane Manzione Rubio, apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em 2017, para obtenção do grau de doutora em Arquitetura e Urbanismo, sob orientação de Angélica Tanus Benatti Alvim. A pesquisa contou com o apoio financeiro do Instituto Presbiteriano Mackenzie e do Programa Formula Santander para um período de estágio sanduíche na Universidade de Lisboa, nomeadamente, no Grupo de Estudos Gestual, do CIAUD/FA-UL, em 2016.

² Assentamento precário é um conceito adotado pelo Ministério das Cidades brasileiro em 2007, definido como território urbano ocupado fisicamente à revelia da legislação de uso e ocupação do solo e edificação vigente, de maneira não convencional, com níveis diversos de irregularidade jurídica, onde fica evidente a precariedade das edificações ali construídas.

ações em áreas irregulares das cidades, com destaque para a favela.

A partir da década de 1990, os investimentos em urbanização de favelas adquiriram importância nos municípios brasileiros, onde inúmeras ações vêm sendo realizadas pelo poder público para o enfrentamento desta problemática³: desde intervenções pontuais, até à urbanização integral⁴. Neste contexto, a perspectiva dos direitos adquiridos⁵ e o estabelecimento de políticas públicas, em geral, são fundamentais para as primeiras experiências de urbanização de favelas.

Diversos municípios institucionalizaram políticas públicas para a urbanização, inovando na atuação e no enfrentamento dos problemas dos territórios ocupados pelas favelas. Alguns programas são importantes referências, tais como: o Programa Favela Bairro, no Rio de Janeiro (1994-2000); o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga (1995-2001), no Estado de São Paulo, e o Programa Santo André Mais Igual (SAMI) (2001-2003), na Região Metropolitana de São Paulo.⁶

A instituição, em 2001, do Estatuto da Cidade (EC)⁷ e a regulamentação de instrumentos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, contribuíram para o avanço das políticas de urbanização de favelas. Em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁸, o Governo Federal passou a investir recursos em intervenções nas favelas, reforçando as ações municipais sobre a precariedade das cidades.

Osasco, município da região metropolitana de São Paulo (RMSP), com 666.740 habitantes (IBGE, 2010), a partir de 2005, inicia um conjunto de ações voltadas para a erradicação da crescente precariedade. A então gestão municipal⁹ moderniza a estrutura administrativa, altera as atribuições da Secretaria de Habitação e implementa a Política Municipal de Habitação de modo integrado à de Desenvolvimento Urbano, com a criação de programas para atender os assentamentos precários, em diversas escalas.

No âmbito destas políticas, é criado o Programa Bairro Novo, composto por quatro subprogramas: o Programa de Urbanização Integral de

Favelas, o Programa de Urbanização Gradual, o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Provisão Habitacional. Desta forma, estava garantida a ampla atuação do Programa Bairro Novo, que tinha como principal desafio a erradicação da precariedade e a regularização física e fundiária dos assentamentos precários.

Entre os anos de 2005 e 2016, Osasco destacou-se pela implementação de políticas públicas direcionadas para as carências de infraestruturas urbanas e decorrentes da complexidade física, fundiária e social. No entanto, mesmo com a inclusão dos assentamentos precários na agenda municipal, a precariedade ainda se manifesta e a integração no chamado tecido formal não foi efetivada.

São inúmeros os desafios da problemática habitacional em Osasco, com destaque para aqueles relacionados com a precariedade e a irregularidade da ocupação do território da cidade. Estes requerem a formulação de políticas públicas cada vez mais abrangentes e especializadas, com aparatos técnico, jurídico e financeiro.

Neste artigo, sintetiza-se a aplicação do Programa de Urbanização Integral de Favelas de Osasco, como um exemplo de política pública que enfrenta a precariedade da ocupação do solo. Discute-se de modo mais aprofundado o caso da Favela Colinas D'Oeste, escolhido pela sua complexidade e dimensão. O objetivo é evidenciar alguns pontos importantes na formatação e implementação de tais políticas, os resultados alcançados e os descompassos verificados durante o processo. A análise deste caso evidencia a importância da aplicação de um programa de urbanização integrado para a inserção das favelas e a inclusão dos seus moradores na cidade formal, tendo presente o conceito de direito à cidade.

As favelas no Brasil e o direito à cidade

A ocupação precária de parte do território das cidades no Brasil ficou conhecida pelo nome de favela, estando presente fisicamente e no imaginário brasileiro desde o final do século XIX, sendo inclusive descrita em obras clássicas, como *Os Sertões* (Cunha, 2010).

³ A questão da irregularidade da terra e a precariedade da ocupação são questões que fazem parte da problemática do setor habitacional do Brasil.

⁴ Entende-se por urbanização integral a dotação de infraestrutura de saneamento básico, a reconfiguração do sistema viário existente, incluindo a implantação de novas vias de acesso, e a pavimentação, bem como a implantação de equipamentos públicos e a aplicação de programas sociais.

⁵ No contexto do processo de urbanização de favelas devem ser consideradas as preexistências físicas e sociais, entendidas como direitos adquiridos por seus habitantes.

⁶ Para o aprofundamento do Favela Bairro, ler Conde e Magalhães (2004); do Programa Guarapiranga, ler Alvim, Kato, Rosin(2016) e do Programa SAMI, ler Denaldi (2003).

⁷ O EC, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001, regulamentou o capítulo da Política Urbana da CF.

⁸ O PAC é um programa do Governo Federal brasileiro, criado em 2007 para financiar obras de infraestrutura nos municípios para a desenvolvimento urbano e socioeconômico. Um dos eixos de financiamento visa a urbanização de assentamentos precários.

⁹ O prefeito Emídio de Souza, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito para duas gestões sequenciais: 2005 / 2009; 2010 / 2012.

Alguns autores, como Abreu (1994), Pasternak (2008), Rios (2012) e Valladares (2009), fazem referência à relação que o termo favela tem com a ocupação do Morro da *Favella*, atual Morro da Providência, no Rio de Janeiro, quando soldados do exército brasileiro ali se instalaram em 1897, vindos da batalha de Canudos.

Pasternak (2008) reforça que, embora a favela tenha surgido como uma marca da cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX, ela está presente, desde o início do século XX, em diversas cidades brasileiras, como Salvador, Recife e Belo Horizonte.

São diversas as nomenclaturas desta tipologia de ocupação do solo no país: favelas, bolsões de pobreza, invasões, áreas livres. No Recenseamento Geral do Brasil em 1950, o IBGE, utilizando critérios estatísticos, propõe como termo oficial o “aglomerado subnormal”¹⁰ para se referir às favelas e ou a ocupações de igual natureza, independentemente da região onde se encontrassem no país.

Apesar de ser considerado por muitos autores como um termo genérico, o termo torna-se oficial¹¹ no Censo de 1970, quando o IBGE¹² adota o termo de “aglomerados urbanos excepcionais”. No Censo de 1980 adota-se a noção de “setor especial de aglomerado urbano” e, a partir de 1987, o termo “aglomerado subnormal” é consolidado (IBGE, 2010).

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, o Brasil possui um total de 6.329 aglomerados subnormais, onde vivem 11.425.644 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 6% do total da população do país. O Censo indica uma tendência de ampliação proporcional ao nível de urbanização das cidades, ou seja, quanto maior o nível de urbanização, maior o número de aglomerados subnormais (IBGE, 2010). Apesar das diferentes denominações e das metodologias dos levantamentos, a favela constitui-se como um mosaico de múltiplas identidades raciais e regionais, estabelecendo um particular “mundo popular” (Burgos, 2012).

A precariedade na ocupação da cidade não é privilégio do Brasil. Ao longo dos dois últimos séculos, o mundo viu as cidades crescerem em dimensão e ao nível dos problemas, alcançando, na contemporaneidade, complexidade e desequilíbrio espacial, económico e social, que exacerbam a precariedade.¹³

A ocupação do solo do tipo da favela é assim o resultado do processo acelerado de urbanização das cidades no mundo contemporâneo e reflete o desequilíbrio da distribuição socioespacial e do processo de segregação decorrentes, constituindo a “habitação” de milhões de cidadãos pobres no Brasil e em muitos países em desenvolvimento (Rubio, 2017). Sendo assim fruto da construção das cidades no Brasil e parte importante delas, as favelas devem ser inseridas no contexto urbano e os seus moradores convidados a participar, não só na vida quotidiana, mas também nas discussões sobre o seu desenvolvimento.

Para Lefebvre (2001), a cidade é obra de um pensamento complexo, onde existem contradições características de cada época. Este autor defende a necessidade de um olhar mais equitativo, para além do usufruto dos benefícios proporcionados pela urbanização, de forma a que seja assegurado aos habitantes o direito de participar na vida cívica o que constitui para o autor uma das principais dimensões do direito à cidade.

A favela possui a ambivalência indicada por Lefebvre (2001), uma vez que é a reprodução da precariedade e da fragmentação espacial, mas também alternativa habitacional e oportunidade de vida na cidade. Entende-se, portanto, que na perspectiva deste autor, deveria ser oferecido aos moradores da favela, não só o acesso a serviços e bens públicos essenciais, mas também a possibilidade de participarem no processo de urbanização.

Ao conceito de direito à cidade de Lefebvre (2001), incorporam-se elementos a que Harvey (2014) emprestou novos significados. Este último autor identifica uma alteração importante nas relações sociais na sequência da mudanças no sistema de acumulação capitalista pós-revolução industrial. O cidadão contemporâneo não necessita somente de abrigo e de alimento, mas também de trabalho, de diversão e de construção de conhecimento. Ele é, portanto, responsável pela construção e desenvolvimento da cidade.

No Brasil, a complexidade e a precariedade da configuração física e social destes territórios foram tratadas, durante décadas, com intervenções parciais do poder público e com soluções alternativas implantadas pelos próprios moradores.

A partir da publicação da CF em 1988, inúmeros municípios brasileiros passaram a traba-

¹⁰ Este termo que já havia sido apresentado no Censo Demográfico de 1912, era igualmente genérico para a identificação das ocupações irregulares (Valladares, 2009). Segundo o IBGE, aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, na sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até a um período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2011).

¹¹ Ministério das Cidades, por sua vez, utiliza o termo assentamento precário, somando favelas, loteamentos irregulares e cortiços na mesma designação.

¹² O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão público federal responsável pelos censos demográficos no Brasil.

¹³ São inúmeros os autores que tratam desse fenómeno, tais como Hobsbawn (1995), Reis (2006), Maricato (2008), Santos (2013) ou Castells (2014).

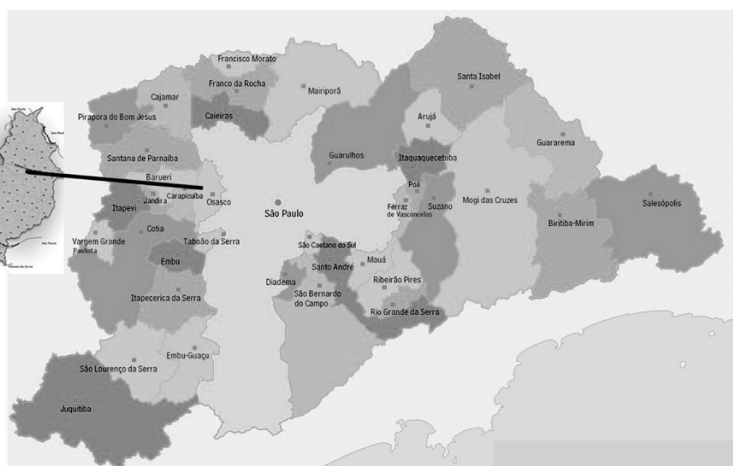


Imagem 1 - Localização de Osasco no mapa do Estado de São Paulo

Fonte: Imagens EMPLASA (2016) e SEH DU (2007) organizadas por Rubio, 2017

lhar na formação e implementação de programas para a urbanização de favelas, inovando no enfrentamento desta problemática.

A Lei n.º 10.257, promulgada em 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos apresentados na CF e viabilizou a criação de vários outros, possibilitando a implementação de políticas públicas. É o caso dos programas de urbanização de favelas, que envolvem ações articuladas para a regularização física e fundiária, com participação social, podendo ser considerado um caminho para a conquista do direito à cidade, uma vez que reconfigura a infraestrutura urbana e implanta equipamentos públicos, para além de incluir as famílias em programas sociais e promover a sua participação no processo.

No município de Osasco, a partir da emancipação de São Paulo em 1962, diversas gestões realizaram ações pontuais e desarticuladas para resolver a carência de infraestrutura urbana e o déficit habitacional da cidade, mas somente no ano de 2005 passa a implementar uma política habitacional e urbana integrada.

Programa de Urbanização Integral de favelas em Osasco: O caso da favela Colinas D'Oeste

O município de Osasco, localizado na parte oeste da Região Metropolitana de São Paulo (Imagem 1), emancipado da capital (São Paulo) em 1962

é, desde a década de 1970, um importante pólo industrial da metrópole.

A estrutura urbana de Osasco, na época da emancipação, ainda estava de alguma forma dependente de São Paulo para investimentos em infraestrutura, bens e serviços públicos. Mesmo se desenvolvendo como centro industrial, cresce territorialmente de modo desordenado.

Com o movimento migratório dado pelo crescimento económico da cidade de São Paulo, a partir da década de 1960, Osasco atraiu população, que, em grande número, ocupou inclusive áreas públicas, dando origem aos loteamentos irregulares (Werner, 1981).

A população de Osasco cresce aproximadamente sete vezes entre as décadas de 1940 e 1960. Os habitantes com baixo poder aquisitivo passam a ocupar lotes sem infraestrutura urbana, num intenso processo de autoconstrução até à década de 1970, quando surgem os primeiros dois núcleos de favelas.

Nas décadas de 1980 e 1990, consolida-se a urbanização desigual da cidade, com o aumento do número de favelas e o adensamento das existentes, bem como a ocupação das áreas livres¹⁴, inclusive por meio de ações do poder público, como a doação e permissão de uso, inclusive da beira dos cursos de água, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) (SEH DU / PMO, 2012).

Em 2005, o número de assentamentos precários em Osasco era de 170, com um total de 45.000 domicílios e 200.000 habitantes, aproximadamente 30% da população total da cidade. Com a nova gestão, o poder público, por meio da implementação da política habitacional e de desenvolvimento urbano, passa a atuar nos assentamentos precários. A principal meta desta política era a erradicação da pobreza e a inclusão dos assentamentos precários no território formal, com ações, leis e parcerias direcionadas, tanto para a qualificação do conjunto ocupado, como para a capacitação da população para o exercício profissional e para a participação no debate sobre os rumos da cidade, caminhos fundamentais para a conquista do direito à cidade. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU), responsável pela implementação das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano¹⁵, estabeleceu competências específicas, com escalas e formas de atuação integradas.

O Programa Bairro Novo incluía um conjunto de ações baseadas em instrumentos urbanísticos, com o objetivo de atender todas as especificidades do setor habitacional, principalmente

¹⁴ As "áreas livres" de loteamentos são classificadas pelo Código Civil Brasileiro como bens públicos de uso comum do povo e, como tal, não podem ser utilizadas para quaisquer outros fins que não sejam públicos.

¹⁵ No Brasil, o EC definiu que o principal instrumento de desenvolvimento urbano é o Plano Diretor Municipal, elaborado obrigatoriamente por municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo ser revisto a cada 10 anos. O Plano Diretor deve definir diretrizes para políticas e instrumentos urbanos, ao nível da habitação, da regularização fundiária, etc. Para maior aprofundamento ver Alvim, Castro (Orgs.) (2010).

de interesse social, encontradas em Osasco. Com o lançamento do Programa Bairro Novo foram definidos quatro eixos de atuação, traduzidos em subprogramas baseados na participação da população no processo: o Programa de Urbanização Gradual, direcionado para a implantação parcial da infraestruturas urbana e oficialização das vias e endereços para viabilizar a regularização fundiária; o Programa de Urbanização Integral, de implantação da infraestrutura urbana, equipamentos urbanos e novas unidades habitacionais; o Programa de Regularização Fundiária, centrado no processo de regularização dos assentamentos; e o Programa de Provisão Habitacional, de produção de unidades habitacionais que respondessem ao déficit habitacional na cidade. A aplicação dos programas deveria considerar a independência das ações, bem como a integração multisetorial dos agentes municipais no assentamento.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2012, o número de assentamentos cresceu aproximadamente 23%, de 170 em 2005 para 210 em 2012, sendo 166 favelas, 26 loteamentos irregulares e 18 conjuntos habitacionais não registrados (SEH DU, 2012). Entre os anos de 2006 e 2015, três das 86 favelas da Zona Norte (Colinas D'Oeste, Portais e Morro do Sabão) e duas das 80 da Zona Sul (Jardim Vicentina e BK-Jardim Veloso), receberam intervenções do Programa de Urbanização Integral de Favelas com recursos do PAC.

Colinas D'Oeste: desafios, avanços e descompassos de uma política pública

Apresentam-se aqui brevemente as características físicas, os números, bem como o processo e os desdobramentos da implementação do Programa de Urbanização de Favelas Integral na favela Colinas D'Oeste.

Localizada na zona norte da cidade, com o maior índice de exclusão social, esta favela possui variadas formas de ocupação, de propriedade e situações de risco de natureza diversa: deslizamentos de terra, alagamentos, desmoronamentos. Para além disso, apresenta também alterações sensíveis nas características naturais do solo, realizadas pelos moradores, que potencializaram os riscos observados (Imagem 2 e 3).

Distribuídos em aproximadamente 300 hectares, os 8.698 habitantes, levantados pelo cadastro em 2005, estavam instalados em 2.641 domicílios. Do total das famílias, 43,7% viviam com um a dois salários mínimos e 12,8% com



Imagem 2 - Mapa de localização da Favela Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos da SEH DU, adaptado por Rubio, 2017

Imagem 3 - Imagem aérea da Favela

Fonte: Arquivo de Projetos, DPO/SEH DU, 2007

(leitura de cima para baixo)

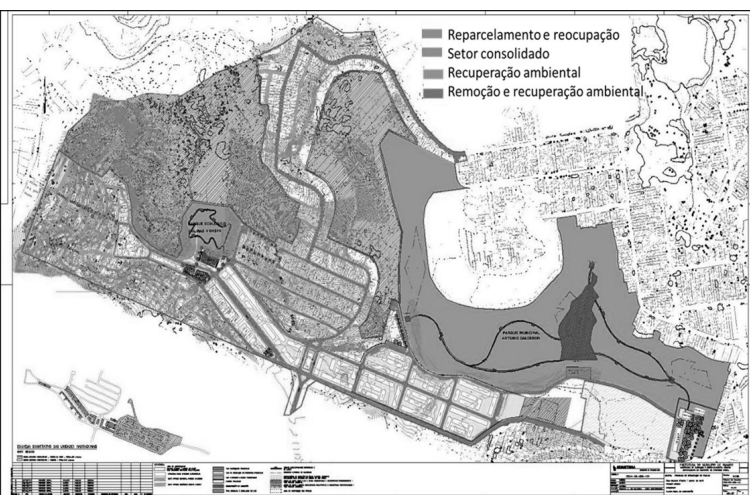


Imagem 4 - Plano Urbanístico Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos de projetos da SEHDU, 2007, adaptado por Rubio, 2017

três salários mínimos, portanto com baixíssima renda (DTS/SEHDU, 2007).

Na primeira etapa da implementação do programa, inúmeras ações foram realizadas pela Prefeitura Municipal de Osasco (PMO), no sentido de se identificarem as famílias e a inserção dos habitantes nos programas sociais oferecidos, tanto para a capacitação, como para a reinserção no mercado de trabalho. O Plano Urbanístico para a favela Colinas D'Oeste (Imagem 4) contemplou intervenções de curto, médio e longo prazo, com a reconfiguração do desenho urbano, para a implantação da infraestrutura de saneamento e do sistema viário, a oficialização das vias existentes e dos respectivos endereços, bem como a construção de novas unidades habitacionais e equipamentos públicos. A tabela 1 que segue resume o contexto da implementação do Programa de Urbanização integral na Favela Colinas D'Oeste.

O projeto foi concluído em 2007 e as obras iniciaram em 2008, com a implantação de parte

NOME DA FAVELA	COLINAS D'OESTE		
CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO	Localização da Favela	Zona Norte do Município de Osasco, Bairro Jardim Bonança, tendo como limites a Norte o Aterro sanitário de Osasco, e parte de uma área particular também em Osasco; a Oeste a Av. Chico Mendes, e parte com a divisa com município de Barueri, a Leste com parte das quadras do Loteamento Portal D'Oeste e a favela Portais, e a Sul a Faixa da CTEEP.	
	Unidade de Planejamento	ZEIS 2 e 3	
	Área (m²) de Intervenção	312.279,02 m ² (*)	
	Tipo do Assentamento	Favela	
	Nível de Consolidação	Consolidável	
	Nível de complexidade	Urbanização Complexa	
	População Beneficiada / Perfil socioeconômico	8.698 habitantes, 2641 famílias das quais 43,7% vivem com renda de 1 a 2 salários mínimos e apenas 12,8% com renda a partir de 3 salários mínimos. São 4,42% das famílias atendidas por programas sociais de transferência de renda (Bolsa Família e Bolsa Escola) e 60,97% não estão inclusos em nenhum tipo de programa social.	
Situação encontrada	Parte da área ocupada com moradias de boa qualidade construtiva em lotes consolidáveis Ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental		
AGENTES ENVOLVIDOS E AÇÕES REALIZADAS	Órgão responsável	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHDU	
	Programa de origem	Programa Bairro Novo Subprograma - Urbanização Integral de Favelas	
	Período de Implantação	Projeto 2006 / 2007 1ª etapa de Obras: 2008 / 2012 2ª etapa de Obras: 2012 - 2016 - em andamento	
	Eixos de atuação	Social	Acompanhamento social
		Físico	Projetos, Obras e Assistência técnica
		Fundiário	Plano de regularização fundiária. Entrega de 148 dos 281 gerados.
		Ambiental	Tratamento paisagístico da área urbanizada e recuperação das áreas de preservação
	Institucional	Articulação entre os órgãos municipais para a integração das ações Articulação entre as esferas de governo para obtenção de recursos. Criação de legislação para regulamentação das intervenções.	
	Legislação Base / Instrumentos	Plano Diretor de Osasco ZEIS Demarcação Urbanística	
	Tipologia da intervenção	Reconfiguração do desenho urbano com implantação de sistema viário com vias de circulação de pedestres e Implantação de infraestrutura de saneamento básico, drenagem de águas pluviais e contenção de encostas Canalização de córrego Construção de unidades habitacionais e equipamentos públicos de educação e cultura	
Valor total do investimento	R\$ 80 199 603,04		
Origem dos recursos	Governo Federal - PAC Governo Municipal - FMPUH		
Situação pós ocupação / implantação	Urbanização não concluída, com vielas não pavimentadas e com infraestrutura incompleta, com equipamentos Áreas reocupadas, inclusive as áreas de proteção ambiental; Regularização fundiária não concluída com plano em elaboração; Áreas remanescentes da urbanização sem tratamento; Projeto de recuperação ambiental com a implantação incompleto. 148 Títulos de garantia de posse entregues aos moradores. (**)		

Tabela 1 - Resumo do processo no Colinas D'Oeste

Fonte: Dados levantados pela pesquisa e elaborado por Rubio, 2017

dos serviços previstos. No final de 2016, das 402 unidades habitacionais previstas originalmente, 282 haviam sido entregues, restando 90 em construção e 30, cuja construção deveria ser contratada. Algumas vielas foram reformadas, inúmeras obras para a implantação de infraestrutura de saneamento ambiental foram realizadas e equipamentos públicos foram implantados, mas alguns serviços foram retirados do escopo original, em função de ajustes orçamentais (Imagem 5). A área ocupada pela favela Colinas D'Oeste está em processo de regularização fundiária, viabilizada pela aplicação do instrumento de demarcação urbanística, o qual possibilitará, a médio prazo, o registro do parcelamento e, a longo prazo, do conjunto edificado.

Desafios, avanços e descompassos

Na perspectiva do direito à cidade, considerou-se que os desafios enfrentados para a inserção da Favela Colinas D'Oeste no contexto da cidade passavam pela urbanização do território, erradicando as condições de precariedade, de insalubridade e as situações de risco observadas, e pela inclusão dos moradores na construção do processo de urbanização. O maior avanço observado ao longo da análise do caso, foi o combate à precariedade da ocupação do Colinas, de modo a inserí-la no contexto da cidade. Todos os instrumentos urbanísticos regulamentados, tanto no âmbito municipal, quanto a nível Federal, foram utilizados.



Imagem 5 - Imagens das intervenções implantadas no Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos de Rubio, 2017

A inclusão da população no processo de urbanização do Colinas foi realizada através da capacitação para a participação e da eleição de um grupo de representantes, porta-vozes junto da SEHDU na área. A população que vivia em situações de carência de infraestrutura urbana, requisito básico para a cidadania, quando se viu reconhecida e empoderada, passou a sentir-se incluída no processo de construção da cidade. Para além disso, a urbanização da Favela Colinas D'Oeste atendeu a um dos princípios da política habitacional de Osasco: o respeito às preexistências e a manutenção do máximo de moradores na área.

Quanto aos descompassos, as principais dificuldades identificadas foram: (1) a delimitação do alcance das ações frente à dimensão da área e à sua complexidade física e fundiária, dificultando a definição clara dos limites da intervenção e o controle pela PMO e pela população da expansão da ocupação; (2) a incompatibilidade

dos prazos para a elaboração do projeto, para a captação de recursos, a contratação e a execução das obras, frente ao processo de participação popular, dificultaram a apreensão, pela população do projeto, das intervenções propostas e realizadas, promovendo a ocupação de áreas vazias, de risco e de preservação ambiental, bem como a descaracterização das unidades construídas e da área urbanizada imediatamente após a inauguração (Imagem 5).

Observou-se que, mesmo com a implementação de tão importantes ações para a regularização urbanística e fundiária, bem como dos investimentos aplicados na Colinas D'Oeste, que permitiram alcançar os objetivos primeiros do programa naquela favela, em 2016 algumas obras ainda seriam necessárias para a conclusão do processo e consequente integração no território formal da cidade. Para além disso, a reocupação das APPs existentes trouxeram novamente



Imagem 6 - Imagens da situação atual da Colinas D'Oeste
Fonte: Arquivos de Rubio, 2017

a precariedade para este território, dificultando a consolidação do conjunto construído e a sua consequente regularização, pois mais recursos deverão ser aplicados novamente para a remoção e tratamento destas áreas.

Isso denota a necessidade da revisão do processo de planejamento das ações futuras dentro da política pública habitacional, frente às dimensões e aos limites relativos, bem como aos prazos e aos desdobramentos para a urbanização integral das favelas e a integração ao tecido formal da cidade.

Considerações Finais

A partir da aplicação de novos instrumentos urbanísticos apresentados pela CF em 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, a favela – reconhecida no Brasil e em Osasco como parte da cidade e habitação de inúmeros trabalhadores –, passa a ser tratada na perspectiva da permanência e da inserção no conjunto formal da cidade.

O caso de Osasco ilustra a complexidade do processo de urbanização de favelas no Brasil, indicando limites e desafios. Apesar da implementação de um Programa de Urbanização Integral de Favelas, com diversas intervenções realizadas ao longo de mais de uma década, Osasco ainda possui uma parte do seu território com uma ocupação desequilibrada, tanto do ponto de vista da habitação, quanto do desenvolvimento urbano. Permanece por isso uma cidade de contrastes, onde convivem lugares bastante desenvolvidos e outros onde a urbanização fragmentada e a precariedade persistem. No final de 2016, após doze anos e três gestões públicas intervindo na resolução desta problemática, e especificamente na Favela Colinas D'Oeste, observa-se a persistência do panorama de precariedade, o adensamento e a expansão sobre as áreas de risco e de proteção ambiental (Imagem 6).

A implementação do Programa de Urbanização Integral de Favelas no Colinas D'Oeste possibilitou todavia o combate à precariedade e trouxe inúmeras melhorias ao território e aos moradores, conferindo-lhes endereços oficiais e incluindo-os no mapeamento da cidade. Graças ao processo de participação desenvolvido, os moradores foram inseridos no contexto da cidade e de certa forma, ganharam um maior direito à cidade. Ou seja, a implementação do programa de urbanização de favelas em Osasco, com o objetivo da sua integração física e social na cidade formal, contribuiu para a conquista do direito à cidade. Com a im-

plantação da infraestrutura urbana, a dotação de endereços oficiais, a oferta de programas sociais, a capacitação para a organização e a participação na construção do processo de urbanização, a população passa a ser inserida, tanto no território quanto no processo de decisão sobre os caminhos para o desenvolvimento urbano, social e econômico, mas também do seu lugar de habitação e da cidade em geral.

Pode assim afimar-se que o processo de urbanização de favelas – uma política pública com ações integradas e multisetoriais que visa oferecer condições de habitação digna à população e o acesso ao trabalho, ao lazer e à cultura – contempla, em parte, o exercício do direito à cidade defendido por Lefebvre (2001) e por Harvey (2014), pois encerra o poder de participação da sociedade nos processos de construção da cidade.

Referências bibliográficas

- Abreu, Mauricio de Almeida (1994), “Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro”, *Revista Espaço & Debates*, n° 37, pp. 34-46.
- Alvim, Angélica T. Benatti; Kato, Volia R. Costa; Rosin, Jane A. R. Godoy (2016), “A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais”, *Cadernos Metrópole*, Vol. 17, pp. 83-107.
- Alvim, Angélica T. Benatti; Castro, Luiz G. Rivera (orgs.) (2010), *Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas*, São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora.
- Burgos, Marcelo Baumann (2012), “Favela: Uma forma de luta pelo direito à cidade”, em Marco Antonio da Silva Mello *et al.* (org.), *Favelas Cariocas. ontem e hoje*, Rio de Janeiro: Garamond.
- Castells, Manuel (2014), *A questão urbana*, São Paulo: Paz e terra.
- Choay, François (2003), *O urbanismo*, São Paulo: Editora Perspectiva.
- Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sérgio Ferraz (2004), *Favela Bairro: Outra história da cidadedo Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Viver-Cidades.
- Cunha, Euclides da (2010 [1902]), *Os sertões*, São Paulo: Editora MartinClaret.
- Denaldi, Rosana (2003), *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses* (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Departamento de Trabalho Social (DTS) /

Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU) (2007), *Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS) do Colinas D'Oeste*, Osasco: DTS / SEH DU.

- Harvey, David (2014), *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Martins Fontes.

- Hobsbawn, Eric (1995), *Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)*, São Paulo: Companhia das Letras.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), *Censo de 2010*.

- Lefebvre, Henri (2001 [1968]), *O Direito à Cidade*, São Paulo: Centauro.

- Maricato, Ermínia (2008), *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*, Petrópolis: Editora Vozes.

- Ministério das Cidades (MCidades) (2007), *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / MCidades / Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP).

- Pasternak, Suzana (2008), “A favela que virou cidade”, em Marcio Moraes Valença (org.), *Cidade (I)legal*, Rio de Janeiro: Mauad X, pp. 73-108.

- Santos, Milton (2013), *A urbanização brasileira*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU) (2012), *Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)*, Osasco: SEH DU / PMO.

- Reis, Nestor Goulart (2006), *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*, São Paulo: Vias das Artes.

- Rios, José Arthur (2012), “Aspectos humanos das favelas cariocas – 50 anos: uma avaliação”, em Marco Antonio da Silva Mello et al. (org.), *Favelas Cariocas. ontem e hoje*, Rio de Janeiro: Garamond, pp. 35-50.

- Rubio, Viviane Manzione (2017), *Programa de Urbanização e os desafios para integração da favela à cidade. Avanços e descompassos de uma política pública em Osasco-SP (2005-2016)* (Tese de doutoramento em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.

- Valladares, Lícia do Prado (2009), *A invenção da favela: Do mito de origem à favela.com*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Werner, Helena Pignatari (1981), *Raízes do movimento operário em Osasco*, São Paulo: Cortez Editora.

Habitação Social no centro de São Paulo a partir da luta dos movimentos sociais de ‘moradia’: o exemplo do empreendimento Santa Cecília A

Débora Sanches^a, Angélica Tanus Benatti Alvim^b

Resumo

A luta por habitação na área central de São Paulo insere-se no âmbito da promoção de programas de requalificação urbana e habitacional em regiões dotadas de infraestruturas, próximas dos serviços e dos locais de trabalho, mas com sérios problemas de inadequação habitacional (cortiços, favelas, ocupações). Os movimentos sociais de ‘moradia’ reivindicam projetos realizados de forma participativa, com autogestão e auxílio de assessorias técnicas na orientação e suporte nas diversas fases do processo de conquista de uma habitação digna. Desta forma, apresenta-se um estudo de caso – Santa Cecília A (Pirineus) – desde a sua concepção ao pós morar, tendo como resultado a conquista de uma habitação digna e o direito à cidade.

Palavra-Chave

Habitação Social; Área Central; Movimentos Sociais de ‘Moradia’.

Abstract

The fight for housing in Sao Paulo’s downtown area falls within the promotion of urban and housing redevelopment programs in areas equipped with infrastructure, close to services and jobs, but with serious problems of housing discrepancies (tenements, occupations, slums). Social movements for housing demand inclusive projects that are self-managed and assisted by technical advisory for guiding and supporting the many phases of the process of attaining a decent housing. This way, it is presented a case study – Santa Cecília A (Pirineus) - from its conception to the post living, resulting from the attainment of a decent housing and the right to the city.

Keywords

Social housing; Downtown area; Social movements for housing.

Introdução

Este artigo parte de um trabalho de pesquisa mais amplo¹ e apresenta o problema das formas precárias de habitação no centro de São Paulo, com destaque para os cortiços, e a luta dos movimentos sociais de ‘moradia’ que, desde os anos de 1980, vêm reivindicando a realização de projetos participativos e autogeridos e o auxílio de assessorias técnicas para a produção de habitação social.

São Paulo, o município mais populoso do Brasil,

com 11.253.503 de habitantes (dados do último censo do IBGE em 2010), capital do Estado de São Paulo, é o principal pólo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)² e possui uma parcela expressiva da sua população vivendo em condições habitacionais precárias³. Conforme dados do Plano Municipal de Habitação⁴ de São Paulo, realizado em 2016, estima-se que são 445.112 domicílios em favelas e 385.080 em loteamentos de gênese ilegal.

A precariedade habitacional atinge dimensões desmensuradas, seja pela ausência de in-

^a Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Docente nesta Faculdade e docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário de Belas Artes de São Paulo. Email: deborasanches@uol.com.br.

^b Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP e Professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie desde 1991, onde atualmente exerce o cargo de Diretora (2016-2019) e é docente no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Email: angelica.benatti.alvim@gmail.com.

¹ Ver a respeito Sanches (2015).

² Conforme dados do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), composta por 39 municípios, possuía 19.683.975 habitantes.

³ Definidas pela Fundação João Pinheiro a partir das bases do censo do IBGE de 2010, entre elas: habitação em área de risco ou em área de proteção ambiental e dos mananciais, coabitação (várias famílias partilhando um domicílio), alta densidade (mais de três pessoas por divisão) principalmente nos cortiços, população em situação de rua.

⁴ Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal n.º 16050, de 31 de julho de 2014.

fraestruturas urbanas adequadas, que podem causar doenças e epidemias em função da falta de serviços sanitários, seja por questões relacionadas com a falta de segurança das habitações inadequadas, como riscos de inundação, desmoronamento, incêndio, entre outros. A dimensão da precariedade urbana habitacional da metrópole e a sua ocupação também se refletem na ausência de políticas públicas que proporcionem o direito à cidade, entendido aqui pela ausência de equipamentos de saúde, de educação, de cultura e de lazer, e se relacionam aos problemas graves de mobilidade, por exemplo, fundamentais à qualidade de vida da população (Sampaio e Pereira, 2003).

A área central do município de São Paulo caracteriza-se como uma área mista de uso habitacional com atividades administrativas, económicas, culturais e de circulação, tendo por isso um uso misto. As condições de habitabilidade são desiguais: existem apartamentos de alto padrão, mas também cortiços e ocupações para população de baixo rendimento em quase todos os bairros centrais. A população menos favorecida opta por morar em condições precárias no centro da cidade, principalmente pela proximidade ao local de trabalho.

Em São Paulo, por iniciativa do poder público (gestão da prefeita Luiza Erundina, Partido dos Trabalhadores, 1989-1992) e com recursos do Fundo Municipal (criado a partir da Constituição Federal de 1988), foram elaborados programas e projetos de habitação de interesse social na área central, com intenções ideológicas baseadas na integração à cidade legal e diminuição da segregação socioespacial, promovendo a integração entre a habitação digna e a infraestrutura preexistente.

Os movimentos sociais de 'moradia', na ocasião, fortaleceram-se com a experiência promovida pela municipalidade e ganharam capacidade de articulação, bem como aprendizagem técnica a partir da vivência com as assessorias técnicas, que, para além do suporte técnico de projeto, ensinavam o trabalho social às famílias.

Este artigo apresenta a experiência de um empreendimento habitacional, construído no bairro de Santa Cecília, que teve a participação dos moradores e assessoria técnica, com enfoque no processo da conquista da habitação digna.

Breve histórico da situação habitacional em São Paulo

A expansão urbana periférica e a formação de novas centralidades na cidade de São Paulo, entre as décadas de 1930 e 1960, marcam o espraiamento

da grande região metropolitana e, por conseguinte, acentua-se a precariedade habitacional. Bonduki (1998) destaca que o marco importante de intervenção do Estado neste cenário é a Lei de Inquilinato de 1942⁵, que congela os alugueres. A Lei regula as relações entre o locador (proprietário) e o locatário (inquilino), e desincentiva a produção habitacional para aluguer pelo setor privado, de tal modo que deixa de ser alternativa habitacional para a população mais pobre, trazendo como consequência a busca por loteamentos distantes da área central.

Nesta circunstância, a situação encontrada pela população para a resolução provisória do problema habitacional foi a autoconstrução, muitas vezes em loteamentos de gênese ilegal, em áreas de preservação ambiental com acentuados declives, áreas inundáveis e/ou sem infraestrutura adequada.

A iniciativa pública para a provisão de habitação social teve pouca expressividade. No âmbito nacional, em 1946, a Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão do Estado a atender a população que não participava no mercado formal de trabalho. Posteriormente, a partir de 1964 (início da Ditadura Militar), o Governo Federal cria a política habitacional nacional, por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo como órgão central o Banco Nacional de Habitação (BNH), extinto em 1986.

Na metrópole de São Paulo, nas décadas de 1970 e 1980, os conjuntos habitacionais construídos no período do BNH apresentavam inúmeros problemas, entre eles: localizados em terrenos sem infraestrutura urbana adequada e distante das áreas urbanizadas; projetos homogêneos com excessivo número de unidades habitacionais; sem equipamentos públicos; e, principalmente, distantes dos empregos formais e dos serviços urbanos básicos.

Observam-se no mapa da Imagem 1, nas áreas de vulnerabilidade social (população em precariedade habitacional e sem saneamento básico, serviços de educação, saúde) das regiões periféricas, os loteamentos irregulares (de gênese ilegal) e as favelas; por outro lado, na área central (onde estão localizados os encontros das linhas férreas e das linhas de metro) e no eixo sudoeste da cidade estão as oportunidades de emprego formais, dentro da elipse.

Também elucida a fragmentação e segregação da cidade, sendo que uma grande parcela da população se desloca diariamente no insuficiente e precário sistema de transporte coletivo para estudar, trabalhar ou utilizar serviços na área central da cidade e no eixo sudoeste, pois as áreas periféricas são carentes de equipamentos e

⁵ O Decreto-lei n.º 4598/42, imposto por Getúlio Vargas, tinha como objetivo minimizar os custos de vida dos trabalhadores com o congelamento dos alugueres, por dois anos aos preços vigentes em 31/12/1941, proibindo a cobrança de luvas (Bonduki, 1998).

serviços públicos, de postos de trabalho e áreas de lazer e consumo (Villaça, 2001).

O centro de São Paulo é, para além da sua centralidade histórica e geográfica, compreendido como um território estratégico de desenvolvimento económico e social, como símbolo de um espaço democrático e identitário, apesar dos processos de degradação, da perda relativa de vitalidade e da concorrência com as “novas centralidades”. Nas palavras dos autores, o Centro “permanece tanto como lugar de trocas e intercâmbios de variados tipos, quanto como construção simbólica no imaginário coletivo da sociedade” (Alvim, Castro e Bernardini, 2005, p. 4).

Apesar do esvaziamento populacional dos distritos centrais de São Paulo registrados pelo IBGE nas últimas décadas, principalmente a partir de 1980, o último Censo Demográfico do IBGE realizado em 2010 apontou um pequeno aumento populacional de 15,9% nos distritos centrais. Infelizmente, este dado não deve ser atribuído ao sucesso das políticas de recuperação do Centro. Ao que parece, o aumento populacional do Centro de São Paulo é decorrente do aumento das várias formas de precariedade habitacional, entre elas, cortiços, ocupações ilegais em imóveis vazios⁶, favelas e, muitas vezes, a própria rua⁷. Para ilustrar, a Imagem 2 apresenta a Favela do Moinho, localizada na Barra Funda, área central de São Paulo, com mil famílias morando em condições precárias, entre linhas de comboio que estão em pleno funcionamento.

Essas formas de habitação representam a possibilidade de ingresso da população mais vulnerável a uma habitação bem localizada, perto do emprego ou próxima ao trabalho, com economia de tempo e dinheiro em deslocamentos diários e acesso a equipamentos públicos, como escolas e hospitais, e à infraestrutura urbana.

Segundo Sampaio e Pereira (2003), dentro desta situação da carência habitacional, os moradores de cortiços abarcam uma das situações mais críticas do ponto de vista físico, espacial e socioeconómico. Estes, em geral, pagam um alto valor pelo aluguer informal de uma divisão no cortiço (em torno de 900,00 reais, equivalente a 270,00 dólares em 2017), no centro de São Paulo. Os intermediários e/ou proprietários dos imóveis recebem muito dinheiro, explorando as famílias e prejudicando o desenvolvimento social das mesmas. A precariedade das condições habitacionais no cortiço é desumana, a saber: uso comum de sanitários, pias e tanques; ventilação e insolação insuficiente; falta de espaços para as crianças; todas as funções realizadas na mesma divisão - dormir, cozinhar, estudar; falta

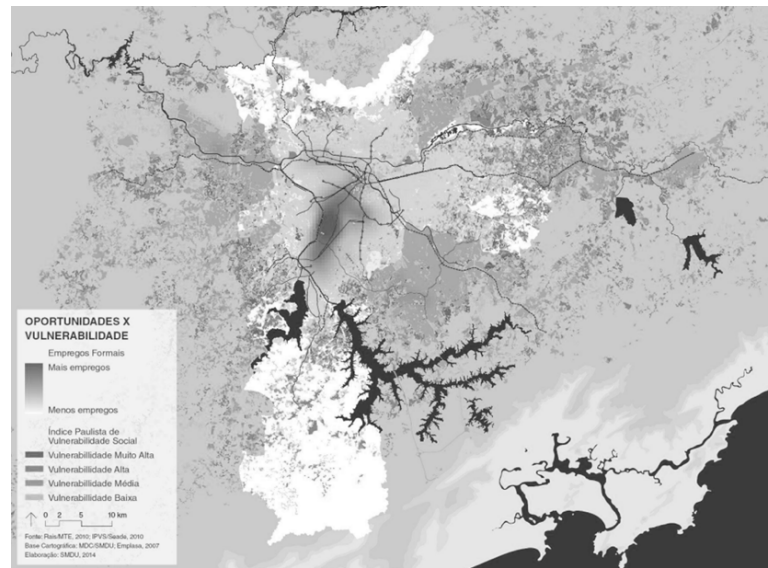


Imagem 1 - Mapa do Município de São Paulo com a localização das oportunidades de emprego e a vulnerabilidade social

Fonte: SMDU, PDE, 2014

Imagem 2 - Favela do Moinho, localizada na Barra Funda, área central de São Paulo

Fonte: Débora Sanches, 2015

(leitura de cima para baixo)

⁶ Na região central são mais de 100 ocupações em imóveis inteiros vazios, conforme Sanches (2015).

⁷ Moradores em situação de rua são 15.905, conforme dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) em 2015.

de privacidade; despejos; entre várias situações de violência.

O diagnóstico sobre esta realidade dos moradores de cortiços é impreciso. O Plano Municipal de Habitação apresentou em Outubro de 2009 a previsão de 80.389 domicílios em cortiços, baseado na estimativa da Fundação Seade. Por outro lado, a área central oferece grande potencialidade para a produção de habitação social, como prédios inteiramente desabitados e sem uso, passíveis de reforma, a existência de terrenos vazios ou subutilizados e os próprios cortiços, que ocupam às vezes vários lotes.

Neste sentido, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002⁸ cria as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), um instrumento de política fundiária para reservar ou destinar terra para a provisão de habitação de interesse social e manutenção da população carente nas áreas urbanas dotadas de infraestruturas, equipamentos sociais, comércio, serviços e oportunidades de emprego. Os instrumentos urbanísticos construídos a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257 de 2001, regulamenta o capítulo "Política Urbana" da Constituição Federal de 1988, sendo os seus princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade.

A pesquisa de Sanches (2015) apresenta um inventário dos empreendimentos construídos pelo poder público entre 1990 a 2012, com 3.734 unidades de habitação social distribuídos em 38 empreendimentos. Este cenário foi possível por reflexo das ações de muitos movimentos sociais de 'moradia' que, a partir da segunda metade da década de 1990, reivindicaram, junto dos órgãos governamentais, programas de habitação de interesse social e acesso à terra urbana, por meio de manifestações e ocupações em imóveis vazios na área central.

O direito à habitação digna é um bem de primeira necessidade estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pela Constituição Federal Brasileira de 1988. Conforme Lefebvre (1968), para além da habitação digna, o cidadão precisa ter acesso aos serviços que a cidade oferece. O direito à cidade é a base das principais reivindicações dos movimentos sociais de 'moradia' que atuam de forma coletiva no Brasil. Tem-se como pressuposto a necessidade da promoção de programas de reabilitação e renovação urbana que permitam a inserção da habitação digna em regiões dotadas de infraestruturas, próximas dos serviços e, principalmente, do trabalho (Sanches, 2015).

Movimentos sociais de 'moradia' e as conquistas pós década de 1990

Desde o final dos anos de 1970, em São Paulo, movimentos sociais de 'moradia' reivindicam políticas públicas para a habitação social na área central. A formação desses movimentos em São Paulo iniciou-se com a organização dos moradores de cortiços contra os abusos dos intermediários, as altas taxas de luz e água, os despejos sem aviso-prévio, entre outros aspectos (Gohn, 1991; Kowarick e Ant, 1994).

Segundo Caricari e Kohara (2006), as Pastoras da Igreja Católica influenciaram a formação política para a população carente, fornecendo cursos com o objetivo de formar as lideranças que assumiram a luta pelos direitos das famílias em precariedade habitacional, educando agentes de transformação social e estimulando os debates que envolviam a política econômica do país. O momento era oportuno e, em 1986, a Assembleia Constituinte elaborou a Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, o movimento social de 'moradia', Unificação das Lutas de Cortiço (ULC), formou-se em 1990, com o objetivo de organizar os moradores de cortiços da região central de São Paulo, e em seguida estimulou outras organizações como: o Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo, o Movimento de Moradia do Centro, o Movimento dos Sem Teto do Centro, entre outros (Caricari e Kohara, 2006).

A conjuntura política dos responsáveis pelo setor habitacional da Prefeitura Municipal de São Paulo (gestão de 1989 a 1992) estava ligada ao movimento da Reforma Urbana e comprometida com processos participativos. Na ocasião, o governo Municipal estabeleceu um amplo diálogo com a população que morava nos cortiços e interferiu nas relações com os intermediários, na tarifa mínima da água e da energia elétrica e na fiscalização das condições de salubridade. Esse comprometimento veio estimular a organização dos movimentos.

Também por iniciativa do poder público municipal, nesse período, com recursos do Fundo Municipal (a partir da Constituição Federal de 1988), foram produzidos na área central da cidade de São Paulo programas e projetos de habitação de interesse social, gerando a integração entre a habitação digna e a infraestrutura preexistente. A participação social foi inserida em todo o processo. É o caso da autogestão na produção da habitação social que foi consolida-

⁸ Lei n.º 13.430, de 13 de Setembro de 2002.

da pela participação intensa dos futuros moradores, que, formados em associações ou cooperativas, participaram desde o momento inicial na concepção do projeto, orientados por equipes de assessoria técnica, na administração da construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, responsável pelo seu financiamento (Bonduki, 2000).

A metodologia foi desenvolvida com o tripé formado pela associação de moradores, o apoio técnico e o poder público, na perspectiva da melhoria da qualidade e do menor custo da produção habitacional social (Sanches, 2015). A partir desta experiência, os movimentos sociais de ‘moradia’ fortalecem-se e ganham a habilidade de articulação com as assessorias técnicas e o poder público.

No Brasil existe a cultura da não continuidade administrativa nas políticas públicas, prejudicando, principalmente, as famílias mais carentes. O período que segue à gestão do governo de Luiza Erundina, entre os anos de 1993 e 2001, não foi diferente na gestão Municipal e todas as conquistas e avanços foram paralisados. Porém, os movimentos sociais de ‘moradia’ ganham força e importância estratégica na luta pelo direito à cidade e na agenda da Reforma Urbana, por exemplo, com as ocupações em imóveis vazios, realizadas a partir de 1997 na área central de São Paulo, cuja intenção foi reivindicar políticas públicas habitacionais.

Conforme Barbosa (2014), os movimentos sociais de moradia da área central de São Paulo no âmbito municipal influenciaram a criação da Lei Moura⁹ (que tem como objetivo melhorar as condições de habitação dos cortiços, adequando-os aos padrões mínimos de segurança), nas demarcações de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor de 2002 e na sua revisão de 2014, sobretudo, bem como na formulação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos para garantia da habitação na área central, como as Resoluções do Conselho Municipal de Habitação: Programa Bolsa Aluguel; Programa Locação Social; Programa de Cortiços – Reabilitação da Moradia Coletiva; Aquisição de imóveis.

Na esfera Estadual pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do Estado de São Paulo, os movimentos influenciaram a criação do Programa de Atuação em Cortiços (PAC)¹⁰, que teve financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e atuou em parceria com o governo Municipal. Os objetivos do programa fo-

ram: revitalizar áreas urbanas centrais degradadas; melhorar a qualidade de vida dos moradores de cortiços; conceder créditos e subsídios para assegurar a construção de habitação digna; e formalizar acordos com os movimentos de ‘moradia’.

O programa PAC/CDHU produziu entre 2002 e 2010 um total de 1739 unidades habitacionais para moradores de cortiços. Combinado e integrado pelo poder público na área central, recebeu atenção na produção de habitação social a partir de 2001. Para exemplificar este tipo de atuação, a pesquisa apresenta, a seguir, o empreendimento Santa Cecília “A” na rua dos Pirineus no bairro de Santa Cecília, região central de São Paulo.

Empreendimento Santa Cecília A: um caso de sucesso

O empreendimento Santa Cecília A (Pirineus), realizado de forma participativa entre movimento de ‘moradia’, assessoria técnica e poder público (programa PAC da CDHU), é um exemplo, ainda que reduzido, de um caso de sucesso.

Localizado a um quarteirão da estação de metrô Marechal Deodoro, Linha 3, Leste – Oeste, na rua dos Pirineus, o empreendimento ocupa



Imagem 3 - Casarão original que foi ocupado

Fonte: CDHU, 2012

⁹ Lei Municipal n.º 10.928/91.

¹⁰ Objeto de Contrato de Empréstimo n. 1354/OC-BR, assinado em Junho de 2002 e finalizado em Dezembro de 2010.

¹¹ A herança é devolvida à fazenda pública por se ter verificado não haver herdeiros.

¹² Movimento de ‘moradia’ formado em 1993 a partir da Unificação das Lutas de Cortiço (ULC).

¹³ Assessoria técnica que atua desde 1992 com os movimentos sociais de ‘moradia’.



Imagem 4 - Demolição em mutirão do casarão

Fonte: Ambiente Arquitetura, 2002

Imagem 5 - Empreendimento Santa Cecília A

Fonte: Ambiente Arquitetura, 2015

(leitura de cima para baixo)

a área de um antigo casarão de propriedade da Universidade de São Paulo (USP) que foi herança vacante¹¹ e estava vazio. Em 1996, o movimento de "moradia" Fórum de Cortiços e Sem-Teto¹² ocupou o imóvel, com famílias que moravam em cortiços da região central de São Paulo.

A assessoria técnica Ambiente Arquitetura¹³ acompanhou toda a mobilização dos moradores e movimento de 'moradia' no processo, realizando apoio técnico nas negociações com o poder público, que iniciou no nível municipal, mas foi a CDHU do governo do Estado que comprou o imóvel da USP em 1999 e assumiu a viabilização do empreendimento.

O processo de projeto foi realizado de forma participativa com os moradores e a assessoria técnica. A ideia inicial era que a construção fosse realizada em mutirão, mas como o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) da CDHU não permitiu esta forma, apenas a demolição do antigo casarão foi efetivada pelos moradores para ajudar na diminuição dos custos finais da obra, conforme a Imagem 4.

A obra iniciou em 2002, adjudicada a uma construtora convencional, e a assessoria técnica fez o acompanhamento técnico na construção. O empreendimento foi entregue em 2003, tendo passado sete anos entre a ocupação e a entrega da obra. As tipologias são todas de um quarto, com áreas em torno dos 38,00m², em média com três moradores por unidade habitacional, com 28 unidades habitacionais, correspondendo 2.709 habitantes por hectare, com alta densidade líquida habitacional: um elevador, uma cobertura utilizada para festas com uma churrasqueira e área coberta no térreo para reuniões. O empreendimento está integrado numa região dotada de infraestruturas, próxima dos serviços, empregos, com abundância de transportes coletivos (Imagem 5).

A assessoria técnica Ambiente Arquitetura conta com uma equipa interdisciplinar, que atua em todo o processo, começando pela luta pelo direito à cidade e à habitação digna, passando pela elaboração do projeto de forma participativa até ao acompanhamento no pós-uso. Exerce também um papel fundamental na interlocução e no diálogo técnico entre a população e os funcionários do setor público. Desta forma, a apropriação dos moradores é incorporada ao longo de todo o processo.

Na pesquisa de Sanches (2015) constatou-se que os moradores participaram em todo o processo de viabilização do empreendimento. Verificou-se também o ótimo estado de conservação e manutenção do empreendimento, bem como a apropriação e satisfação dos moradores.

Os técnicos da CDHU consideram o empreendimento como um exemplo em relação à gestão do condomínio, pois os moradores fazem todo o trabalho de gestão. O tamanho do empreendimento facilita o convívio entre os moradores. Outro aspecto importante é o modo de intervenção considerado como modelo pelos ideais iniciais do programa do PAC/CDHU, mantendo o vínculo entre os moradores e o local, garantindo a pré-existência e facilitando o convívio social.

Na fachada do empreendimento, o mural de Isabel Ruas conta a história do processo de luta dos moradores, a obra e a conquista da habitação digna.

Considerações finais

Em São Paulo, a situação da habitação na área central é ainda parte de um enorme desafio para os gestores municipais e a sociedade. A habitação precária persiste e visivelmente o número de moradores de rua aumenta diariamente.

Entre os anos de 1989 e 1992, a política habitacional, em parceria com os movimentos sociais, implementada em São Paulo pela então gestão municipal, apontou ser possível avançar na conquista do direito à cidade e à habitação. Este foi um período favorecido pela nova Constituição Federal de 1988, no qual o artigo 23 estabelece que a Política Habitacional é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios e deve promover programas de construção de habitações e a melhoria das condições habitacionais, assim como de saneamento básico. Nos artigos 182 e 183, são definidos os princípios da política urbana, o plano diretor como principal instrumento de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade e da cidade. Foi um marco no processo de democratização e fortalecimento das cidades brasileiras.

Nesse modelo, o desenho das políticas habitacionais para o centro da cidade de São Paulo deu-se a partir de uma importante articulação com os movimentos sociais e com as assessorias técnicas, destacando que, entre 1990 e 2012, são produzidas 3.734 unidades de habitação social, distribuídos em 38 empreendimentos, conforme a pesquisa de Sanches (2015), nos programas habitacionais nos três níveis de governo: Municipal, Estadual e Federal.

As assessorias técnicas articuladas às comunidades e à municipalidade fornecem estudos de viabilidade técnica para inúmeros projetos na área da habitação social e contribuem para o diálogo técnico entre os moradores e o poder público.

As atuações dos movimentos sociais de 'moradia' que acompanham as famílias durante o longo processo de viabilização da habitação digna, com o apoio das assessorias técnicas, pressionam o poder público para a consolidação de instrumentos urbanísticos que viabilizam uma cidade mais justa e equilibrada.

O exemplo que ilustramos neste artigo é parte de um desenho de política habitacional, que infelizmente não é frequente no Brasil. É necessário refletir sobre as perspectivas futuras da política habitacional para os centros das cidades brasileiras, em especial para a área central de São Paulo. Valorizar a participação dos futuros moradores em integração com o poder público e as assessorias técnicas

em todas as fases do processo é fundamental, pois contribui para certificar a apropriação dos utentes nos empreendimentos no pós-uso, a conquista da habitação digna e o direito à cidade de forma ampla, como bem aponta Lefebvre (1968).

Referências bibliográficas

- Alvim, Angélica; Castro, Luís Guilherme; Bernardini, Marcelo (2005), "Formulação e Avaliação de Planos de Urbanismo em Áreas Centrais: uma abordagem aplicada ao ensino", em *XXI Conferencia Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Arquitectura - CLEFA 2005*, Loja: UTPL.
- Alvim, Angélica (2003), *A contribuição do Comitê do Alto Tietê à gestão da Bacia Metropolitana, 1994 – 2001* (Tese de Doutorado), São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP.
- Barbosa, Benedito (2014), *Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais* (Dissertação de Mestrado), São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território na UFABC.
- Bonduki, Nabil (1998), *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*, São Paulo: Ed. Estação Liberdade.
- Bonduki, Nabil (2000), *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana* (Tese de Livre Docência), FAU-USP, 1997, São Paulo: Estação Liberdade.
- Caricari, Ana Maria; Kohara, Luiz (org.) (2006), *Cortiços em São Paulo: Soluções Viáveis para Habitação Social no Centro da Cidade e Legislação de Proteção à Moradia*, São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.
- Comin, Álvaro (2004), "Diagnósticos, oportunidades e diretrizes de ação", em Álvaro Comin (org.), *Caminhos para o centro. Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*, São Paulo: Emurb/CEM/Cebrap.
- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (2012), *Relatório Geral do programa de atuação em cortiços*, São Paulo: CDHU.
- Ghon, Maria da Glória (1991), *Movimentos sociais e a luta pela moradia*, São Paulo: Edições Loyola.
- Kowarick, Lúcio; Ant, Clara (1994), "Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo", em Lúcio Kowarick (org.), *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presen-*

te, São Paulo: Paz e Terra.

- Lefebvre, Henri (2011 [1968]), *O direito à cidade*, São Paulo: Centauro.

- Rolnik, Raquel; Santoro, Paula Freire (2013), *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária*, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

- Sampaio, Maria Ruth. A.; Pereira, Paulo C. X. (2003), "Habitação em São Paulo", *Estudos avançados*, Vol. 17, n.º 48, pp. 167-183.

- Sanches, Débora (2015), *Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo (1990-2012)* (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.

- Sanches, Débora; Alvim, Angélica (2016), "Inventário da habitação social pública na área central de São Paulo (1990-2012)", *Arquitextos*, Vol. 192, n.º 08, pp. 90-106.

- Villaça, Flávio (2001), *Espaço intra-urbano no Brasil*, São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute.

Soledade: quando a periferia vira centro

Sara Medeiros^a

Resumo

A produção de habitação popular em áreas periféricas é um tema recorrente nos estudos urbanos, sendo o cenário geralmente explorado o do seu abandono. Este artigo centra-se no cenário subsequente, em que novos investimentos tornam estas áreas, antes abandonadas e periféricas, em centrais, gerando processos de segregação e de gentrificação. Estes processos são destacados com um estudo de caso no conjunto habitacional Soledade, na Região Administrativa Norte da cidade de Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. O recorte temporal contempla a origem, a ocupação e a atualidade, perpassando mais de 38 anos, permitindo compreender o contexto atual de valorização imobiliária, de uso e ocupação da área.

Palavra-Chave

Habitação, Periferia, Segregação, Gentrificação.

Abstract

The production of popular housing in peripheral areas is a recurring theme in urban studies, being the scenario generally explored the one of its abandonment. This article focuses on the subsequent scenario, in which new investments make these areas, before abandoned and peripheral, in central areas, generating segregation and gentrification processes. These processes are highlighted with a case study in the Soledade housing complex, in the Northern Administrative Region of the city of Natal, Rio Grande do Norte, Brazil. The temporal clipping contemplates the origin, the occupation and the actuality, spanning more than 38 years, allowing to understand the current context of real estate valuation, use and occupation of the area.

Keywords

Housing, Periphery, Segregation, Gentrification.

Introdução

No Brasil, a produção de habitação em áreas periféricas é uma constante da política habitacional, com foco na provisão de casa própria direcionada à população de menor poder aquisitivo. A localização inicial – geograficamente periférica – dos grandes conjuntos habitacionais construídos deu-se com a anexação de áreas habitadas originalmente por população de menores recursos (em relação à área consolidada). Como sublinha Smith ([1996] 2011, p.21), a “disponibilidade de terras mais baratas na periferia (menor renda da terra) foi primordial para o processo de expansão urbana das cidades”. Bolaffi (1992, p.58) destaca que quando “a periferia surge se amplia a baixa utilização dos serviços instalados e condena o poder público à incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, o crescimento económico e demográfico somente contribuíram para agravar”.

O cenário que se estabelece, com a inserção da população beneficiada nas áreas periféricas, tem altos custos sociais e económicos, sendo ca-

racterizado nos primeiros anos das ocupações pelo “abandono” dessa população por parte do poder público e pela ausência de grandes investimentos privados. Esse é o quadro que caracteriza o processo de segregação, que vai para além da divisão da cidade entre grupos sociais. Pesa, sobretudo, o acesso desigual à cidade e às suas benfeitorias. A segregação é o reflexo de uma cidade desigual (Harvey, 1980; Lefebvre, [1974] 2006; Marcuse, 2004).

A luta dos moradores por melhores condições de habitação, acesso ao transporte e provisão de equipamentos tem sido constante ao longo dos anos. Algumas áreas permanecem abandonadas e esquecidas, outras passam, por motivos diversos, a atrair investimentos públicos e privados. Dentro dos diversos motivos que exercem essa atração, destaca-se a inserção no eixo de desenvolvimento urbano, assumindo-se como uma área de expansão do capital. Quando uma área periférica assume uma certa centralidade, em relação aos investimentos públicos e/ou privados, há uma transformação com vista ao enobrecimento e à gentrificação.

^a Geógrafa, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Email: x.samedeiros@gmail.com.

O processo de gentrificação ganhou amplitude como objeto de estudo ao ser contemplado como um fenómeno relacionado às novas dinâmicas económicas e sociais que se instauraram nas cidades, em espaços anteriormente abandonados (não necessariamente desabitados, mas fora dos interesses dos grandes capitais imobiliários) ou em declínio, e que passaram a ser do interesse de uma nova população (Smith, 2006, Davidson; Lees, 2005; Lees; Slater; Wyly, 2007).

Este processo de centralização é destacado neste artigo, que utiliza, como estudo de caso, o conjunto habitacional Soledade, produzido na Região Administrativa Norte da cidade de Natal, no Rio Grande do Norte, Brasil. O conjunto em questão foi construído em 1977, dentro das ações da Companhia Estadual de Habitação (COHAB/RN), instituição vinculada ao Banco Nacional da Habitação, para a população com rendimentos de até cinco salários mínimos. A região onde se localiza o conjunto foi urbanizada tardiamente e, historicamente, assumiu o estigma de área periférica associada à pobreza urbana.

Os dados apresentados ao longo do artigo compõem o acervo de informações acumuladas pelas pesquisas desenvolvidas por Medeiros (2010; 2013; 2015), advindo de levantamentos bibliográficos, documentais e pesquisa empírica (entrevistas por questionário, monitoramento do uso e ocupação do solo e registro fotográfico).

O texto segue a lógica cronológica dos factos, apresentando o conjunto Soledade desde o seu projeto urbanístico, passando pelos primeiros anos de ocupação e, por último, descrevendo a inserção do conjunto na área de expansão urbana dos investimentos públicos e privados, com a valorização da área e conseqüente processo de gentrificação – ainda em curso.

O Soledade: do projeto à inserção periférica

A cidade de Natal foi recetora de um grande volume de investimento e produção de unidades habitacionais decorrentes das ações do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986). Essa produção chegou, em 1990, a contemplar mais de 45% das unidades habitacionais da cidade (Medeiros, 2015). Passados, praticamente, 30 anos de extinção do BNH, os produtos oriundos da sua política continuam sendo objetos importantes para análise dos processos atuais de produção e reprodução do espaço residencial.

O conjunto Soledade¹ foi um projeto executado pela Companhia Habitacional do Estado do Rio Grande do Norte (COHAB/RN), um dos órgãos executores do BNH. A localização dos conjuntos habitacionais da COHAB, em Natal, assim como na maioria das cidades brasileiras, deu-se predominantemente na periferia geográfica da cidade. O conjunto Soledade está localizado no Bairro Potengi², Região Norte da cidade de Natal, e teve seu projeto assinado por Celma Queiroz.³

A ocupação da Região Norte, no início do século XX, deu-se com o povoamento na Redinha. Mas, só no final da década de 1950, a área foi alvo de loteamentos, criando-se, assim, novos espaços para serem urbanizados. Harvey (2011, p.77) destaca que essa estratégia (dos loteamentos) é uma forma clássica usada para absorver grandes excedentes de capital. Segundo o mesmo autor, “novas paisagens e novas geografias foram criadas dentro das quais o capital circula em formas que são frequentemente assombradas por profundas contradições” (*Ibidem*). No caso desses empreendimentos na Região Norte, Silva (2003, p.122) frisa que:

“O traçado destes empreendimentos estava também adaptado ao ritmo lento de ocupação do solo: os grandes lotes, mesmo que ditos serem habitacionais, estavam inseridos a um traçado impossível de ser ocupado, pois não havia os serviços básicos necessários que atraíssem uma população moradora. De 1957 a 1978, a Zona Norte foi um espaço não de moradores, mas sim de proprietários, com exceção, é claro, dos núcleos originais de Igapó e Redinha.”

A construção de uma Colônia Penal na Região Norte, na década de 1960, fez com que para lá convergissem alguns serviços, beneficiando “o trecho compreendido entre a Ponte de Igapó, sobre o Rio Potengi, e a citada Colônia Penal” (Selva, 1988, p.163). A instalação do Distrito Industrial na Região Norte e a construção dos grandes conjuntos pelo BNH, na década de 1970, fomentaram o mercado de terras, pressionando, também, a transição do uso de terras, de rural para urbano. Analisando a dinâmica imobiliária decorrente dos investimentos realizados pelo BNH em Natal, Cunha (1991, p.50) ressalta que “as transformações na estrutura fundiária em função de tais processos deram margem à proli-

¹ Toponímia desconhecida.

² O Bairro Potengi recebe o nome do Rio que divide a cidade.

³ Diferente de outros conjuntos do mesmo porte, construídos na mesma época, o partido urbanístico do conjunto não é assinado por um arquiteto renomado no âmbito local.

feração de loteamentos nas diversas direções da cidade, valorizadas pela política do BNH". A própria COHAB, prevendo essa dinâmica e possível especulação imobiliária, providenciou um banco de terra para a construção de vários conjuntos (Silva, 2003).

Os conjuntos da Região Norte promovem uma diferenciação na ocupação da área, em proporções diversas. Na época da construção do Soledade, não havia a divisão administrativa do bairro, constando na certidão de registro que o conjunto foi construído "no lugar denominado Igapó" (Registro de Imóvel, 1ª Zona, f. 1), uma área suburbana da cidade com aproximadamente 1.102.583,63 m² (6º Ofício de notas, 1984), em duas glebas de formato irregular, divididas pela linha do comboio.

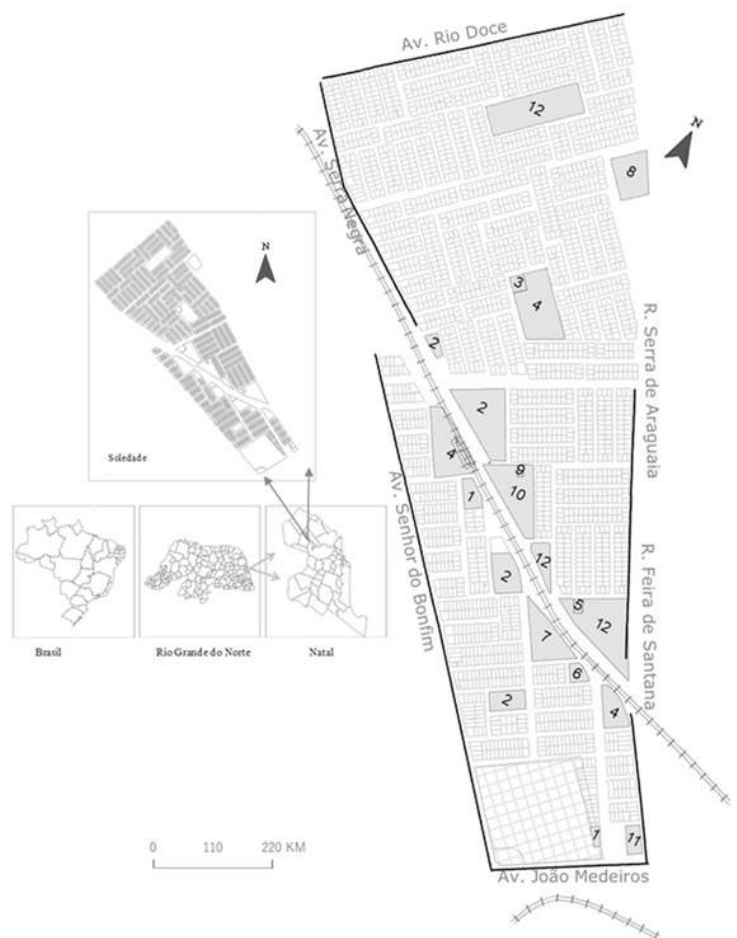
O Soledade foi construído em duas etapas: primeiro o Soledade I (1977), com 540 unidades, e em seguida o Soledade II (1982), com 1.945 unidades. No total, foram erigidas 2.485 unidades, com uma capacidade para abrigar, inicialmente, 12.425 habitantes, o que corresponde a metade da população da área em que foi delimitado o Bairro Potengi, que, em 1980, tinha 20.600 habitantes (para além de Soledade, outros três conjuntos foram construídos até 1980 – referidos mais à frente). O traçado das ruas internas foi disposto de modo a facilitar a circulação dentro do conjunto, com destaque para a Avenida Pico do Cabugi, que funcionaria como uma via coletora do fluxo, unindo, também, as duas etapas.

No Soledade I foi proposta uma dinâmica de ocupação a partir de sorteios, nos quais os moradores, ao serem selecionados para ocupar os tipos de casas para as quais se inscreveram, poderiam escolher a sua localização. A COHAB justificava essa iniciativa afirmando que ela garantiria uma maior relação de vizinhança, por meio do agrupamento dos familiares e amigos (HOJE inauguração do conjunto Soledade, 1977, p.8). Essa prática reforça uma perspectiva positiva da segregação residencial, defendida por Sabatini e Sierralta (2006), de que as pessoas vivem bem entre os iguais e que, sempre que possível, buscam essas proximidades.

Para a inauguração da primeira etapa, a COHAB/RN divulgou, no dia 10 de agosto de 1977, que o conjunto seria entregue com toda a infraestrutura básica, contando:

"[...] inclusive as obras de infraestrutura, como pavimentação asfáltica, água e energia elétrica, além do escritório de orientação da Cohab, duas escolas e uma Igreja. Um

detalhe do conjunto, conforme enfatizou o diretor da Cohab, é o de que a vegetação em sua maior parte foi preservada, assim como mangueiras e outras árvores. Além disso, a Cohab distribuirá a cada morador uma muda para ser plantada, além de plantar outras 600 árvores, até o final deste mês" (Conjunto..., 1977, p. 8).



Legenda:

1. Área Verde; 2. Escola; 3. Jardim de Infância; 4. Praça;
5. Conselho Comunitário; 6. Igreja; 7. Quadra de esporte e Conselho;
8. Equipamentos e Igreja; 9. Fundação Est. do Bem Estar do Menor; 10. Clube de Mãe e Praça;
11. Caern; 12. Equipamentos não definidos

Mapa 1 - Equipamentos previstos: Soledade

Fonte: elaboração própria, com base em dados da COHAB (1975) e pesquisa documental

A preservação da vegetação foi estabelecida como meta na construção do Soledade II. A possível sensibilidade ambiental, com preservação das árvores e presença de praças e áreas verdes, corresponde à orientação apontada pelo Plano Diretor da cidade (Natal, 1974), que especificava que “em todo o loteamento, deverão ser reservadas, além das vias e logradouros públicos, áreas livres para espaços verdes e equipamentos urbanos, com um mínimo de 15 por cento da área total” (Art. 22). A previsão dessas áreas e de outros equipamentos é visualizada no Mapa 1. É interessante observar que as áreas para a localização dos equipamentos estão, em sua maioria, dispostas na proximidade da linha do comboio, no interior do conjunto, viabilizando o seu uso prioritariamente para os moradores dos conjuntos.

Não apenas o Soledade, mas os outros conjuntos dessa região, também foram dispostos de forma fragmentada, pois as suas implantações regeram-se pela oferta de terras mais baratas e disponíveis na época de construção das habitações, “sendo o acesso viário aos conjuntos realizado por eixos perpendiculares à Avenida Dr. João Medeiros Filho, que força um fluxo do transporte coletivo tipo ‘serpentina’, gerando um aumento no tempo da viagem e maior consumo de combustível” (Silva, 2003, p. 116). O contato do Conjunto Soledade com a Avenida Dr. João Medeiros, porém, é mínimo, estando a dinâmica do conjunto mais relacionada aos logradouros internos, destacando-se as vias coletoras – as avenidas Rio Doce, Serra Negra, Senhor do Bonfim, Serra de Araguaia, Feira de Santana, Pico do Cabugi e Atol das Rocas. É interessante observar que as toponímias das avenidas e ruas homenageiam em geral formações geomorfológicas: picos, montanhas e praias.

Em termos da sequência cronológica de ocupação da área, o conjunto Soledade foi construído depois do conjunto Igapó (1976⁴) e no mesmo período que o Panorama I e II (1977 e 1978). Em seguida, foram construídos os conjuntos Panatis (1979 a 1981), Santa Catarina (1980) e Santarém (1983). Deles, apenas Igapó não se situa nos limites administrativos do Bairro de Potengi. Na ocupação da área, destaca-se ainda a presença dos loteamentos, a maioria deles sem registro formal, considerados irregulares e reloteamentos, como refere Silva (2003). O autor foca a sua análise na irregularidade fundiária nos limites da Avenida das Fronteiras (ou Avenida Rio Doce – nomenclatura recebida à altura do conjunto Soledade).

A ocupação das áreas adjacentes aos conjuntos por loteamentos irregulares denuncia a diferença de valorização da terra. Maricato (1999,

p.5) defende que “não é em qualquer localização que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica”. Em Natal, a mesma lógica da *irregularidade* ou *informalidade* dos loteamentos propaga-se em áreas de risco (córregos, áreas propensas a deslizamento e áreas de proteção ambiental). Essa tolerância é, portanto, uma prática permissiva para áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado, onde a lei *pode* ser transgredida. Não se garante o direito à cidade, mas permite-se o direito à invasão (Maricato, 1999).

Os primeiros anos de ocupação do conjunto Soledade foram marcados pelo “abandono” do poder público, no que tange à provisão de equipamentos e serviços. O conjunto em questão fez parte dos “esquecidos da Zona Norte” (RN-Econômico, 1989). A ausência, ou precariedade, de serviços como educação, coleta de lixo, linha telefônica e transporte coletivo aparecem como os mais citados nas reclamações dos moradores.

Conjuntos como o Soledade atraíram uma população mais vulnerável e os problemas vivenciados nos primeiros anos dificultaram a vida dos moradores que dependiam dos serviços públicos e privados, como transporte, saúde, educação e comércio. Não por acaso, esse conjunto perdeu um número significativo da sua população original nos primeiros cinco anos de ocupação. No entanto, dados do censo de 2010 demonstram que o conjunto Soledade, bem como outros conjuntos do Bairro Potengi, funciona como uma ilha de maiores rendimentos no meio de uma vasta área com baixo poder aquisitivo. Essa relação do conjunto com o seu entorno pode ser compreendida pela sua origem e história de ocupação, aí incluída a área adjacente aos conjuntos, por loteamentos irregulares, com várias ocupações em área de risco. Os dados revelam que os conjuntos possuem um rendimento per capita superior, tanto ao bairro onde estão inseridos, quanto à média da cidade. Enquanto o rendimento médio per capita de Natal em 2010 foi 510,00 reais, o do Bairro Potengi foi 544,00 reais, e o do conjunto Soledade foi 868,00 reais. É evidente que, em Natal, a não estigmatização dos conjuntos como área de pobreza – diferente do que é comum em outras cidades brasileiras – e as melhorias que neles ocorreram contribuíram para a permeabilidade das transformações estruturais e socioeconômicas.

O Soledade como área central

Os investimentos públicos, com o provimento dos equipamentos coletivos previstos nos Planos de Pormenor (Partidos Urbanísticos – no Brasil)

⁴ O conjunto Igapó foi o primeiro a ser conjunto construído nessa região.

(Mapa 2) dos conjuntos habitacionais e de infraestrutura destinada ao turismo e à construção de centros comerciais, hipermercados e instituições de ensino, ciência e tecnologia⁵, inserem a Região Norte no eixo de valorização da cidade, funcionando como um pacote de incentivo à valorização da área onde está localizado o conjunto Soledade.

Especificamente em relação ao turismo, Soledade, assim como os demais espaços da Região Norte, acabou intensificando a sua influência no turismo para as praias do litoral norte, com a urbanização da Redinha, a revitalização da Avenida Itapetinga e, principalmente⁶, com a construção da Ponte Newton Navarro.⁷

Outros equipamentos, não necessariamente ligados ao turismo, merecem destaque, tais como a construção do Terminal de Integração Severino Ramos Monteiro (2008) – na área do conjunto – e do Ginásio Nélio Dias (2008), no bairro de Lagoa Azul, a 1,5 km do Soledade. Tanto essas obras, quanto as financeiramente ligadas ao PRONORTE⁸, entram no rol de mudanças estruturais na região, que beneficiam diretamente a atividade turística. Araújo (2004) associa essas obras à necessidade de mudar a morfologia da Região Norte. Para a autora, a urbanização da Avenida Itapetinga permitiu uma nova via de acesso às praias ao norte de Natal, principalmente a Genipabu.

A Região Norte também começou a participar mais ativamente no comércio com a presença de centros comerciais. O Norte Shopping está localizado na proximidade do Conjunto Soledade, num terreno que pertencia à Emissora Cabugi (onde estava localizada uma antena de transmissão).

Deve-se ainda destacar a presença de instituições de ensino, ciência e tecnologia, com destaque para o Instituto Federal de Ciências e Tecnologia (2007) e a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (2010), que permitem, à população estudantil, o acesso ao ensino técnico e superior gratuito sem a necessidade de deslocar-se para outras Regiões Administrativas da cidade.

No Mapa 3 estão localizados alguns dos grandes investimentos públicos e privados no Bairro Potengi, demonstrando o Conjunto Soledade como área central em relação a esses investimentos.

Essa dinâmica de valorização ocorre pela soma de vários fatores, criando o que Gaffney (1977)



Legenda:

1. Educação; 2. Desporto; 3. Praças;
4. Saúde; 5. Seguranças

Mapa 2 - Equipamentos coletivos

Fonte: elaboração própria, com base de dados da SEMURB (2009)

denomina de sinergia urbana. O conceito de sinergia afasta a falsa ilusão de que o aumento das rendas advém exclusivamente das habilidades de exploração dos proprietários de terras.

“As rendas das terras urbanas não sobem porque os proprietários das terras urbanas dispõem de uma fórmula avançada para exploração do trabalho. Elas sobem porque a terra urbana torna-se mais produtiva. Este prêmio de produtividade é uma espécie de “almoço grátis” gerado pelo progresso social e econômico, e os bons benefícios indiretos de acesso mútuo” (Gaffney, 1977, p.39 – tradução nossa).

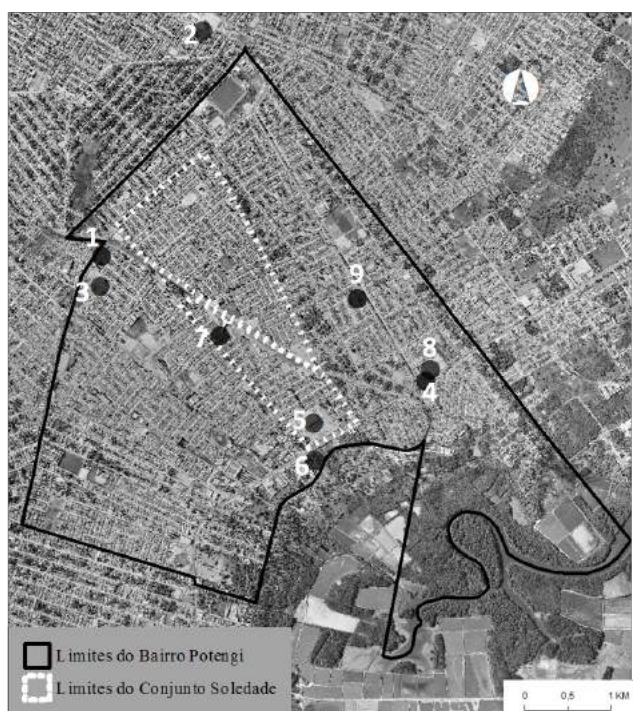
Para além disso, Singer (1979) também destaca a importância de incluir a imobilização do capi-

⁵ Estão sendo considerados apenas os empreendimentos com maior impacto na reestruturação do ambiente construído e com possibilidade de atribuir novas dinâmicas sócio-espaciais à área.

⁶ Não foram abordadas as obras da Copa do Mundo FIFA, como o novo Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, localizado na cidade de São Gonçalo do Amarante, cujo acesso se dá pela Região Norte.

⁷ A Ponte Newton Navarro figura como um dos principais ícones do planejamento estratégico da cidade de Natal (Silva, 2013).

⁸ O PRONORTE, segundo relatório de Gestão da Secretaria de Planejamento de Natal (2004), foi elaborado para a Região Norte de Natal a partir da concepção de Projetos Multissetoriais Integrados, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. De acordo com o documento, ele “objetiva a melhoria das condições de vida da população excluída dos serviços e equipamentos sociais, envolvendo ações de infraestrutura, como obras de saneamento e pavimentação, e ações voltadas para a geração de trabalho e renda”.



Legenda:

1. Complexo Viário Avenida das Fronteiras; 2. Ginásio Nélio Dias; 3. IFRN Zona Norte; 4. Iluminação e asfaltamento da estrada da Redinha; 5. Partage Norte Shopping; 6. Shopping Estação; 7. Terminal de Integração Severiano Ramos; 8. Universidade Estadual do Rio Grande do Norte; 9. Urbanização da Avenida Itapetinga;

Mapa 3 – Grandes investimentos no Bairro Potengi até 2016

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa documental e bibliográfica

tal – na forma de benfeitorias – na análise sobre a valorização imobiliária, destacando, ainda, que se trata de uma valorização do terreno. A retomada das ideias de Gaffney (1977) e Singer (1979) ajuda a compreender a dinâmica dos conjuntos que foram construídos próximos a acessos que já eram ou vieram a se estabelecer como vias estruturais da cidade. Esses conjuntos tornaram-se herdeiros de muitas políticas de desenvolvimento urbano e da dinamização do turismo.

A fim de compreender se houve mesmo uma mudança do perfil dos moradores, com atração, para o Soledade, de uma população de maior poder aquisitivo, utilizamos dados de uma pesquisa realizada em 2014 sobre as condições de vida e

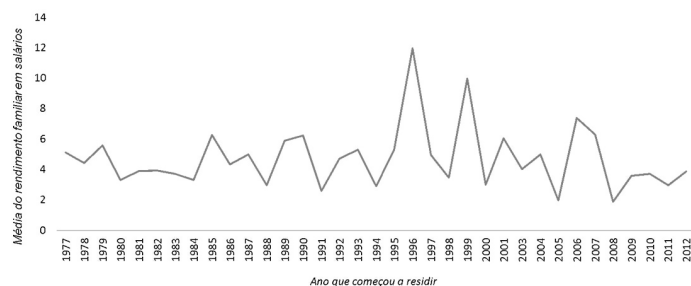


Gráfico 1 – Relação entre a média dos rendimentos familiares e o tempo de residência

Fonte: Elaboração própria com dados de levantamento de campo em 2013

habitação no Soledade, com 169 entrevistas realizadas por meio de questionários, numa amostra com um desvio padrão proporcional de 0.12 e uma margem de erro de 5%. A distribuição da amostra por conjunto foi realizada por sorteio. Tendo a planta do conjunto em DWG (extensão do *software* AutoCad) sido disponibilizada pela SEMURB, demarcaram-se os números aleatórios a partir da sequência da numeração das residências. Destacam-se, aqui, os dados referentes aos anos de residência e rendimento médio familiar (em salário mínimo), no gráfico 1.

Verifica-se que o conjunto tende, a partir dos anos 1990, a tornar-se atraente para uma população de rendimentos médios superiores aos dos que lá moravam desde o início da entrega das residências, entre 1977 e 1982. No entanto, verificam-se, também, oscilações, com alguns períodos a apresentarem rendimentos médios baixos. É importante frisar, ainda, que a proposta original da política das COHABs, órgão responsável pela promoção do conjunto Soledade, era atender uma população de rendimento familiar de até três salários mínimos, tendo esse teto sido expandido, posteriormente, para cinco salários mínimos.

Para compreender os resultados dessa dinâmica de valorização, foi realizado um levantamento nos classificados de jornais. A metodologia estabelecida definiu como recorte o primeiro domingo de dezembro, do Jornal Tribuna do Norte, no período de 1975 a 1986 (correspondendo ao acervo digitalizado do Jornal Tribuna do Norte, disponível no Laboratório de Imagens do Departamento de História - UFRN) e no período de 2002 a 2013 – com a compra dos exemplares. Em relação ao primeiro período, não há nenhuma ocorrência, entre os 227 anúncios, de casas à

⁹ Recorte utilizado por uma pesquisa mais abrangente que inclui o conjunto Soledade.

¹⁰ A plotagem dos dados do mapa de uso do solo contou com a colaboração da equipe do Grupo de Estudos Sócio-territoriais Urbanos e de Ação Local (Gestual) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, nomeadamente na transposição da planta dos conjuntos do Autocad para o Arcgis e nas sugestões de inserção dos dados.

venda ou para alugar no Conjunto Soledade. No período de 2002 a 2012, utilizando-se a mesma metodologia, foram monitorados quatro conjuntos: Cidade da Esperança, Cidade Satélite, Ponta Negra e Soledade⁹. Observa-se que os quatro conjuntos correspondem a 12,8% dos anúncios referentes a todos os conjuntos da cidade, sendo que o conjunto Soledade é o que apresenta maior participação nos dados (44%).

Em pesquisa recente, de Maio de 2017, num portal de classificados online (olx.com.br), verificou-se que os anúncios de venda e aluguel no Conjunto Soledade são recorrentes, apresentando tipologias diferentes, como apartamentos, quitinete (apartamento de tamanho reduzido) e áreas comerciais. No mapa 4 verificam-se as mudanças de uso e ocupação do solo no Conjunto, não só associadas a essa dinâmica de valorização, mas também decorrentes das estratégias de aproveitamento e melhoramento das unidades residenciais por parte dos seus moradores.

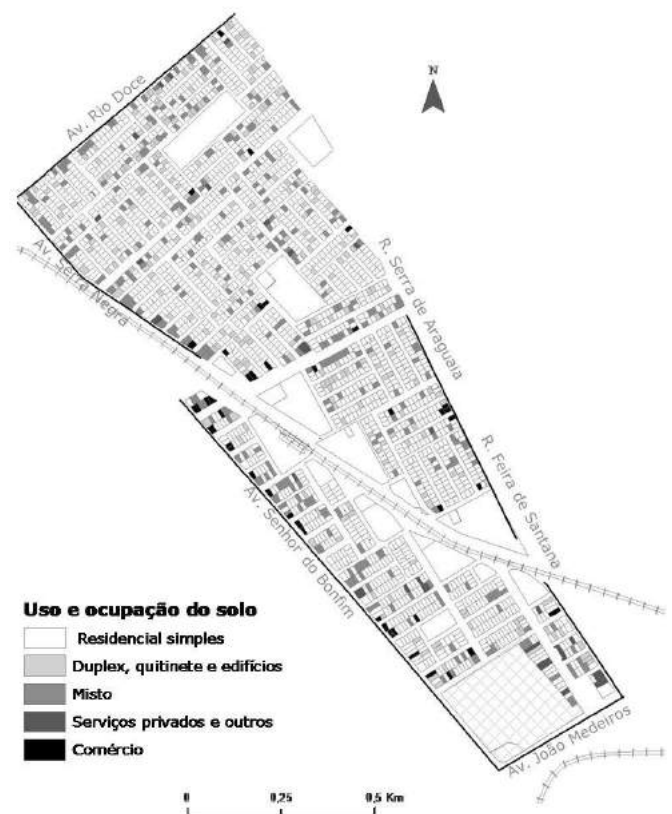
Como visualizado na Imagem 1, as transformações dos padrões das habitações são visivelmente significativas. As mudanças não se limitam, apenas, às alterações na fachada e na altura do muro. Verificam-se mudanças no padrão e tipologia da habitação que divergem das unidades habitacionais originais. Esse não é um processo que ocorre simultaneamente em todas as residências, o que significa que a dinâmica de substituição da população e da mudança do padrão habitacional convive com a resistência e a permanência dos mais antigos.

É importante fazer uma ressalva em relação ao facto de que, mesmo havendo uma valorização visível da área, ainda existe uma conotação negativa. A localização do Soledade, na Região

Uso	%
Residencial simples	74,0%
Residencial duplex	3,5%
Misto simples	12,0%
Misto duplex	1,1%
Comercial	1,8%
Quitinete horizontal	6,0%
Quitinete vertical	0,8%
Edifício residencial	0,03%

Tabela 1 - Uso e ocupação do solo no conjunto Soledade

Fonte: elaboração da autora, com base em pesquisa de campo, em janeiro de 2014



Mapa 4 - Uso e ocupação do solo no conjunto Soledade

Fonte: elaboração da autora, com base em pesquisa de campo, em janeiro de 2014



Imagem 1 - Casa reformada e casa padrão, Conjunto Soledade

Fonte: autora, 2017

Norte, é uma das barreiras impostas à valorização do conjunto, dentro do mercado imobiliário natalense. As transformações de uso e ocupação do solo nas casas em Soledade ainda ocorrem associadas a pequenas estratégias familiares, principalmente no uso misto da residência, com a inclusão de pequenos comércios. A sua externalidade é, de início, mais neutra, por ser localizado num bairro com predominância de conjuntos habitacionais e pelo fato de que, nos últimos anos, sobretudo a partir de 2000, o conjunto começou a receber maiores incentivos e investimentos públicos e privados. Esses investimentos têm a capacidade de atrair novas dinâmicas para o conjunto e interferem na competição e hierarquização do solo, refletindo-se nos processos de segregação e gentrificação.

Considerações finais

A lógica capitalista de gestão do espaço cria os ciclos de valorização e desvalorização. São constantes as denúncias em torno do papel do Estado, cujas ações tácitas, para além de não combaterem esses processos, alimentam-nos, criando sinergias urbanas em torno das localizações, que ampliam as divisões e desigualdades e que se refletem até visualmente no espaço urbano. Por vezes, os investimentos do Estado numa área passam a ser apropriados por grupos de maior estatuto social e poder económico. O desenvolvimento geográfico desigual ocorre em diferentes escalas e está relacionado a diversos processos, tais como a segregação e a gentrificação residencial. Essas diferenciações refletem-se em divisões de ordem social e económica.

O caso do conjunto Soledade é ilustrativo para demonstrar o processo desigual de produção e apropriação do espaço, assim como das suas benfeitorias. A produção pública de habitação para as famílias de menores rendimentos, no Brasil, perpetua a prática da periferização. Em Natal, os conjuntos habitacionais, mesmo os construídos longe das áreas urbanas consolidadas, tomaram parte no processo de valorização imobiliária da cidade. A provisão de equipamentos públicos e privados reservaram para esses espaços residenciais novas dinâmicas de valorização, atraindo uma população com maiores rendimentos. Os conjuntos antes periféricos passaram a assumir uma centralidade em relação ao seu entorno. Áreas antes segregadas passam a conviver com o processo de gentrificação. No entanto, a gentrificação em vigor não ocorre de forma homogênea, convive lado a lado com

as marcas da segregação impostas nos primeiros anos de ocupação.

A importância de trabalhar com um recorte temporal que contemple a origem, a ocupação e a atualidade de um conjunto habitacional com mais de 38 anos é evidenciada na análise histórica e geográfica, que permite compreender o contexto atual de valorização imobiliária, de uso e ocupação da área. Essa análise revela, ainda, o desafio que o poder público enfrenta na qualificação das áreas urbanas (com infraestrutura e serviços públicos coletivos, e na atração da iniciativa privada), quando, ao atender a demanda da população residente, viabiliza, ao mesmo tempo, formas de valorização e apropriação capitalista – fenómeno promovido pelos próprios moradores, que vendem as suas casas para uma população com maior poder aquisitivo. A periferização e a segregação são fruto da diferenciação de áreas, que cria uma contraposição entre as áreas residenciais de pobres e ricos. A gentrificação, por sua vez, ocorre, em grande medida, quando uma área da cidade é eleita por uma população que deseja e pode pagar para usufruir de melhorias decorrentes das ações da iniciativa pública e/ou privada.

Referências bibliográficas

- Alves, Sónia C. Nunes (2010), *O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas “em risco” na cidade do Porto* (Tese de Doutoramento em Sociologia), Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Araújo, Josélia Carvalho de (2004), *Outra Leitura do “Outro Lado”: o espaço da Zona Norte em questão* (Dissertação de Mestrado em Geografia), Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Bolaffi, Gabriel (1992), “O problema e o falso problema”, em Ermínia Maricato, *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil*, São Paulo: MFA-Ômega, pp. 65-85.
- Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte (COHAB/RN) (1980), *Partido Urbanístico do Conjunto Soledade*.
- Cunha, Gersonete Sotero (1991), *Natal e a expansão territorial urbana*, Natal: EDUFRN.
- Davidson, Mark; Lees, Loretta (2005), “New-build ‘gentrification’ and London’s riverside renaissance”. *Environment and planning A*, Vol. 37, n.º 7, pp. 1165-1190.
- Gaffney, Mason (1977), “The Synergistic City: Its Potentials, Hindrances and Fulfillment”, em *Colloquium on Land Policy*, Cambridge: The

Lincoln Institute.

- Gois, Lea Lima (06/02/1977), “Tomada de preço n. 02/77”, *Tribuna do Norte*.

- Harvey, David (1980), *A justiça social e a cidade*, São Paulo: Hucitec.

- Harvey, David (2006), *A Produção Capitalista do Espaço*, São Paulo: Annablume.

- Harvey, David (2011), *O enigma do capital: as crises do capitalismo*, São Paulo: Boitempo.

- Harvey, David (2013), *Os limites do capital*, São Paulo: Boitempo.

- Harvey, David (2014), *Para entender O Capital: livros II e III*, São Paulo: Boitempo.

- Lees, Loretta; Slater, Tom; Wyly (2007), *Elvin. Gentrification*, Nova Iorque: Routledge.

- Lefebvre, Henri (2006), *A produção do espaço*, Belo Horizonte: UFMG.

- Marcuse, Peter (2004), “Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado”, *Espaço & debates*, Vol. 24, n.º 45, pp. 87-109.

- Maricato, Ermínia (1999), “A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades”, *Revista de Cultura Vozes*, Vol. 93, n.º 6.

- Medeiros, Sara Raquel Fernandes Queiroz de (2010), “BNH: outras perspectivas”, em 1ª. *Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade*, Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

- Medeiros, Sara R. F. Queiroz de (2013), “Política habitacional e segregação: o Estado reproduzindo as ações do mercado”, *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, Vol. 1, n.º 4, pp. 153-176.

- Medeiros, Sara R. F. Queiroz de (2015), *Produção do espaço residencial em Natal: renda, segregação e gentrificação nos conjuntos habitacionais* (Tese de Doutorado em Arquitetura), Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (2008), *Conheça melhor o seu bairro: Potengi*, Natal: SEMURB.

- Secretaria Municipal do Planejamento e Coordenação Geral (1974), *Projeto de Lei: Plano Diretor da Cidade do Natal*, Natal: SMPG.

- Sabatini, Francisco; Sierralta, Carlos (2006), *Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*, Campinas: NEPO/Unicamp.

- Selva, Vanice S. Fragoso (1988), *Organização espacial urbana de Natal* (Dissertação de Mestrado em Geografia), Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco.

- Silva, Alexsandro F. Cardoso da (2003), *De-*

pois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN (Dissertação de Mestrado em Arquitetura), Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

- Singer, Paul (1979), “Uso do solo urbano na economia capitalista”, em Ermínia Maricato (org.), *A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial*, São Paulo: Alfa-Omega.

- Smith, Neil; Schaffer, Richard (1986), “The gentrification of Harlem?”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 76, n.º 3, pp. 347-365.

- Smith, Neil (2006), “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à regeneração urbana como estratégia urbana global”, em Bidou-Zacharuasen, Catherine (coord.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*, São Paulo: Annablume.

- Smith, Neil (2011), “Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano”. *GEOUSP: espaço e tempo*, n.º 21, pp. 15-31.

- *Tribuna do Norte. Classificados. Natal, RN: Tribuna do Norte*, 1960 – 1986; 2002 – 2012.

- (04/10/2006) “Registro de Imóvel, 1ª Zona”, *Certidão*: Soledade.

- (06/02/1989) “RN-Econômico”, *Os esquecidos da Zona Norte*, Ano XX, n.º 2.

- (10/02/1982) “Soledade: rotina é sacrifício”, *Tribuna do Norte*, Local, p. 5.

- (17/08/1977) “Hoje inauguração do conjunto Soledade” (1977), *Tribuna do Norte*, p. 8.

- (10/08/1977) “Conjunto “SOLEDADE” será entregue dia 17 (1977)”. *Tribuna do Norte*. p. 8.

De volta ao futuro (anunciado): Quando a prática vira discurso nos projetos habitacionais brasileiros

Débora Cavalcanti^a

Resumo

Os anos de 1990 no Brasil representaram uma nova fase democrática com a implementação de projetos urbanos e habitacionais que envolviam participação popular, tecnologias adaptadas, autoconstrução e autogestão em políticas públicas inovadoras. O que foi prática, naquele momento, se transfigura, desaparece e reaparece em forma de discurso, tal como a Nova Agenda Urbana, demonstrando a dificuldade em implementar uma política consistente pró-pobres, que seja democrática, participativa, inclusiva, redistributiva de riquezas e equilibrada ambiental e culturalmente. Este artigo revisita o futuro anunciado nos anos de 1990, retirando lições do percurso realizado e sugerindo novas (velhas) ideias a serem (re) tomadas.

Palavra-Chave

Direito à Cidade; Nova Agenda Urbana; Política Urbana.

Abstract

The 1990s in Brazil represented a new democratic era and brought a breath of fresh air, with urban and housing projects being undertaken that involved the participation of the public, adapted technologies, self-construction and self-management in innovative social policies. What was put into practice in that period is now resurfacing in discussions and debates such as the New Urban Agenda. It underlines the difficulty of implementing a coherent policy that caters for the interests of the poor, while being democratic, participative and inclusive as well as involving the redistribution of wealth and being culturally and environmentally balanced. This article looks back on the kind of "future" that was being heralded in the 1990s and seeks to learn lessons from the pathway that was followed at that time.

Keywords

Right to the City; New Urban Agenda; Urban Policy.

De volta ao futuro anunciado

A década de 1990 no Brasil, em termos de desenvolvimento urbano, trouxe o entusiasmo de uma nova fase democrática com avanços na condição urbana através dos direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã. Foi tempo de implementação de ideias e projetos que envolviam participação popular, tecnologias adaptadas, incentivo à autoconstrução e à autogestão, bem como de fortalecimento de organizações não governamentais (ONGs) de desenvolvimento urbano como espaço de experimentação, à escala micro, e de demonstração de possíveis mudanças nas políticas públicas, à escala macro.

No momento atual, em que se observa, pelo mundo, um forte ataque aos direitos humanos,

a visão do que acontecia nos anos de 1990 aparece como miragem para aqueles que estiveram envolvidos em pesquisas ou ações de luta pelo direito à cidade nos bairros e comunidades pobres do Brasil. Os movimentos sociais, as ONGs, as universidades e os fóruns de discussão comprometiam-se em defender uma urbanização que permitisse o desenvolvimento integral da população, principalmente da mais pobre. Falo aqui na primeira pessoa pois, naquele momento, tive a oportunidade de colocar em prática ideias e métodos ao construir casas em mutirão¹ com famílias no Nordeste brasileiro, bem como de participar ativamente num programa de provisão de habitação de interesse social que compreendia uma série de dispositivos, envolvendo tecnologias construtivas, sociais, financeiras e

^a Arquiteta, doutora em Planejamento Urbano pela *London School of Economics and Political Science* (LSE-UK), Professora Adjunta na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (FAU/UFAL), Maceió, Alagoas, Brasil. Email: debora_cavalcanti@hotmail.com

¹ Nome dado no Brasil às mobilizações coletivas para lograr um fim, baseando-se na ajuda mútua prestada gratuitamente, originalmente para o trabalho no campo, em que todos são beneficiários e, concomitantemente, prestam auxílio, num sistema rotativo e sem hierarquia.

educacionais para o desenvolvimento de bairros e comunidades. Entre os dispositivos do programa dirigi um projeto intitulado Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP)² que, numa postura autonomista (Souza, 2016; Baschet, 2014), procurava intervir na matriz de poder ao imaginar e procurar construir um outro modo de habitar o mundo (Walsh, 2017).

Passados 20 anos desta experiência, lanço o desafio de olhar para trás e entender o trajeto vivido. Ao visitar recentemente as famílias com as quais construí as referidas casas nos anos de 1990, pude resignificar o valor de se ter um local para viver e criar a sua família. Mudanças positivas ocorreram naquelas famílias depois de terem construído as suas casas. No entanto, a questão urbana e comunitária do espaço, que eram valores do projeto, perderam a sua importância, devido à sua deterioração, apesar dos laços permanecerem entre os moradores. O espaço que se pretendia coletivo foi abandonado, com cada um melhorando individualmente as suas casas e não mantendo os espaços comunitários, permitindo a apropriação privada por parte de vizinhos violentos e, assim, diminuindo o pretenso potencial do espaço público como promotor de sinergias para o desenvolvimento integral do indivíduo e do seu grupo.

Este artigo procura, portanto, fazer um breve e autoral resgate de uma experiência que tinha a pretensão de melhorar a qualidade de vida e de habitar de grupos de menores recursos. Ao reencontrar os atores desta experiência coletiva da década de 1990 e ao observar os resultados obtidos, aflorou o pensamento de que se estava no caminho certo, mas que, em algum momento, o que parecia fazer sentido se perdeu nos meandros sociais, culturais e político-económicos, deixando de ter o efeito desejado. Destaca-se, por exemplo, a questão da autonomia comunitária e do direito à participação, paradigmáticos, que em um contexto de escassez e de fragilidade democrática, respectivamente, são difíceis de serem colocados em prática, ou seja, são perfeitos enquanto modelo e discurso, mas na prática quotidiana se esvaem e não prevalecem. Em conversa com o pesquisador e também participante da experiência, o Professor Doutor Renato Pequeno (UFC³), surgiu dele a expressão que dá título a este artigo – *De volta ao Futuro*⁴ – revelando que o futuro almejado ficou estacionado naquelas práticas e que hoje reaparece sob a forma de discursos aparentemente novos. O modelo de intervenção que esteve presente nos anos de 1990 retorna através da Nova Agenda Urbana, que privilegia aspectos que foram traba-

lhados desde o Habitat I em Vancouver, há mais de 40 anos atrás, quando se apostou no quotidiano do morador das favelas e periferias como um agente qualificado do seu destino. Menos ou mais participação ocorreu na prática desde então, trazendo para o centro da questão o morador que é frequentemente vítima de uma visão elitista e burocrática do Estado, ao considerar a população inapta para dirigir e tomar decisões sobre o seu próprio futuro. Ou seja, este artigo é um convite para revisitar o futuro anunciado nos anos de 1990 e, assim, nesta lente imaginativa que perpassa dimensões espaço/tempo, se poder tirar lições para o presente e o futuro em que se vive. Neste sentido, optou-se por uma metodologia de carácter historiográfico ao analisar as condições que deram origem aos projetos dos anos de 1990, para assim entender e descrever a experiência, trazendo à tona a sua influência sobre os acontecimentos no início do século XXI e concluir com o aprendizado resultante da sua (re)aparição como Nova Agenda Urbana. Foram utilizadas fontes bibliográficas que relatavam a experiência e os conceitos envolvidos, entrevistas informais com atores da época, baseando-se sobretudo num relato pessoal e analítico da autora.

Vale a pena ressaltar que este artigo não tem a pretensão de realizar uma avaliação dos programas mencionados. Na verdade, é um relato pessoal de quem viveu a experiência e tenta estabelecer alguns critérios de análise, ainda que superficiais, do ocorrido. O objetivo, portanto, é levantar questões e refletir sobre ideias e práticas de intervenção local que possam alimentar o pensamento de como operacionalizar o direito à cidade, na perspectiva emancipadora e de coprodução do espaço de Henri Lefebvre (1968), como paradigma resiliente de quem procura uma sociedade mais democrática e igual, com mais justiça social e espacial.

Do Início

Partindo do que antecedeu na década de 1990, recorte temporal desta experiência, pode-se afirmar que se viveu uma fase mais de intenção do que de produção pública de habitação de interesse social. O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em pleno regime militar, tinha um discurso político voltado para a provisão de habitação para as camadas populares, manipulado e utilizado em prol do mercado imobiliário e da construção civil, ao atender de maneira prioritária uma classe média assalariada, que pode-

² Dados sobre a EPUPP podem ser encontrados em Cavalcanti (1996) e no sítio da ABONG (<http://www.abong.org.br/informes.php?id=1609&it=1613>).

³ Universidade Federal do Ceará.

⁴ Em referência ao filme: *Back to the Future*.

ria arcar com os custos de um financiamento, e ao não incentivar a autoconstrução como forma de ampliar o acesso da população mais pobre aos produtos habitacionais (Azevedo, 1988; Valladares, 1993; Maricato, 2011). A análise da produção do BNH, consolidada por diversos autores, afirma que a questão social não era o principal motivador da construção das casas, procurando principalmente mercado para as construtoras e 'desova' de terrenos localizados longe dos centros (o que valorizaria as áreas intermediárias, geralmente propriedades de latifundiários urbanos), muitas vezes impróprios para a construção, tendo como resultado final um tecido urbano desarticulado, cujos problemas de continuidade restaram como herança para a sociedade. Outros problemas relativos a esses conjuntos habitacionais foram a falta de saneamento, de mobiliário urbano, de espaços de lazer, de áreas verdes, de espaços comerciais e de equipamentos públicos.

A partir de uma avaliação negativa deste modelo de solução dos problemas urbanos e habitacionais adotado no Brasil, fruto de uma discussão mundial (Habitat I) em torno da solução dada pela própria população (Fathy, 1976; Turner, 1976), alguns movimentos sociais, ONGs, sindicatos e associações profissionais criaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Vale a pena destacar que a reforma urbana já estava na agenda da esquerda brasileira antes do golpe de Estado em 1964 (Avritzer, 2010), mas só retornou com a democratização, agora 'turbinada' pela desastrosa experiência do BNH, o caos urbano resultante, a discussão global do tema e a reorganização de um grande número de associações de moradores. O MNRU (1982-2001), portanto, atuou nos debates sobre a reforma urbana, sendo o motor para que fossem incluídos na Constituição de 1988 dois artigos sobre o desenvolvimento urbano. O MNRU formou-se no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que finalmente conseguiu aprovar o Estatuto da Cidade (2001) e continua a atuar nas discussões sobre a ainda não alcançada reforma urbana, se espalhando por todo o Brasil em fóruns regionais, estaduais e locais com maior ou menor atividade, de acordo com as dinâmicas políticas locais e nacionais. Uma das principais reivindicações está ligada à função social da cidade e da propriedade, que se pensaria poder atingir com o uso de instrumentos urbanísticos, mas que até hoje tem sido pouco utilizada devido principalmente à captura do Estado pelos interesses do mercado: a financeirização do desenvolvimento urbano e habitacional como nova fronteira do capital (Rolnik, 2015).

Propostas Alternativas

Como braços executivos das ideias do FNRU e diante a clara aliança entre o Estado e o setor privado na esteira do neoliberalismo dos anos de 1990, surgem experiências autogestionárias apoiadas por governos progressistas ansiosos por dar uma solução que não passasse pelo setor privado. Entre tantas outras experiências (projetos de ONGs tais como FASE, Pólis, ARRUAR, USINA), destaca-se aqui a criação e ação de uma ONG em Fortaleza que inaugurou, com o seu modo de agir, uma forma ainda pouco explorada no Brasil de participação comunitária e profissional na solução dos problemas urbanos e habitacionais. O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia) nasce de um grupo de assistentes sociais que trabalharam em mutirões habitacionais, que decidiu construir uma alternativa de ação junto dos movimentos sociais e famílias para intervir de maneira participativa e protagonista na efetivação do direito à cidade no estado do Ceará.

Neste ambiente, e como desdobramento de um pequeno projeto de mutirão em Fortaleza (Mutirão 50, Imagem 1), surge o Programa Comunidades, que se propõe fornecer uma proposta de solução dos problemas habitacionais da população de baixa renda. O programa, portanto, dedicava-se a trabalhar com os excluídos (parcela da população pouco atingida pelas políticas públicas); a reforçar a descentralização municipal (indo na contramão da visão concentradora do estado federativo central brasileiro) e a respeitar a cultura popular (buscando no local o sentido para as metodologias empregadas e os resultados esperados).

Os objetivos do programa pretendiam ser alcançados através de estratégias divididas em três componentes – Criação de Emprego e Renda; Urbanização/Habitação e Formação e Comunicação –, onde se apostou, entre outras atividades, na Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (Imagem 2). Pela EPUPP, passaram mais de 600 lideranças comunitárias, numa proposta de formação coletiva onde cada participante deveria constituir um grupo de apoio local e assim elaborar um projeto de desenvolvimento da sua comunidade, levando em consideração suas condicionantes e potencialidades. Dentro de uma perspectiva emancipatória, os egressos da Escola consolidaram saberes e fazeres e trilharam caminhos variados na procura do direito à cidade: nos partidos políticos, no serviço público, nas ONGs, em cargos eletivos e nas asso-

ciações de moradores, sendo ainda hoje as principais lideranças da cidade. A EPUPP caminhava na direção de romper silêncios e silenciamentos, contrariando as rupturas de tecidos comunitários ao procurar romper a hegemonia ideológica e de pensamento (Walsh, 2017).

Os projetos citados alcançaram bons resultados, beneficiando um grande número de famílias e cumpriu seu papel de disseminador de boas ideias que hoje ressurgem como novidades pela falta de conhecimento do que foi realizado e pela falta de continuidade dos programas que, com raras exceções, não se tornaram em políticas públicas monitorizadas por um controle social efetivo.

Das experiências às políticas públicas

A partir das experiências apresentadas acima e de várias outras que se espalharam pelo Brasil, tanto de ONGs e movimentos sociais, como de governos locais e estaduais progressistas, começou-se a pensar numa proposta nacional baseada no Projeto de Lei Estatuto da Cidade⁵, que tratasse a questão urbana e habitacional de maneira inclusiva e participativa. Nasce, assim, o Projeto Moradia em 2000, que vai propor uma estrutura que responda aos inúmeros desafios que o setor enfrentava no Brasil, com uma taxa de urbanização assustadora, um baixo nível de investimento na área e, principalmente, um grave problema de acesso à terra. O Projeto Moradia propôs um Sistema Nacional de Habitação (SNH), envolvendo e responsabilizando os três entes federativos (municipal, estadual e federal): a criação de um novo Ministério (o das Cidades); o controle social das ações; uma política de subsídios, facilitando o acesso das famílias de baixa renda; a intenção de baratear o acesso à terra e, assim, dizer não à especulação e aos imóveis ociosos. Naquele momento, estava claro que só se resolveria a questão da habitação de interesse social se houvesse uma forte intervenção no mercado fundiário (Bonduki, 2009).

Nos anos de 2003 a 2006, o Brasil teve a possibilidade de massificar as ideias e experiências locais através da ascensão do Presidente Lula, que decidiu, num primeiro momento, garantir o controle político do Ministério das Cidades e assim conseguiu implantar ideias importantes, tais como: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criados para atender famílias com renda mensal até três salários mínimos e o sistema de controle social

das políticas urbanas, através de Conferências e Conselhos da Cidade nos três níveis de governo. No entanto, em nome da governabilidade, alianças políticas foram realizadas, entregando-se ao Ministério das Cidades a partidos sem compromisso com a Reforma Urbana. No sentido de privilegiar o setor privado, as novas gestões políticas do Ministério das Cidades tomam medidas que beneficiam o setor da construção civil em troca de favores eleitoralistas, tais como a desoneração tributária da construção civil, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PAC Habitação, uma cartada final anunciada como um grande programa habitacional, mas



Imagem 1 - Mutirão 50

Fonte: Ritmos Urbanos, 1994

Imagem 2 - Desdobramentos da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular

Fonte: CEARAH Periferia

(leitura de cima para baixo)

⁵ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001[1], que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.

que, na realidade, constituiu uma medida anticíclica face à crise de 2008, o chamado programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV).

A partir de 2009, enfatizou-se a quantidade de habitações em detrimento dos aspectos qualitativos da política urbana e habitacional. Portanto, a escala impressionante do programa MCMV (Imagem 3) e o grande número de pessoas beneficiadas foi o grande diferencial das fases anteriores: R\$ 572,11 bilhões foram investidos, dando origem a mais de 4 milhões de unidades habitacionais, beneficiando 10 milhões de pessoas em mais de 5.300 municípios (2016). No entanto, repetiram-se erros passados, tais como aqueles resultantes das políticas implantadas pelo BNH, e não aproveitaram a experiência adquiridas nos anos de 1990, trazendo novas formas de exclusão social e fornecendo o objeto (a casa) sem pensar no contexto (a cidade). Em suma, ofereceu-se habitação sem cidade, conforme descrito por Bonduki (2009), uma produção de baixa qualidade arquitetônica e inadequada inserção urbana, para além de não se dialogar com as práticas tradicionais de produção de habitação popular, de maneira geral.

Apesar do alto grau de investimento os problemas urbanos e habitacionais, quer do ponto de vista qualitativo, quer do ponto de vista quantitativo, não foram resolvidos, pois dedicou-se exclusivamente a novas construções e investiu-se pouco em urbanização de assentamentos precários e em melhorias habitacionais, das áreas mais deficitárias da questão urbana no Brasil. Estudos demonstram que o déficit e a ina-



Imagem 3 - Exemplo de conjunto do Programa Minha Casa Minha Vida
Fonte: <http://feiraodacaixa2017.com.br/minha-casa-minha-vida-rondonia-2017/>

dequação habitacional no Brasil não foram muito alterados, pois o programa MCMV foi usado como moeda política e sabe-se de áreas em que as casas foram destinadas para quem já tinha casa, onde muitas casas estão fechadas e outras ocupadas irregularmente não atendendo de forma consequente o público alvo. Dados recentes do déficit habitacional (FJP, 2017) apontam para o seu aumento, principalmente do ônus excessivo com o aluguer, resultado aparentemente relacionado com o aquecimento do mercado imobiliário de aluguer, devido à ampliação do parque habitacional. Para além disso, a maioria dos novos conjuntos habitacionais gerou maiores problemas urbanos, tais como o isolamento e a desconexão com o sistema urbano existente, pois, na maioria dos casos, por causa do preço da terra, os conjuntos são construídos muito distantes dos centros urbanos; e a baixa qualidade construtiva e urbanística, onde se verifica a ausência de equipamentos e serviços públicos, acarreta os já mencionados imóveis vazios, aluguer e comércio de casas.

Resultados

Conforme anunciado no início deste artigo, muito do que se pensou e praticou nos anos de 1990 como solução para os problemas urbanos reaparece de forma contundente na Nova Agenda Urbana. Infelizmente, 20 anos passaram e, apesar das práticas e experiências terem sido exitosas, muitas delas não tiveram continuidade e/ou foram substituídas por suas antíteses, o que nos leva a perguntar: valeu a pena discutir e agora adotar a Nova (velha) Agenda Urbana contendo muitas semelhanças com o que se postulava nos anos de 1990? A Nova Agenda Urbana, ao insistir em certos paradigmas que são mais ação sobre efeitos do que sobre as causas, contribui para continuar adiando uma solução para os pobres urbanos sem direito à cidade que não seja a resiliência, vocábulo mais recente, e a sustentabilidade, conceito questionável, diante do curso inexorável do desenvolvimento urbano neoliberal.

Apesar de ser uma reivindicação desde os anos de 1960, o direito à cidade reaparece na Nova Agenda Urbana como "um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano" e como "o centro da nova Agenda Urbana", para além de reconhecer a cidade como "um bem comum" (Alfonsin *et al.*, 2017). A democracia e a participação enfatizadas nos anos 1990 são reconfirmados na Nova Agenda Urbana, com o objetivo de fortalecer indivíduos e comunidades. A Nova

Agenda Urbana distingue a cidade informal como um rico e produtivo espaço, valorizando o saber local, para além de não censurar a vulnerabilidade social, o que já se fazia nos anos de 1990 e muito antes com Fathy (1976), Turner (1976) e outros, ao reconhecer o valor das soluções que os próprios moradores de favelas davam aos seus problemas habitacionais e urbanos.

Na Nova Agenda Urbana aparece o princípio da função social da terra, englobando as funções rurais e urbanas de modo a provocar uma maior integração e o desenvolvimento social e económico, o que faz todo o sentido em termos teóricos. No entanto, a função social da cidade e da propriedade debatida nos anos de 1990 continua muito difícil de ser colocada em prática, tendo em vista a concentração de propriedade de terras urbanas na mão de poucos e a não utilização dos instrumentos reguladores disponíveis por causa dos interesses privados.

Fica claro que não há grandes novidades na Nova Agenda Urbana e que, neste *flash back*, continua válida a percepção de que, desde sempre, a única saída para modificar ou influenciar as políticas e os políticos reside nas possibilidades de uma ação coletiva, como era a prática nos anos de 1990, para a qual a escola de lideranças (EPUPP) foi fundamental. Os últimos anos viram surgir o urbanismo de guerrilha, o urbanismo tático, o urbanismo insurgente (Miraftab, 2016), o urbanismo pop-up, o urbanismo “faça você mesmo” (*do it yourself – DIY urbanism*), o ativismo e as práticas insurgentes como movimentos em direção a processos participativos de planeamento e implementação de políticas que são versões atualizadas, ciberneticamente construídas, dos mutirões, dos processos de desenho participativo e das ocupações de terra que, já naquele momento e ainda hoje, desafiam as respostas técnico-burocráticas aos problemas urbanos.

Diante deste panorama e do relato pessoal da experiência, apresento alguns pontos de reflexão para os que militam nesta seara. Como um dos maiores problemas tem sido a terra para os pobres, a luta deverá ser focada na sua conquista, como tem feito historicamente o Movimento Sem Terra no Brasil. No entanto, considerando as dificuldades de ter terra bem localizada para a habitação de interesse social na matriz de poder atual, nos novos projetos, deverá minimizar-se o isolamento dos moradores ao distribuir as intervenções pelo território e ao criar novas centralidades com os equipamentos e atividades económicas, sociais e culturais necessárias para uma vida local. Deverão também explorar-se as possibilidades de adensar as áreas centrais com

habitação de interesse social, considerando que nos novos assentamentos centrais seja incluída uma percentagem de habitação para famílias de baixa renda e para uso misto, quebrando assim o ciclo do isolamento e da segregação espacial. Defende-se assim a construção de edifícios de habitação de interesse social distribuídos nos diferentes bairros em vez de bairros inteiros de habitação de interesse social (Henriques, 2017), que se tornam guetos.

Sugere-se também fortalecer a autoconstrução com a implantação de programas de financiamento incluindo crédito e subsídio, bancos de materiais, serviços de assistência técnica para melhorar a qualidade do construído nos bairros populares e, desta forma, abrir novas frentes de trabalho para pedreiros, pequenas empresas e profissionais. As universidades, as escolas técnicas, as empresas, as ONGs e a sociedade civil organizada devem utilizar tecnologias apropriadas à produção social pois nem sempre os métodos usados são compatíveis com as necessidades e condições locais. O poder público deve-se preparar para conduzir e mediar os diversos interesses disponibilizando equipas técnicas e recursos.

De maneira fundamental, não se pode trabalhar a questão urbana e habitacional sem levar em conta a dimensão económica através da integração do emprego, da capacitação e da urbanização, devendo verificar-se e potenciar-se as possibilidades de geração de trabalho e renda a partir da localização, da construção e das necessidades quotidianas das unidades habitacionais construídas. Outro aspecto fundamental e que se constitui no maior desafio de como operacionalizar o direito à cidade é reforçar as organizações sociais, entre elas as associações comunitárias, as ONGs e as cooperativas para serem capazes de gerir de forma autónoma o espaço onde vivem. O tema da permanência da organização e mobilização comunitária continua sendo um dos desafios para a gestão popular dos bairros e favelas. Um modelo de formação de lideranças atrelado a um esquema de financiamento das suas atividades que envolvam trabalho social remunerado pode ser uma alternativa. Muitos dos líderes acabam sendo cooptados por partidos políticos por não terem uma estratégia de sobrevivência que lhes conceda autonomia de ação.

É importante entender a Nova Agenda Urbana como um documento que retrata o momento em que foi assinada. Apesar do discurso progressista, ela reforça a cidade do espetáculo gerada após Habitat II, que transforma a cidade em mercadoria global. No entanto, a série de insurgências e o reforço da autonomia das comu-

nidades pobres podem dar ao caminho um novo fôlego em direção ao direito à cidade.

Apesar dos principais temas se repetirem e não se aprofundarem na solução dos impasses, ter a Nova Agenda Urbana assinada por tantos países é um alento e uma possibilidade de trazer o futuro de volta, reavivando a esperança de imaginar e construir outros modos de habitar o mundo.

Referências bibliográficas

- Alfonsin, B.; Saltz, A.; Fernandez, D.; Vivan Filho, G.; Faccenda, G.; Muller, R. (2017), "Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 9, n.º 3, pp. 1214-1246.
- Avritzer, L. (2010), "Sociedade civil e participação no Brasil democrático", em Leonardo Avritzer (org.), *Experiências nacionais de participação social*, Belo Horizonte: Cortez, pp. 27-54.
- Azevedo, S. (1988), "Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH", *Revista de Administração Pública*, n.º 22, pp. 107-119.
- Baschet, J. (2014), *Adieux au capitalisme. Autonomie, société du bien-vivre et multiplicité des mondes*, Paris: La Découverte.
- Bonduki, N. (2009), "Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida", *Teoria e Debate*, pp. 1-10.
- Cavalcanti, D. (1996), "Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular", em Nabil Bonduki (org.) *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, São Paulo: Studio Nobel, pp. 314-322.
- Fathy, H. (1976), *Architecture for the Poor: An Experiment in Rural Egypt*, Chicago: University of Chicago Press.
- FJP. (2017), *Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares*, Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações.
- Henriques, J. M. (2017), *Síntese oral do Seminário: Repensar a intervenção em bairros sociais - Realidades e Desafios*, Lourinhã, Portugal.
- Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à la ville*, Paris: Anthropos.
- Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, Rio de Janeiro: Vozes.
- Miraftab, F. (2016), "Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais*, pp. 363-377.
- Rolnik, R. (2015), *Guerra dos Lugares*, São Paulo: Boitempo.
- Souza, M. L. (2016), *Mudar a Cidade - uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana*, São Paulo: Bertrand Brasil.
- Turner, J. (1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments, Ideas in progress*, Londres: Marion Boyars.
- Valladares, L. P. (1993), *Repensando a habitação no Brasil*, Rio de Janeiro: Zahar.
- Walsh, C. (2017), "Interculturalidad y (de) colonialidad? Gritos, grietas y siembras desde Abya-Yala", em A. Garcia Diniz et. al. (orgs.), *Poéticas e políticas da linguagem em vias de descolonização*, São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 19 -53.

REFUGIO

"CIDADES" DE REFUGIADOS

Planeamento de campos de refugiados no Quênia. Notas para futura pesquisa¹

Per Iwansson^a

Resumo

Alguns dos maiores campos de refugiados do mundo foram estabelecidos no Quênia, entre 1991 e 1992, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para receber centenas de milhares de refugiados da Somália e do Sudão. Este texto relata como alguns destes campos foram planeados – Hagadera, Kakuma e Walda, este último já extinto –, detalha a ocupação do solo do primeiro e reflete sobre o que são hoje e no que se poderiam tornar. Apesar dos seus 25 anos de existência, o governo do Quênia e o ACNUR continuam a insistir no carácter provisório dos campos e no regresso dos refugiados aos países de origem. Com base na realidade empírica aqui restituída, o texto defende, na linha de outros autores, que os campos deveriam ser concebidos como aglomerados urbanos permanentes.

Palavra-Chave

Campos de refugiados, Planeamento de campo de refugiados, Hagadera, Kakuma, Walda, Direito à Cidade.

Abstract

Some of the largest refugee camps in the world were established in Kenya in 1991 and 1992, by The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), in order to receive hundreds of thousands of refugees from Somalia and Sudan. This text reports about how some of the camps were planned - Hagadera, Kakuma and Walda, the last already extinct -, analyses the land use in some detail in the first and reflects on what the camps are today and what they could become. Even though the camps have existed in 25 years, the Kenyan government and the UNHCR keep insisting that the camps are provisory and that the refugees should return to their countries of origin. Based on the empirical reality here presented, the text defends, in line with other authors, that the camps should be seen and designed as permanent urban settlements.

Keywords

Refugee camps, Planning of refugee camps, Hagadera, Kakuma, Walda, Right to the City.

Introdução

Neste texto reflito, enquanto arquiteto e urbanista (*site planner*), sobre o processo de planeamento de campos de refugiados do Quênia realizado no quadro de uma missão de dois meses, em Maio e Junho de 1992, a convite do ACNUR. Num curto espaço de tempo, em resultado do colapso da Somália, da guerra no sul do Sudão e da instabilidade política na Etiópia, centenas de milhares de pessoas ficaram na situação de refugiados, tendo sido instalados em campos no leste e no norte do Quênia. Ifo, Dagahaley e Hagadera foram criados em 1991 e 1992 nos arredores da aldeia de Dadaab e subsistem ainda hoje, passa-

dos 25 anos, tal como Kakuma, localizado mais a norte. Em contrapartida, Walda, instalado perto da fronteira entre a Somália e a Etiópia, foi encerrado nos anos 1990. Nos arredores de Dadaab, foram posteriormente acrescentados dois campos, Ifo 2 e Kambioos (ACNUR, 2016).

O complexo de campos de refugiados de Dadaab – incluindo Ifo, Dagahaley, Hagadera, Ifo 2 e Kambioos – chegou a atingir 450.000 habitantes em 2015 (ACNUR, 2016), constituindo o terceiro maior aglomerado urbano do Quênia, a seguir às cidades de Nairobi, a capital, e de Mombassa. O campo de Kakuma albergava na mesma data 180.000 refugiados e constituía o maior campo de refugiados do mundo, seguido de Hagadera,

^a Arquiteto e urbanista sueco. Trabalhou como urbanista em Moçambique entre 1978 e 1981 e, posteriormente, no planeamento de campos de refugiados e de habitação de emergência para o ACNUR no Quênia e outros países africanos, na Bosnia & Herzegovina e nos Balcãs entre 1992 e 1995. Trabalhou também para a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI) na reconstrução da habitação e infraestruturas destruídas pela guerra na Bosnia Herzegovina entre 1995 e 2003. Email: piwansson@gmail.com

¹ Texto traduzido do inglês e revisto pelas organizadoras do número da revista e pelo autor.

Dagahaley e de Ifo e, na Jordânia, do campo de Zaatari para refugiados sírios². Duas gerações de habitantes viveram nestes campos do Quênia tendo aí já nascido uma terceira geração.

Questionei-me muitas vezes sobre a minha experiência de urbanista no Quênia e sobre se os esquemas rápidos, esboçados a lápis em folha de papel vegetal sobre uma mesa de campismo, à sombra de um toldo e sob um calor tórrido, haviam contribuído para criar condições de vida mínimas nos maiores campos de refugiados do mundo. Qual o impacto do planeamento físico dos campos e do desenho da malha urbana na realidade vivida no terreno e no modo de vida dos residentes? Os parâmetros utilizados nestes planos teriam sido os mais adequados? O que contribuiu ou não para o bom funcionamento dos campos e uma maior qualidade de vida dos refugiados? A resposta a estas questões requer um trabalho de campo para observar o espaço e conversar com as pessoas de forma a compreender os usos dos espaços e a sua relação com o plano desenhado. Este primeiro esboço reflexivo pretende responder a algumas destas questões e servir de base a uma pesquisa futura mais aprofundada.

São raros os estudos sobre o uso do solo nos campos de refugiados na perspectiva do arquiteto. Destaca-se Kennedy (2008) que na sua tese de doutoramento analisa o planeamento do campo de Ifo, tendo subjacente uma reflexão sobre as indicações do ACNUR para o planeamento de campos de refugiados no final da década de 1980. Em contrapartida, existem vários escritos sobre os campos de refugiados na ótica das ciências sociais, nomeadamente sobre a estrutura social, as práticas de habitar e o modo de vida nos campos, sobre as políticas de acolhimento e as categorias em que se inscrevem estes aglomerados. Alguns destes textos são influenciados pelas noções de urbanidade e de luta pelo espaço urbano formuladas em 1968 por Levebvre, no seu livro *O direito à cidade*. É o caso da obra de Agier (2008, 2011, 2014), que aborda a questão dos refugiados e a política das ações humanitárias. O autor visitou os campos de Dadaab, que entende como cidades em formação, onde os refugiados não têm o direito ao lugar, nem o direito a serem co-autores do espaço em que vivem. Jansen (2014), após visitas ao longo de anos a Kakuma, definiu-o como uma cidade emergente. Na mesma linha, Rawlence (2016) relata a vida dos habitantes de Ifo e Hagadera e a sua luta por uma vida com algum significado na situação forçada de temporariedade em que permanecem. Enghoff *et al.* (2010) sugerem que os campos têm contribuído para o desenvolvimento das comunidades de acolhimento.

1. Planeamento de campos de refugiados no Quênia, de Abril a Junho de 1992

O reordenamento de Walda

Em 1991, o ACNUR, em acordo com o governo queniano, criou dois campos, Ifo e Walda, para alojar os refugiados da Somália que afluíam pela fronteira. Contou com o apoio da UNICEF para o abastecimento de água, através da construção de furos abertos nas linhas de água, *laga*³, existentes na região. Previa-se receber nestes primeiros campos até 30.000 pessoas, mas rapidamente se ultrapassou este número.

A representação queniana do ACNUR não tinha capacidade para planear o território, pelo que contratou uma empresa queniana de consultoria, a ITA, para planear e construir as infraestruturas básicas (vias e abastecimento de água) e os abrigos (*shelters*, na terminologia do ACNUR) dos dois campos, mas a ITA não logrou concluir as obras previstas no contrato. Ifo e Walda foram planeados tendo como base uma malha ortogonal organizada em unidades espaciais hierarquizadas, segundo o princípio de *community clusters* – parcelas para abrigos, quarteirões, blocos, secção e campo – em torno de áreas comuns. Segundo Kennedy (2010), esta estrutura seguia as ideias de planeamento do ACNUR na década de 1990.

A ITA removeu toda a vegetação dos dois campos de refugiados com bulldozers, transformando as áreas comuns e as vias demarcadas em areais fustigados pelo vento. Mais de metade dos abrigos de pau-a-pique ficaram inacabados

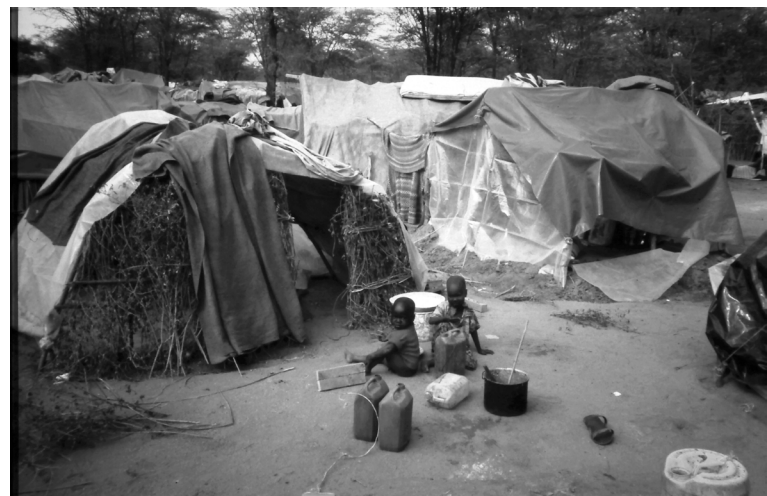


Imagem 1 - Refugiados instalados em Walda

Fonte: autor, 1992

² Posteriormente têm sido criados em outros países outros campos de refugiados com maior número de habitantes.

³ *Laga*, na língua local, é uma linha de água, que se encontra seca a maior parte do ano.

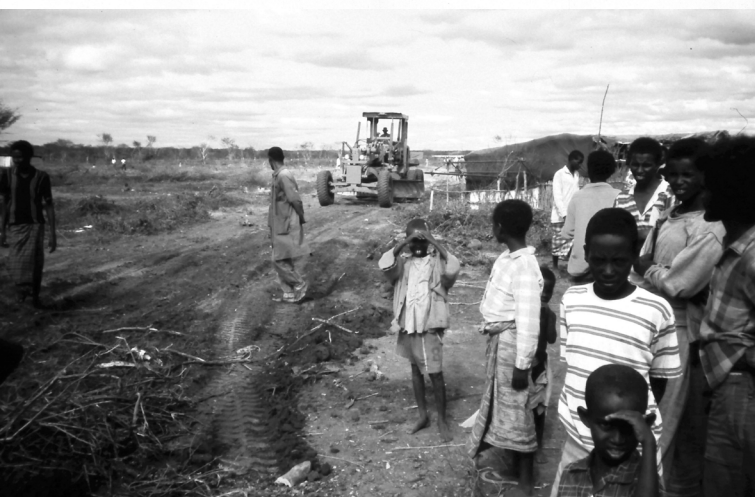
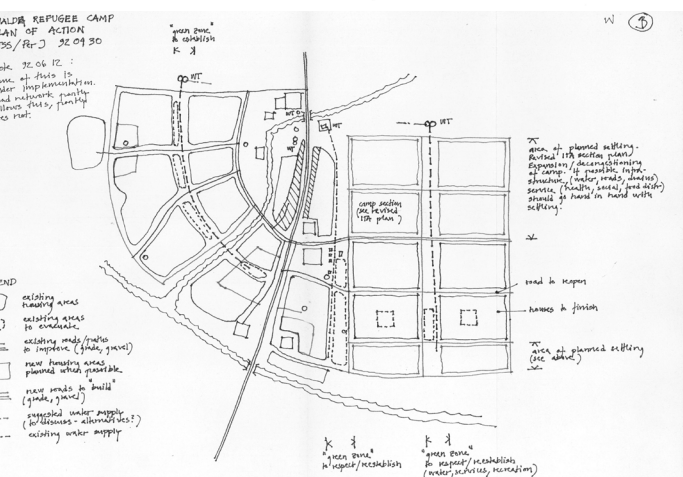
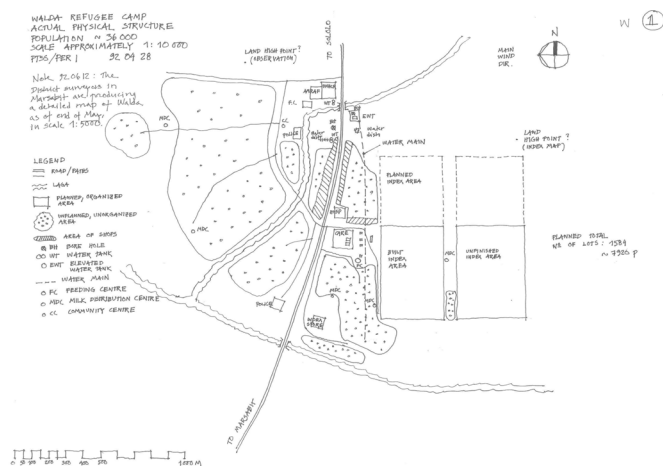


Imagem 2 - Mapa para reestruturação do campo Walda

Fonte: autor, 1992

Imagem 3 - Plano de ação para reestruturação do campo Walda

Fonte: autor, 1992

Imagem 4 - Bulldozer abrindo uma estrada

Fonte: autor, 1992

(leitura de cima para baixo)

e apenas algumas latrinas foram construídas. A canalização da água não foi colocada. Por outro lado, a parte planejada do campo não era suficiente para cobrir o forte fluxo de refugiados, que se instalaram espontaneamente nas áreas envolventes. Devido ao conflito contratual com a ITA, o ACNUR não quis instalar os refugiados nas áreas onde os abrigos não estavam finalizados, as quais em parte acabaram por ser ocupadas espontaneamente.

O campo de Walda ficou rapidamente superlotado. O pessoal do ACNUR e do CARE (ONG parceira para a gestão do campo e distribuição de alimentos) mal conseguia registrar os refugiados e emitir cartões de racionamento. As famílias que iam chegando recebiam um lençol de plástico do ACNUR, ou uma tenda, ou nada, e instalavam-se como podiam. As áreas comuns da maioria dos quarteirões do plano da ITA rapidamente ficaram ocupadas com tendas e *tukols* (cabana tradicional cônica dos nômadas somalis). O pessoal perdeu o controle da situação de emergência e a recepção organizada dos refugiados entrou em colapso.

A ocupação desordenada do campo Walda agudizou as más condições sanitárias, resultando numa taxa acentuada de mortalidade infantil. As áreas mais densamente ocupadas ficavam inundadas quando chovia. Alguns refugiados que se deitavam no chão, por fraqueza, afogavam-se em charcos. Os veículos para transporte de mortos e doentes dificilmente entravam no campo. O próprio pessoal do ACNUR tinha dificuldade em se orientar no campo. Foi o caso de uma funcionária que, para sustentar a mortalidade infantil, teve de abrir no campo três áreas para centros de distribuição de leite. Para o efeito, seguiu por caminhos com direções diferentes, no interior do campo, mas desorientou-se e acabou por chegar quase ao mesmo sítio.

Um mercado florescente cresceu ao longo da principal via regional que atravessava o campo. As bancas de venda na via de acesso foram instaladas nas valas e a drenagem das águas pluviais deixou de funcionar. A frequência dos acidentes aumentou.

Quando cheguei ao campo de refugiados de Walda para proceder ao seu reordenamento, medi as distâncias a passo e com o apoio de um odómetro de automóvel, para esboçar um mapa simples da ocupação existente e esboçar um plano de reestruturação (Imagem 2).

Para a implantação deste plano, o ACNUR contratou ao município vizinho de Marsabit um bulldozer com o seu operador, com o qual abrimos as vias demarcadas e as áreas para insta-

lação de serviços. Os refugiados atingidos pela abertura das vias iam sendo deslocados e instalados em outros locais. A reestruturação do campo melhorou as condições de vida e a mortalidade infantil diminuiu (Imagem 3 e 4).

Este impacto mostra o papel do planeamento de um campo na qualidade de vida dos refugiados. Um campo planeado, por mais simples que seja o plano, tende a funcionar melhor que um campo não planeado. A observação de Walda mostrou-me que o conceito de ‘unidade de vizinhança’, com unidades de abrigos agrupadas em torno de áreas abertas para necessidades comuns e futuras, não funcionava, dada a dificuldade do pouco pessoal gerir o contínuo e acelerado fluxo de refugiados. Verifiquei também que era indiferente instalar as pessoas em parcelas pré-definidas e ordenadas em quarteirões, ou livremente. O que mostrou ser determinante para um melhor funcionamento do campo foi a estrutura viária, que pode facilitar o acesso ao interior do campo, a percepção da sua estrutura, a orientação e o endereçamento. A divisão em unidades de blocos e secções também mostrou ser importante para fins administrativos e para o fornecimento de serviços.

O campo Walda foi encerrado mais tarde, ainda na década de 1990, por razões de segurança, depois dos soldados do governo etíope terem atacado o campo à procura dos antigos soldados de Mengistu que se encontravam entre os refugiados. No local, aproveitando a rede de água aí colocada, foi posteriormente instalada uma exploração agrícola.

Plano expedito para Hagadera: de mato cerrado a campo de refugiados em trinta dias

O campo de Hagadera, pensado para acolher 30 a 40.000 pessoas, tinha de estar pronto a receber refugiados no prazo de um mês, após a minha chegada a Dadaab em Maio de 1992. A escolha do local teve como base a prospeção com furos artesianos do aquífero *Laga*, a sudoeste de Dadaab, e a existência de terreno disponível suficiente.

Para elaborar o plano do novo campo, não havendo cartografia da área, foi necessário construir um mapa aproximado do terreno, incluindo os contornos do *Laga*, a localização da via principal, os furos artesianos e outras características do terreno (Imagem 5). A equipa de planeamento integrava um agrimensor queniano, John Kariuki, e alguns assistentes. A paisagem de Hagadera tinha árvores e arbustos espinhosos, sendo a visibilidade limitada (Imagem 6). Percorremos uma vasta área a pé, durante vários dias, para identifi-

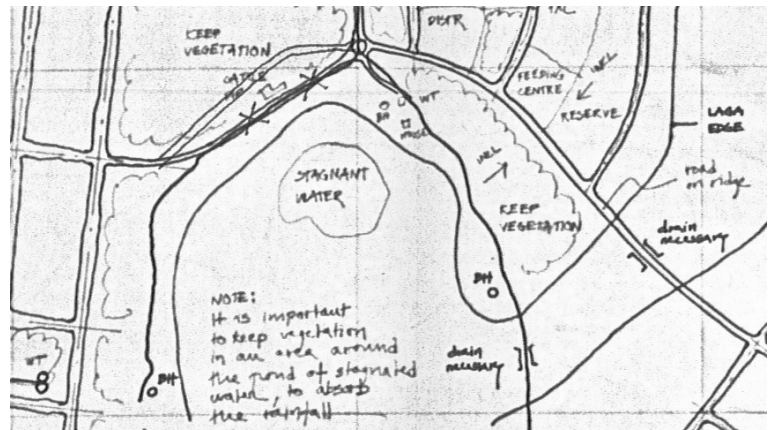


Imagem 5 - Instruções inscritas no plano de Hagadera e via curva

Fonte: autor, 1992

Imagem 6 - Equipas de desmatamento do campo de Hagadera

Fonte: autor, 1992

Imagem 7 - Estrada, cano de água e gestores de campo do ACNUR em Hagadera

Fonte: autor, 1992

(leitura de cima para baixo)

car a melhor área para a implantação do campo. Um dia em que John estava ausente, explorei o terreno sozinho e descobri um curso secundário do Laga que tinha de ser levantado. Quando John regressou, alertou-me para a existência de leões nas cercanias que atacavam as pessoas: «Há leões! Quando estamos em grupo não se aproximam, mas não quando estás sozinho!» Após duas semanas de levantamentos, o mapa ficou pronto, mas só faltavam duas semanas para elaborar o plano e preparar o campo para receber os primeiros refugiados.

Para o traçado do plano, segui os dois princípios de planeamento de Dagahaley estabelecidos pelo arquiteto alemão Werner Shellenberg, que me tinha precedido no ACNUR em Dadaab: (1) a unidade base era um bloco de 120x240 m², composto por cinco vezes 24 parcelas contíguas de 8x18 m² e espaço comum, para alojar cerca de 550 a 600 pessoas numa média de 5 pessoas por família; (2) fiadas de blocos separadas por faixas verdes constituíam «secções» retangulares com cerca de 1km de comprimento, dimensão decidida em função da capacidade de pressão na canalização de uma torre de água metálica pré-fabricada da OXFAM. A esta estrutura urbana acrescentei um segundo corredor verde transversal às secções (ver Imagens 12, 13, 14).

O *Laga* dividia o campo em duas partes. O centro do campo foi colocado no cruzamento da principal via de acesso com o *Laga*. Esta área central tinha árvores altas e belas que foram mantidas. Pretendi inicialmente que o traçado do plano seguisse o contorno do *Laga*. A via principal, que ligava as duas partes do campo, começou a ser demarcada de forma sinuosa, contornando o *Laga* (Imagem 7). Face ao tempo que o John e o seu assistente levaram a demarcá-la, optámos por um traçado ortogonal.

O John inventou um método simples para se demarcarem rapidamente as vias retas ao longo das secções e blocos do campo: um *bulldozer* abria as vias; alguns refugiados, equipados com machetes, faziam cortes nas árvores e marcavam a guia visual que orientava o operador da máquina; três homens à sua frente e com alguma distância entre si, formavam uma linha reta quando o primeiro não via o terceiro. Desta forma, John e os seus assistentes marcavam o começo de cada via ao longo das secções do campo com estacas e formaram-se várias equipas de três homens em linha reta, abrindo simultaneamente muitas linhas de visão.

Na área central, o armazenamento e distribuição de alimentos e o hospital eram os equipamentos que requeriam maior área. A zona para o pessoal e os serviços administrativos foi localiza-

da afastada da via de acesso, para proteger do pó levantado pelos automóveis. Tendo como exemplo o mercado florescente de Walda, reservei, à beira da via principal, uma zona para mercado. No final, ao rever a relação do plano com a paisagem, verifiquei que a secção oriental do campo se encontrava muito perto da margem do *Laga*. Corrigi o desenho com instruções que deixei no local.

Kakuma, o maior campo de refugiados do mundo, planeado em menos de uma semana

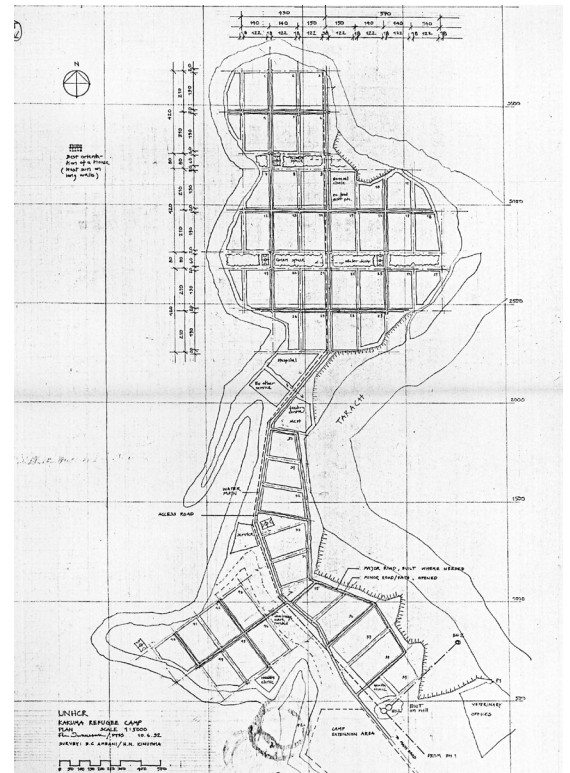
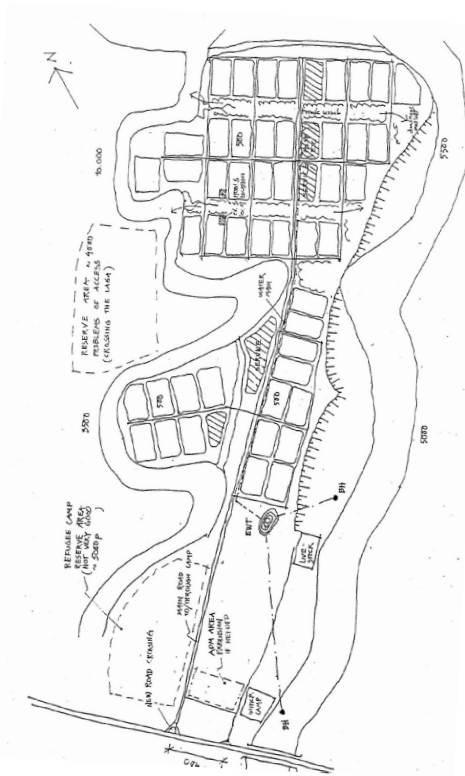
O ACNUR tinha instalado um campo provisório em Lokichokio, perto da fronteira com o Sudão, com 21.000 refugiados oriundos do conflito no sul deste país, mas decidiu deslocar o campo para longe da fronteira, para impedir que os rapazes ao fazerem 15 anos fossem atraídos para a guerra.

O local escolhido para o campo de Kakuma situava-se entre dois *lagas* do rio Tarach. Tínhamos requisitado os serviços dos agrimensores distritais, para a elaboração de um mapa do terreno, mas este tardava. Como o meu contrato estava a acabar e tinha de elaborar o plano para este campo, aproveitei a viagem para Kakuma numa avioneta, para desenhar as curvas dos dois cursos de água, tendo pedido ao piloto para sobrevoar o local em círculos. Os primeiros esboços para o campo de Kakuma foram elaborados sobre o mapa desenhado na avioneta (Imagem 8). Os agrimensores chegaram uns dias depois e trabalharam dia e noite. Os contornos ondulantes dos cursos dos *lagas*, que delimitavam o campo eram difíceis de registar, pelo que, no esboço do plano, optei por uma estrutura urbana tendo como espinha dorsal uma via central.

Antes de partir de Kakuma, com os agrimensores, colocámos estacas brancas para marcar toda a extensão desta via, de forma a preservar as belas árvores existentes que não deveriam ser abatidas por causa do plano. O primeiro esboço do plano foi elaborado a 6 de Junho de 1992, sobre o mapa esboçado na avioneta poucos dias após a minha chegada a Kakuma. O plano final que elaborei a partir do mapa dos agrimensores data de 10 de Junho, quatro dias mais tarde (Imagem 9). A primeira fase do campo, que era em 2015 o maior do mundo, foi planeado em menos de uma semana (Imagem 10).

2. O ordenamento de Hagadera e a ocupação do terreno

Escolhi Hagadera para uma primeira reflexão sobre a relação entre os planos e a ocupação poste-



rior do solo e tomei como base de leitura as fotos aéreas do Google Earth (2017), a descrição de outros autores e o relatório do ACNUR de Junho de 2013, mostrando a localização dos serviços, administração e comércio.

Se o planeamento físico influi na qualidade de vida, é sobretudo através da conceção do espaço privado e do espaço público. O espaço privado condiciona as atividades da família e vizinhos na habitação e no quarteirão; ora, nos campos de refugiados, a qualidade da construção das casas, bem como dos equipamentos e das infraestruturas viárias e outras têm uma qualidade mínima ou abaixo dos mínimos. Por isso, a conceção do espaço público para convívio, comércio e instituições é fundamental para se lograr alguma «vida urbana» que compense a precariedade do espaço habitacional.

A estrutura do campo

O campo foi ocupado de acordo com a estrutura original de duas zonas separadas pelo *Laga* e ligadas por um centro de serviços. O desenho de 1992 estruturou o campo em nove fiadas de blocos residenciais, organizadas em seis secções longitudinais separadas por três corredores “verdes” sem construção e atravessados por um corredor idêntico. Cada bloco residencial foi concebido para alo-

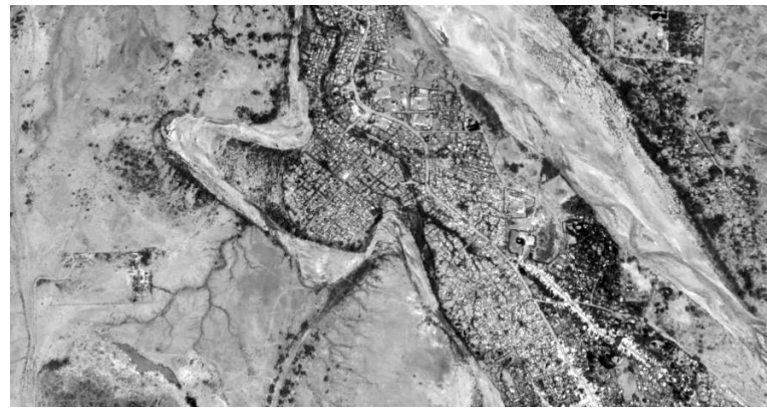


Imagem 8 - Plano de Kakuma sobre «mapa de avioneta»

Fonte: autor, 1992

Imagem 9 - Plano de Kakuma sobre mapa de agrimensura

Fonte: autor, 1992

Imagem 10 - Kakuma, vendo-se a via «dorsal» em curva

Fonte: Google Earth, 2016

(leitura de cima para baixo, esq. para dir)

jar 550 a 600 pessoas, num total de 54 quarteirões residenciais e de 30 a 35.000 pessoas (Imagem 11).

O campo foi ampliado, como sugeria o plano, com três novas secções em ambos os lados da parte ocidental e uma secção e blocos adicionais na

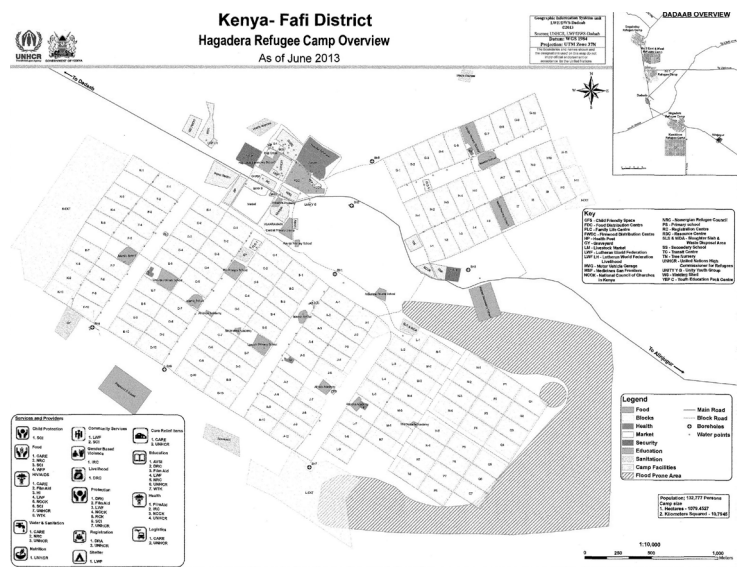
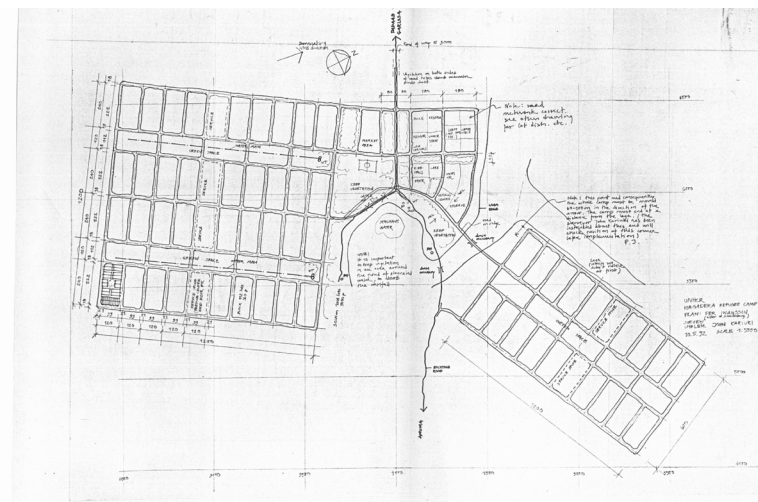


Imagem 11 - Esboço de plano de Hagadera

Fonte: autor, 1992

Imagem 12 - Hagadera

Fonte: Google Earth, 2017

Imagem 13 - Hagadera

Fonte: ACNUR, 2013

(leitura de cima para baixo)

parte oriental. Em 2013 (ACNUR 2013), incluía 138 blocos residenciais e alojava 132.777 pessoas. Fora da estrutura ordenada do campo, surgiram algumas áreas de ocupação espontânea (Imagens 12 e 13).

A separação entre o espaço privado para abrigo (das nove fiadas de blocos organizadas em secções retangulares) e o espaço público (dos corredores sem construção com 120m de largura a separar e a atravessar as secções) funciona como planeado. A extensão do campo para sudoeste já não incluiu o corredor de separação.

Os corredores para uso público não têm sido usados para instalar abrigos, mas, sendo facilmente acessíveis, os refugiados retiraram-lhes quase toda a vegetação, para responder à necessidade de lenha e de madeira para construção. Em contrapartida, persistem árvores de sombra nos quarteirões residenciais. Torneiras de água e centros de distribuição de alimentos foram colocados nos corredores que separam as secções e, no corredor que atravessa as secções do campo, tal como previsto no plano, foram localizados diferentes tipos de escola. Só uma visita ao local permitirá compreender como estes corredores são hoje utilizados.

O Centro

O centro do campo, com o centro comercial num dos lados da via de acesso e, do outro lado, a administração e distribuição de alimentos, manteve as principais características previstas no plano (Imagem 14). A via ondulada ao longo do *Laga*, concebida para delimitar este parque central com vegetação, permanece visível, mas limitada pelo crescimento do mercado e da área de distribuição de alimentos. Uma biblioteca, duas escolas primárias e uma mesquita foram implantadas nas margens do *Laga*, reforçando este espaço central.

A zona administrativa, com os escritórios e alojamentos das várias organizações humanitárias, o edifício para registo de refugiados, o centro de distribuição de alimentos e o hospital, segue o desenho original, ao nível das vias que dividem as áreas para as diferentes organizações e da localização de cada uma. Algumas organizações novas foram instaladas e a faixa ao longo da via principal, que visava proteger da poeira, foi ocupada.

O mercado de Hagadera foi implantado no local previsto no plano e, em certa medida, respeitou a distância anti-poeira da via principal. O mercado foi criado pelos empresários do campo e por vendedores quenianos dos arredores, tendo-se expandido até ao *Laga* e para noroeste. As

bancas do mercado alinham-se ao longo dos limites dos blocos residenciais mais próximos (Imagem 15). Rawlence (2016) e Agier (2008) descrevem-no como um centro urbano cheio de vitalidade apesar das precárias condições de venda em barracas. Segundo Agier (*ibid.*), o mercado é conhecido como a “Cidade” e inclui uma variedade de lojas, restaurantes, bares, locais de projeção de vídeos e uma densa rede de caminhos pedonais. A estação de autocarros de Hagadera localiza-se junto ao mercado numa praça à beira da via principal.

A unidade habitacional básica e o bloco

A unidade habitacional básica do plano é uma parcela de 8x18 m², para uma família média de cinco pessoas. Antes do planeamento de Hagadera, observei “abrigos” de refugiados mais e menos superlotados em Walda. Uma tenda do ACNUR ou uma “tukol” portátil (cabana nómada somali) não ocupam muito espaço, mas é necessário espaço fora da tenda para cozinhar, comer e outras tarefas domésticas. Num estudo anterior que realizara em Messica, uma pequena vila de Moçambique, observara que uma família típica moçambicana utilizava cerca de 100m² para atividades domésticas no exterior da casa (Iwansson 1985). A parcela de 144m² para Hagadera pareceu-me por isso ter um dimensionamento razoável.

Os recursos humanos para a gestão territorial no campo eram muito limitados em 1992: apenas alguns administradores para registarem os refugiados, lhes atribuírem uma tenda e bens domésticos e lhes mostrarem onde se iam instalar. Argumentei por isso que não era importante organizar as parcelas em quarteirões ortogonais e mostrei desenhos com alternativas defendendo uma instalação espontânea. O bloco, definido pela estrutura mais abrangente da rede de arruamentos, era a unidade espacial de referência. Hagadera apresenta hoje blocos com diferentes tipos de ocupação: uns com parcelas ordenadas e outros com parcelas espontâneas, criadas à medida que as famílias se iam instalando. A coexistência de caminhos sinuosos resultantes da ocupação espontânea e da rígida estrutura do plano cria ambientes interessantes. Ao longo dos anos, as pessoas conseguiram mudar-se de modo a morarem mais perto de parentes ou de se agregarem por clãs Somali e de acordo com nacionalidades. A ocupação do solo mostra as mudanças entre a instalação inicial e os ajustamentos ao modo de vida.

O plano previa que cada bloco tivesse cinco quarteirões, separados por vias de 10,5m, cada

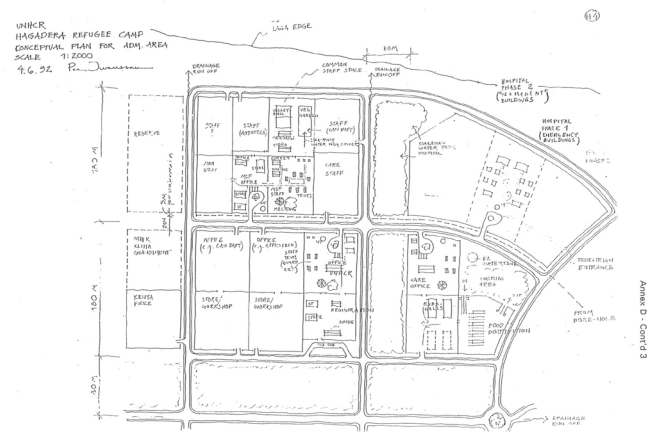


Imagem 14 - Hagadera, plano para centro administrativo

Fonte: autor, 1992

Imagem 15 - Hagadera: centro e mercado

Fonte: Google Earth, 2015

(leitura de cima para baixo)

um com duas fiadas de doze parcelas, atravessadas por um caminho de 3m, num máximo de 120 parcelas. As imagens 16 a 19 permitem comparar o que o plano previa com a ocupação do solo nos quarteirões, visível nas fotos aéreas.

Os blocos C1 e C2 (numeração do ACNUR 2013) foram dos primeiros a ser criados em 1992 (Imagem 18). É visível a malha ortogonal de um bloco com cinco quarteirões com várias parcelas, separados por vias de acesso local e atravessados por um caminho pedonal. Os edifícios estão dispostos em padrão ortogonal às vias, mas é difícil ver a divisão em parcelas. A densidade de ocupação é de cerca de 50%. A ocupação do bloco C5 não apresenta qualquer ortogonalidade (Imagem 19). Caminhos ligando as parcelas foram criados pelas famílias à medida que se fo-



ram instalando. As parcelas adjacentes ao corredor de espaço público estenderam-se para dentro dele. A ocupação do solo também aqui é bastante densa.

No perfil do ACNUR de 2013, Hagadera é composto por 138 quarteirões e algumas áreas de ocupação espontânea com menor densidade. O campo tem uma população total de 132.777 pessoas e de 962 em média por bloco, bem mais do que as 600 previstas no plano. As famílias vivem num espaço muito menor do que a unidade projetada de 144m². Rawlence (2016) refere que as pessoas partilham o espaço de habitação com parentes ou amigos, ou subalugam espaço. O relatório do ACNUR de 2013 fala de grave superlotação.

3. “Não-lugares ou cidades em formação”? O que são os campos? O que poderão ser?

Os campos de refugiados são criados para salvar vidas e para oferecer proteção e cuidados mínimos aos que fogem da guerra, tendo perdido os seus lares e os seus bens. As organizações humanitárias lideradas pelo ACNUR mobilizam recursos e organizam o abastecimento de água, a distribuição de alimentos e os cuidados básicos de saúde. Um agrupamento ordenado das pessoas

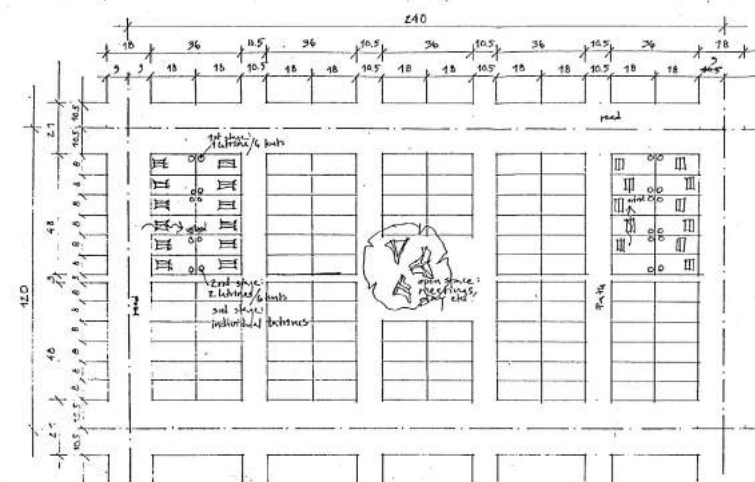


Imagem 16 - Padrão urbano de Hagadera. Estrutura rígida e caminhos sinuosos

Fonte: Google Earth, 2015

Imagem 17 - Hagadera, bloco planejado

Fonte: autor, 1992

Imagem 18 - Hagadera: blocos C1, C2

Fonte: Google Earth, 2015

Imagem 19 - Hagadera: blocos C5 (*dit.*)

Fonte: Google Earth, 2015

(leitura de cima para baixo)

facilita a gestão dos campos, daí a importância de um planeamento elementar do espaço. O governo queniano tem acolhido centenas de milhares de refugiados, mas também tem pretendido controlá-los. Os campos foram situados em áreas semi-desérticas quase desabitadas, longe das maiores áreas urbanas, e são controlados pelas forças policiais quenianas.

Uma vez estabelecidos, os campos desenvolvem-se. As organizações humanitárias que gerem os campos expandem os seus serviços para melhorar o abastecimento de água, disponibilizar mais escolas, hospitais, centros de formação sobre atividades «geradoras de rendimento» e «direitos humanos». Quando as necessidades mais básicas são asseguradas, os refugiados procuram melhorar o contexto social, a educação, os rendimentos e uma vida com algum significado, iniciando-se um “processo de urbanização”. Como refere Agier (2008:50), os refugiados:

“organizam-se a si próprios no espaço [...]. O mecanismo humanitário de sobrevivência torna-se para eles uma rede de relações no seio da qual emerge uma certa forma de hierarquia social [...], o espaço vazio começa a preencher-se e a ganhar vida, e ganha forma uma espécie de cidade sem nunca ter sido programada”.

Perdurando há décadas, os campos assemelham-se cada vez mais a cidades. A “indústria” humanitária multiplica os serviços que fornece; Kakuma, por exemplo, já tinha em 2005 quatro escolas secundárias, mais de vinte escolas primárias e vários centros de formação profissional, sete centros de cuidados maternos e infantis, quatro centros de saúde e um hospital principal (Jansen, 2014).

As organizações humanitárias, que constituem efetivamente uma espécie de governo local, oferecem empregos a quenianos na gestão dos campos – professores, trabalhadores de saúde, etc. – mas também a refugiados, que não têm permissão legal para trabalhar, mas podem fazê-lo como «voluntários». No início da instalação dos campos, em 1991, o «orçamento humanitário» anual da operação de Dadaab para provimento de alimentos e serviços era de 30.000 dólares (USD) e em 2010 já tinha aumentado para 100 milhões de dólares (USD) (Enghof *et al.*, 2010).

A economia privada cresce a partir das capacidades e iniciativa das pessoas. Empresários refugiados residentes nos campos obtêm apoio de parentes e amigos que conseguem mudar-se para a Europa ou os EUA, ou que disponham de

capital financeiro na Somália ou noutro lugar. A comunidade somali em Nairobi é outra fonte de dinheiro. Existem investimentos (formalmente clandestinos) de homens de negócios quenianos. Os campos tornam-se verdadeiros centros de atividade comercial. O mercado de Hagadera é o mais importante na região nordeste do Quênia. Apesar das restrições de movimento impostas pelo governo, existem carreiras regulares de autocarros do terminal de autocarros em Hagadera para Nairobi, Somália e Etiópia, e carreiras de miniautocarros fazem a ligação entre os campos de Dadaab (Rawlence, 2016).

Kakuma e os campos de Dadaab tornaram-se de pleno direito pequenas cidades, onde os habitantes das comunidades de acolhimento vizinhas vão procurar as oportunidades de trabalho, as trocas de mercadorias e os produtos agrícolas que estas grandes povoações oferecem (Enghof *et al.*, 2010). Em 2010, havia 5.000 empresas, de pequenas a grandes lojas, no interior dos campos de Dadaab e 370 na cidade de Dadaab. A economia emergente é informal, mas cria ofertas de emprego como motoristas, nas bancas de mercado, no fornecimento e talhe de carne de cabrito e camelo, ou na revenda de rações de alimentos (Rawlence, 2016). Estimava-se a faturação anual dos negócios com base nos campos em 25 milhões de dólares. Cerca de 600 a 700 quenianos tinham empregos ligados às operações humanitárias nos campos e havia ainda cerca de 500 empregos ligados ao comércio nas comunidades de acolhimento (Enghof *et al.*, 2010).

Apoiando-se na distinção entre ‘cidade’ e ‘urbano’ de Lefebvre (1968), alguns investigadores sociais que estudaram campos de refugiados afirmam que, à medida que os habitantes dos campos assumem o controle do espaço, a vida urbana emergente vai muito para além dos simples aspetos materiais de infraestruturas e serviços. Agier (2008) sugere que as pessoas se apropriam simbolicamente dos espaços públicos nomeando-os: as duas partes do campo divididas pelo *laga* em Hagadera são chamadas em somali, «*baat wein*» (terra arenosa) e «*gadway*» (areia vermelha); o mercado é apelidado de «*magalo*» (cidade); a rua que atravessa o mercado recebe nome inglês, *main street*; e a larga faixa de espaço público que leva ao mercado é a *highway*.

Contudo, a urbanidade emergente é obstruída por um muro de restrições. O governo de acolhimento queniano, a «indústria administrativa humanitária» do ACNUR e os seus parceiros de implementação, as ONGs internacionais, não aceitam ver os campos como cidades emergentes e territórios permanentes.

Os refugiados não têm direitos para além da sua mera subsistência física, nem direitos políticos nem legais. Não lhes são concedidos vistos de trabalho, nem lhes é permitido fazer trabalho agrícola. Não podem viajar livremente. Os investimentos nos campos, que visem a permanência, não são permitidos. Por vezes, tem sido proibida a construção de casas ou edifícios escolares em materiais de construção bons e duráveis. Os empregos dependem da indústria de assistência humanitária. O número de negócios e de postos de trabalho é escasso relativamente às centenas de milhares de refugiados.

À medida que o tempo passa, a noção e esperança de um lar noutra lugar perde cada vez mais sentido para os refugiados. Os campos são o único lar e a cidade que as novas gerações conhecem. A vida é uma vida de espera. Os habitantes dos campos vivem na contradição entre, por um lado, o “não-lugar”, que é supostamente temporário, e a “cidade”, que utilizam diariamente e veem como um facto no terreno. Agier (2008, p.65) expressa-o assim:

«A cidade está no campo, mas somente na forma de tentativas que são constantemente abortadas. Esta ambivalência e tensão traduzem-se numa realidade que é ambígua, indeterminada e não concretizada: os campos-cidades nem estão completamente fechados nem completamente abertos, os refugiados como sujeitos nem estão completamente mortos nem completamente vivos».

A comunidade internacional e, em certa medida, o governo queniano têm gasto e continuam a gastar grandes somas de dinheiro todos os anos em infraestruturas e serviços. Os campos, que sob vários aspetos se assemelham aos assentamentos informais nas periferias das maiores cidades do Quênia, têm sob vários aspetos melhor nível de vida do que aqueles.

Colocam-se, pois, várias questões sobre o desenvolvimento destas áreas. E se os refugiados tivessem direitos de representação política e se lhes fosse permitido o livre acesso de circulação dentro e fora dos campos, quer a refugiados, quer a quenianos? E se investimentos económicos de dentro e de fora dos campos fossem incentivados ao invés de serem dificultados? Não poderiam estas concentrações de pessoas, já servidas por infraestruturas urbanas básicas e em simbiose com as cidades locais que crescem por causa dos campos, tornar-se centros de desenvolvimento das regiões rurais onde se localizam?

De uma perspetiva de arquiteto e urbanista termino com outro conjunto de questões inerentes a uma visão utópica de um mundo com direito à cidade para todos: E se se começasse a melhorar gradualmente o que já existe? E se se asfaltassem as vias principais que desde há décadas enchem tudo e todos com o pó da areia vermelha e se se construíssem reais caminhos pedonais e espaços públicos? E se se pensasse em termos de cidade e de casas em vez de “campos” provisórios e de “abrigos”? E se isto tivesse sido feito desde o início?

Bibliografia

- Agier, Michel (2008), *On the Margins of the World. The Refugee Experience Today*, Cambridge: Polity Press.
- Agier, Michel (2011), *Managing the undesirables*, Cambridge: Polity Press.
- Agier, Michel (ed.) (2014), *Un monde de Camps*, Paris: Éditions la Découverte.
- Enghoff, M.; Hansen, B. ; Umar, A.; Gildes-tad, B.; Omar, M.; Obara, A. (2010), *In Search of Protection and Livelihood. Socio-economic and environmental impacts of Dadaab Refugee Camps on Host Communities (Report)*, Nairobi: Danish Embassy, Norwegian Embassy, Republic of Kenya.
- Grbac, Peter (2013), “Civitas, polis and urbs. Reimagining the refugee camp as the city”. *Working paper n.º 96*, Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Hartmann, J.; Laue, F; Lorenz, P.; Mis-selwitz, Ph. (eds) (2013), *Trialog 112/113: Camp Cities*, Alemanha. Disponível em: <http://www.trialog-journal.de/en/journal/archive/> [Cons. 01/10/2017].
- Iwansson, Per (1985), *Messica, Planifi-cação e uso do solo*. Lund: University of Lund, School of Architecture, Department of Bulding Function Analysis, Report R:2.
- Jansen, Bram (2014), “Kakuma (Kenya). Le camp dans l'économie de la ville, de la région et du monde”, em Michel Agier, *Un monde de camps*, Paris: Éditions la Découverte, pp. 164-177.
- Kennedy, James (2008), *Structures for the displaced: Service and Identity in Refugee Settlements* (Tese de doutoramento), Delft: International Forum on Urbanism.
- Lefebvre, Henri (1968), *Le Droit à la Ville*, Paris: Édition du Seuil.
- De Montclos, Marc-Antoine; Kagwanja, Peter (2000), “Refugee Camps or cities. The Socio-

-economic Dynamics of the Dadaab and Kakuma Camps in Northern Kenya”, *Journal of Refugee Studies*, n.º 2, pp. 2006-2021.

- Rawlence, Ben (2016), *City of Thorns*, Nova Iorque: Picador.

- Siddiqi, Anooradha Iyer (2014), “Dadaab (Kenya). L’histoire architectural d’un territoire non identifié”, em Michel Agier, *Un monde de camps*. Paris: Editions la Decouverte, pp 149-163.

- UNHCR (2016), “Dadaab Refugee Complex”. Disponível em: <http://www.unhcr.org/ke/475-dadaab-refugee-complex.html> [Cons. 01/10/2017].

- UNHCR (2016), “Kakuma Refugee Camp”. Disponível em: <http://www.unhcr.org/ke/479-kakuma-refugee-camp.html> [Cons. 01/10/2017].

Cidade Instanciada: proposta conceitual de produção de espaços inclusivos para o acolhimento de refugiados

Márcio Costa^a

Resumo

O presente artigo tem como base a reflexão desenvolvida para a dissertação de Mestrado em Arquitetura sobre o acolhimento em campos de refugiados e sobre o desenho conceptual de uma solução alternativa, que tem subjacente a construção do direito à cidade e de um habitat condigno. Parte-se de breves noções teóricas e da referência a práticas exploratórias em diferentes contextos mundiais. Com base nestes elementos, descreve-se uma proposta conceptual de intervenção, que visa contribuir para uma melhor qualidade de vida e habitabilidade para os refugiados.

Palavra-Chave

Zona de conflitos, Cidade instanciada, Campo de refugiados, Temporário/Permanente.

Abstract

The present article is based on the reflection developed for the dissertation of the Master's Degree in Architecture on the reception of people in refugee camps, and seeks to contribute to the conceptual design of an alternative solution that responds to the right to the city and to a suitable habitat. The paper begins with brief theoretical notions and refers to exploratory practices in different world contexts. Based on these elements, a conceptual proposal for intervention is described, which aims to contribute to a better quality of life and livability for the refugees.

Keywords

Conflict zone, Instantiated city, Refugee camp, Temporary/Permanent.

Introdução

A crescente vaga global de refugiados¹, as péssimas condições de receção, os débeis assentamentos e abrigos temporários (Costa, 2016), bem como a posição dominante de que os refugiados devem desaparecer, ligada à indiferença de muitos governos (Tríer, 1995), conduziram à escolha deste tema e à vontade de contribuir para pensar numa solução.

O principal objetivo da pesquisa que deu origem a este texto (Costa, 2016)² foi sublinhar o papel do arquiteto e urbanista na procura de uma solução mais adequada a esta problemática, nomeadamente contribuindo para a conceção de modelos morfotipológicos de acolhimento mais respeitadores do direito à cidade, que permitam uma maior qualidade de vida e ofereçam melhores condições de habitabilidade, onde os refugiados sejam coautores da produção do seu espaço

de habitar. Subjacente, estava a perceção de que nos campos de refugiados não se tem respeitado o direito à cidadania e o direito à cidade. Colocou-se assim a questão de saber como assegurar um novo processo, um novo desenho e uma nova gestão que contribuísse para o acesso a estes direitos.

A metodologia utilizada privilegia a abordagem qualitativa, aplicando uma diversidade de técnicas de recolha e análise de informação. Especificamente recorreu-se à recolha e análise documental, bibliográfica e cartográfica, bem como à observação direta e à realização de entrevistas exploratórias a informantes privilegiados para perceber o fenómeno estudado nas suas múltiplas dimensões, embora focando o contexto urbano e habitacional.

Neste texto, num primeiro momento, procede-se a um breve enquadramento da temática e a uma sucinta abordagem às noções que enquadram a proposta: paradigmas urbanísticos, mo-

^a Arquiteto e mestre em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, técnico de construção civil, especializado em medições e orçamentos com experiência em preparação, acompanhamento e direção de obra. Colaborador do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (Gestual-CI-AUD/FA-UL). Email: marciocosta@sapo.pt.

¹ Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> [Cons. 01/03/2017].

² Dissertação de Mestrado em Arquitetura desenvolvida em 2016, na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

delos conceptuais urbanos, formas da aglomeração urbana, bairros ditos “informais”, integração dos refugiados e direito à cidade. Exploram-se igualmente exemplos de campos de refugiados, em diferentes contextos, bem como de abrigos temporários de emergência. Tendo como base este quadro teórico e empírico de referência, apresenta-se a proposta concetual desenvolvida.

Enquadramento da temática

As deslocções forçadas marcam a história da humanidade, mas só após a convenção de Genebra, em 1951, surgiu o estatuto de refugiado³, definindo a obrigação legal dos Estados signatários. Em 1967, com o protocolo⁴ relativo ao estatuto dos refugiados, foram removidas as restrições geográficas e temporais que existiam até então. Outras convenções e declarações foram realizadas posteriormente, como a convenção da Organização da Unidade Africana (OUA)⁵, a Declaração de Cartagena das Índias (DCI)⁶ e a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁷, dando origem a um “manifesto” mais alargado.

Os fluxos de refugiados estão relacionados maioritariamente com interesses políticos, étnicos ou religiosos (ACNUR, 2000), bem como com a multiplicação de conflitos nos últimos 10 anos, alguns deles particularmente complexos, como é o caso da Síria⁸. Somam-se outros fatores, tais como: (i) a precariedade dos refugiados, agravada pela ação de traficantes, contrabandistas, milícias e terroristas que se aproveitam das fragilidades dos refugiados para reforçarem as suas forças bélicas (*ibid.*); (ii) os muros nas fronteiras devido à indiferença de muitos Estados (Jones, 2016); (iii) o aumento populacional; e (iv) o empobrecimento global (UN, 2015) face à crise financeira e socioeconómica, decorrente do sistema capitalista neoliberal. Consolida-se desta forma uma situação insustentável para a qual urge encontrar respostas.

Várias organizações, como o ACNUR, UNRWA, OCHA, FRONTEX, SECA, EASO, OIM,

incluindo organizações não-governamentais (ONG), trabalham no apoio aos refugiados, mas o problema mantém-se. Persistem múltiplas questões por resolver, como a distribuição dos alimentos, a falta de água, o acompanhamento psicológico, as diferenças culturais, étnicas e religiosas e/ou os assédios e violações sexuais⁹, sendo necessário encontrar outras formas e abordagens para responder ao problema.

Reflexões sobre a cidade

A reflexão sobre a cidade e os paradigmas urbanos, bem como o que se entende por cidade marginal, ajuda à compreensão do fenómeno da instalação dos refugiados e à identificação dos desafios que se colocam para melhorar a qualidade de vida nestes assentamentos humanos. A noção do direito à cidade ajuda a pensar nos serviços que os campos de refugiados devem ter e de como devem ser produzidos para serem cidade: incluindo os refugiados na sua apropriação e transformação.

A reflexão sobre os paradigmas de intervenção e os modelos urbanos subjacentes à Cidade Jardim de Howard (1996 [1902]) do dealbar do século XX, à Unidade de Vizinhança de Perry de 1920¹⁰, à Carta de Atenas de 1933 e, mais recentemente, à Nova Carta de Atenas de 1998/2003 (Kanashiro, 2004), ajudaram a pensar como garantir a melhoria da qualidade de vida e de habitabilidade dos refugiados. Também importa ter presente o debate sobre o tipo de malhas urbanas (Barata e Ferrão, 2005): ortogonal, radioconcêntrica ou orgânica. A referência aos bairros autoproductos (Raposo, 2016) ou ditos “informais” (Davis, 2006) e às débeis condições habitacionais de alguns destes espaços conduz à reflexão sobre o que os aproxima e distingue dos campos de refugiados, onde a situação tende a ser mais extrema. Quanto ao acolhimento dos imigrantes vulneráveis importa destacar os benefícios dos conhecimentos e das aptidões¹¹ (Oliveira, 2008), mas também as adversidades relacionadas com a corrupção¹², práticas violentas¹³ e problemas de

³ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> [Cons. 01/03/2017].

⁴ Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdokumentdirs_pi2%5Buid%5D=595 [Cons. 01/03/2017].

⁵ Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html [Cons. 01/03/2017].

⁶ Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html [Cons. 01/03/2017].

⁷ Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm [Cons. 01/03/2017].

⁸ Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> [Cons. 01/03/2017].

⁹ Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> [cons. 01/03/2017].

¹⁰ Disponível em: <http://strates.revues.org/6656> [cons. 01/03/2017].

¹¹ Disponível em: <http://www.publico.pt/temas/jornal/retornados-uma-historia-de-sucesso-por-contar-28145408> [Cons. 01/03/2017].

¹² Disponível em: <http://pt.euronews.com/2016/04/08/quando-os-migrantes-em-italia-se-tornam-um-negocio/> [Cons. 01/03/2017].

¹³ Disponível em: <http://www.dn.pt/sociedade/interior/criancas-de-4-anos-raptadas-para-traffic-de-orgaos-5203304.html> [Cons. 01/03/2017].

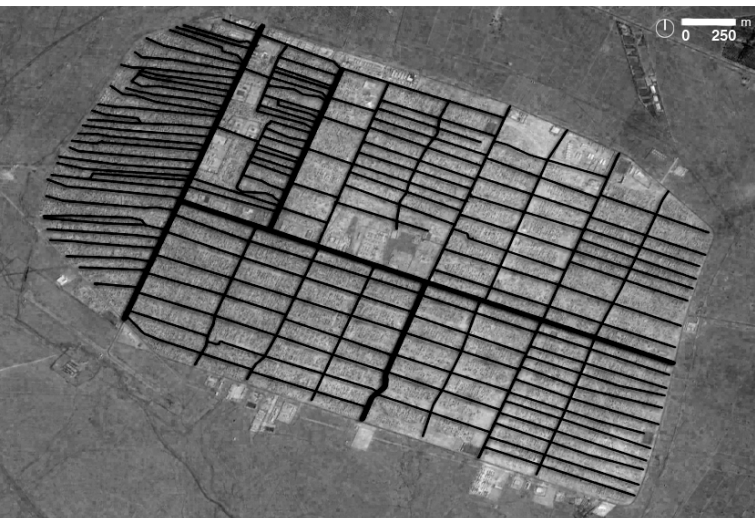
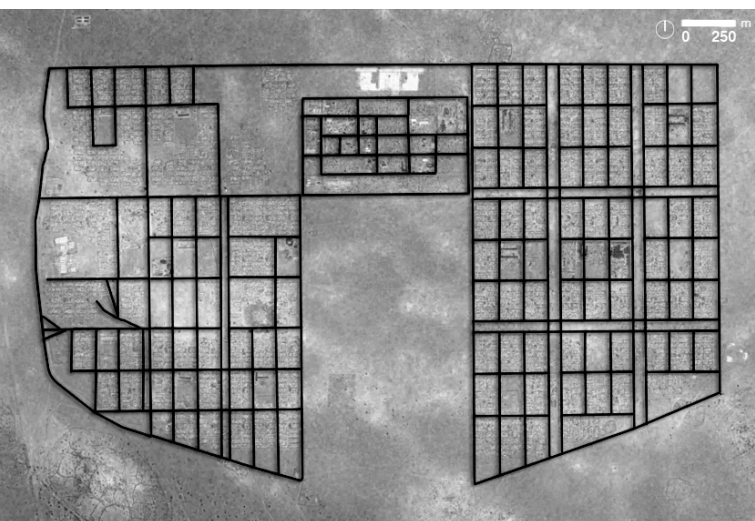


Imagem 1 - Campo de refugiados IFO 2, no Quênia, 24 Dezembro 2013
Imagem 2 - Campo de refugiados Zaatari, na Jordânia, 28 Julho 2014

Fonte: Adaptado pelo autor, com base no Google Earth [disponível em: <https://earth.google.com>, [Cons. 04/10/2016]]

(leitura de cima para baixo)

integração, como na Suécia¹⁴. Embora o Estado sueco tenha fornecido os mesmos recursos e programas educacionais aos refugiados da Bósnia e da Somália, os resultados foram distintos: enquanto os bósnios se integraram na sociedade sueca, os somalis sofreram formas de segregação socioespacial devido a motivos culturais ou ao seu baixo nível de habilitações literárias.

Quanto ao direito à cidade, importa reter o

sentido crítico e emancipatório que lhe atribui Lefebvre (1999 [1970], 2001 [1968]) e, mais recentemente¹⁵, Harvey (2012). Agier (2011, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b) faz a ponte entre este conceito e o direito à cidadania com a realidade dos campos de refugiados, onde o autor destaca uma dinâmica constante de “fazer cidade”, independentemente do Estado e das suas regras e leis governamentais. Nesta sequência, defende-se neste texto que os campos de refugiados devem ser desenvolvidos de forma a garantir uma melhor qualidade de vida, onde os cidadãos devem ser os atores diretos da produção e transformação do espaço.

Campos de refugiados

Os campos de refugiados pretendem ser uma resposta temporária face à chegada massiva de refugiados e apresentam geralmente falta de salubridade, escassez de equipamentos, ausência de espaço público e privado qualificado, entre outros. A grande maioria dos refugiados não tem acesso ao trabalho e ao ensino, agravando a sua relação de dependência e obrigando-os muitas vezes à mendicância (Costa, 2016). A inclusão na comunidade local também é difícil devido à discriminação social e cultural e, ainda, às barreiras linguísticas (*ibid.*).

Estes campos são planeados maioritariamente segundo malhas ortogonais, como as dos campos no Quênia, em IFO2, ou na Jordânia, em Zaatari (ver imagens 1 e 2). A malha ortogonal visa responder (i) à celeridade da ocupação, (ii) à rapidez de construção, (iii) aos meios disponíveis e (iv) ao custo de execução. Existem alguns exemplos de malhas orgânicas, como por exemplo, os implementadas no Chade, em Iridimi¹⁶ (ver imagem 3), na República Democrática do Congo, em Mungunga¹⁷, e no Haiti, em Parc Cadeau¹⁸. Estas situações podem estar relacionadas com a falta de planeamento inicial, com a ausência de um poder centralizador e/ou com a iniciativa das comunidades. Existem ainda exemplos de malhas híbridas, como a do campo Jabalia (ver imagem 4) na Faixa de Gaza, um dos mais antigos. Surgiu em 1948-49¹⁹ e perdura, tal como o conflito israelo-palestiniano que lhe deu origem.

As malhas ortogonais e as malhas híbridas acolhem mais pessoas e são planeadas para facilitar o desempenho da infraestrutura, enquanto as malhas orgânicas são implementadas sem recursos e sem

¹⁴ Entrevista ao arquiteto Per Iwansson em Março e Abril de 2016.

¹⁵ Disponível em: <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city> [cons. 01/03/ 2017].

¹⁶ Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2533> [Cons. 01/03/ 2017].

¹⁷ Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/4874> [Cons. 01/03/2017].

¹⁸ Disponível em: <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article6005817.html> [Cons. 01/03/ 2017].

¹⁹ Disponível em: <http://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip/jabalia-camp> [Cons. 01/03/ 2017].

planeamento prévio, dificultando o seu desempenho. Em média, estes campos têm dezanove anos de existência, indicando uma longa permanência para situações que eram à partida temporárias. Segundo Kleinschmidt²⁰, em 2015 o tempo médio de um campo era de dezassete anos.

A síntese apresentada na tabela 1 permite identificar a escala e os valores despendidos com os campos de refugiados nos diferentes países. Os países com assentamentos mais antigos apresentam geralmente melhores resultados. A Turquia constitui uma exceção, pois os seus campos, devido ao enorme fluxo de refugiados sírios nestes últimos anos, apresentam condições particularmente débeis. A referência às despesas realizadas por cada país permite entender o valor muito reduzido aplicado nos abrigos e infraestruturas, rondando um vigésimo das despesas totais.

De acordo com os dados do gráfico 1, estima-se que, nos países estudados, o investimento em 2015, na construção de abrigos e infraestruturas, alcançou os 181 milhões de dólares, 5,5% das despesas finais. Também se observa um aumento gradual do financiamento, mas face à carência económica que o ACNUR enfrenta para os cuidados básicos, conclui-se que existe uma dependência entre o financiamento e os recursos disponíveis.

Apesar de alguns paralelismos, existe uma disparidade nas densidades populacionais e no índice de ocupação do solo, entre os maiores e menores campos, concluindo-se que os campos deverão ter uma área de implantação inferior, idêntica à dos aglomerados não planeados, e uma malha ortogonal ou híbrida como acontece nos aglomerados planeados.

Abrigos temporários para situações de emergência

Um abrigo temporário de emergência é um espaço provisório que visa conferir proteção, segurança, dignidade, privacidade, apoio psíquico e identidade aos seres humanos (Babister e Kelman, 2002). Todavia, nos abrigos convencionais (IASC, 2008), a proteção e a segurança estão garantidas, mas a dignidade e a privacidade apenas estão em parte, e a orientação psíquica e a identidade não são asseguradas. Neste sentido, considera-se que os abrigos vernaculares²¹, como no Quênia, em *Dadaab*²², apesar da sua precariedade, são os que melhor podem ajudar a completar estas carências.

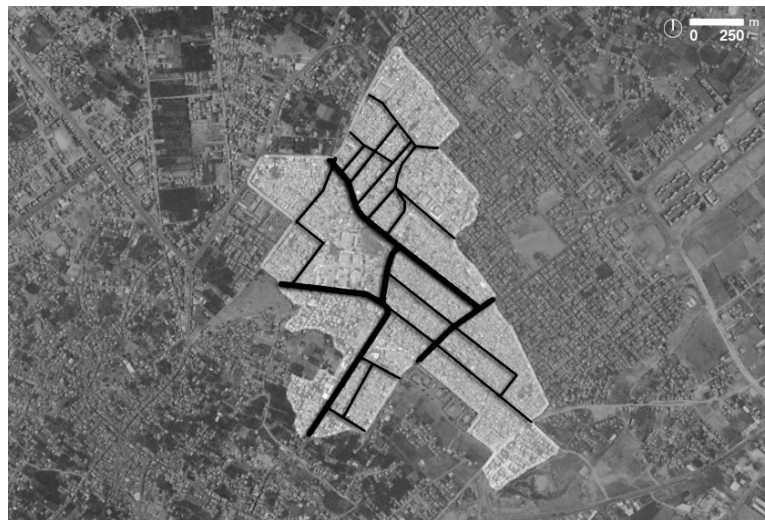
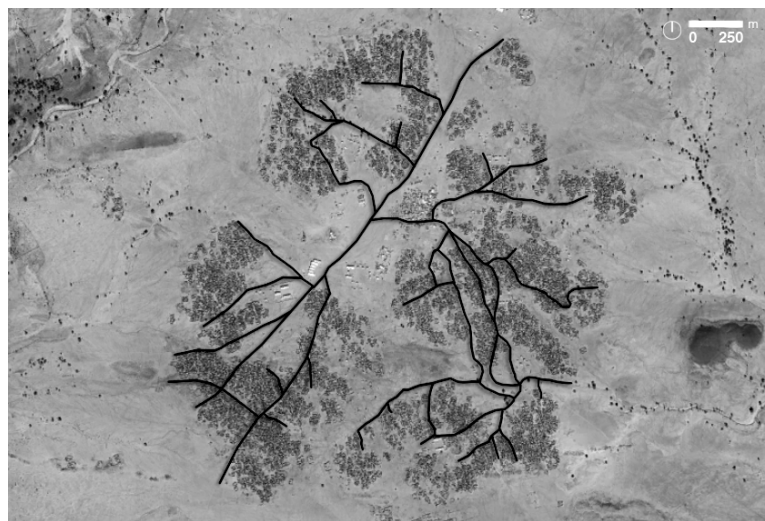


Imagem 3 - Campo de refugiados Iridimi, no Chade, 22 Novembro 2014

Imagem 4 - Campo de refugiados Jabalia, na Faixa de Gaza, 14 Junho 2007

Fonte: Adaptado pelo autor, com base no Google Earth (disponível em: <https://earth.google.com>, [Cons. 04/10/2016])

(leitura de cima para baixo)

Os espaços inclusos, como no Paquistão, nos subúrbios de *Lahore*²³, ou no Iraque, em *Erbil*²⁴, são cada vez mais recorrentes e acabam por acontecer devido à saturação dos refugiados, nomeadamente ao facto dos campos tenderem a tornar-se permanentes, em vez de temporários, e não reunirem o mínimo de condições para o desenvolvimento da vida humana ao longo de anos.

²⁰ Disponível em: <http://www.dezeen.com/2015/11/23/refugee-camps-cities-of-tomorrow-killian-kleinschmidt-interview-humanitarian-aid-expert/> [Cons. 01/03/2017].

²¹ Disponível em: <http://features.ion.int/stories/finding-shelter-together/> [Cons. 01/03/2017].

²² Disponível em: <http://sharingtheworldtogether.blogspot.pt/2011/07/famine-in-east-africa.html> [Cons. 01/03/2017].

²³ Disponível em: http://avax.news/fact/Daily_Life_in_a_Slum_on_the_Outskirts_of_Lahore_Pakistan.html [Cons. 01/03/2017].

²⁴ Disponível em: <http://fotospublicas.com/imagens-mostram-a-o-campo-de-refugiados-e-a-cidade-de-erbil-no-iraque/> [Cons. 01/03/2017].

Países:	Unidades	Quênia	Chade	R.D. Congo	Sudão	Faixa de Gaza	Jordânia	Turquia	Grécia
Descrição:									
Total População Deslocada	pessoa	615.112	474.478	2.701.921	3.735.966	1.258.559	689.053	2.754.540	100.000***
Base***	%	58	50	70	53*	100	100	100	100**
Abrigos Vulneráveis, (2013)	%	45	50	44	40*	-	75	-	5**
Acesso Ensino Primário	%	40	53	100	-	100	65	25	100**
Cuidados Primários de Saúde	%	80	100	95	70	-	90	50	100**
Orçamento Inicial Abrigos e Infra-estruturas	USD	25.587.120	5.712.242	24.799.236*	13.688.926	150.000.000	100.116.351	16.671.963	123.287.329**
Despesas Finais Abrigos e Infra-estruturas	USD	5.479.141	4.262.264	3.892.543*	7.561.084	-	8.810.246	6.075.476	-
Orçamento Inicial Totais	USD	251.196.114	171.278.787	196.120.069*	171.322.797	224.707.000	328.877.516	336.385.753	466.836.326**
Despesas Finais Totais	USD	101.036.382	75.373.437	82.897.935*	70.933.603	-	208.743.090	82.079.687	-
Carência Económica	%	60	56	58	59	-	37	76	-
Valor Aplicado Abrigos e Infra-estruturas	%	5	6	5	11	67	4	7	26

Tabela 1 - Países de acolhimento em 2015: dados²⁵ populacionais e financeiros (US Dólares)

Fonte: Elaborado pelo autor (Costa, 2016) com base em: *Dados de ACNUR 2014; **Dados de ACNUR 2016; ***Pontuação medida pelo desenvolvimento e apreciação das famílias que vivem em condições adequadas, segundo critério do ACNUR.

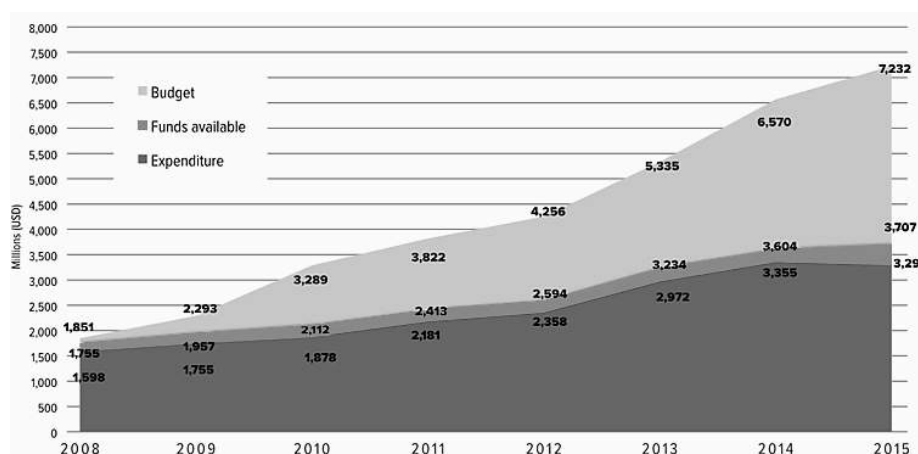


Gráfico 1 - Orçamento inicial, fundos disponíveis e despesas finais do ACNUR a nível mundial, de 2008 a 2015

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em UNHCR (disponível em: <http://www.unhcr.org/574ed5574.html> [Cons. 30/05/2016])

²⁵ Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/2537?y=2015#year>; <http://reporting.unhcr.org/node/4874?y=2015#year>; <http://reporting.unhcr.org/node/2533?y=2015#year>; <http://reporting.unhcr.org/node/2535?y=2015#year>; <http://reporting.unhcr.org/node/2549?y=2015#year>; https://www.unrwa.org/sites/default/files/2014-2015_programme_budget_blue_book.pdf; <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2015#year>; <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/RRMRP%20Europe%20Jan.-Dec%202016%20-%20Revision%20May%202016.pdf> [Cons. 01/03/ 2017].

Descrição:	Campos:	Unidades	IFO 2	Iridimi	Mugunga	Parc Cadeau	Jabalia	Zaatari
Abertura / Início dos Campos		data	07 / 2011	03 / 2004	-- / 1994	-- / 2015	-- / 1948	06 / 2012
População Acolhida		pessoa	46.334	19.400	5.397	820	110.000	79.335
Área de Solo (As)		ha	750	250	33	1	140	520
Área de Construção (ΣAc)		m2	770.880	414.642	88.489	3.614	1.176.470	887.051
Densidade Populacional (P)		hab. / ha	62	78	164	820	786	153
Índice de Ocupação do Solo (Io)		%	10	17	27	36	84	17
Área por Pessoa		m2	162	129	61	12	13	66

Tabela 2 - Cálculo aproximado de parâmetros urbanísticos³² em campo e acampamentos
Fonte: autor (Costa, 2016)

As novas soluções encontradas em *Sphere*²⁶, *RE:BUILD*²⁷, *Weaving a Home*²⁸, *Cross Hands Team*²⁹, entre outras, sugerem alguns melhoramentos, nomeadamente ao nível da funcionalidade e flexibilidade, dos processos construtivos e materialidade, das novas tecnologias e novos métodos construtivos e, ainda, da personalização e do melhoramento do espaço público e dos equipamentos.

Face à urgência de colmatar as carências ou dificuldades identificadas, o abrigo deve ter uma lotação inferior ao indicado, quer seja nos padrões do ACNUR³⁰, indicadores do Projeto Esfera³¹, ou do apurado na observação direta na Grécia. Os aspetos técnicos também devem ser tidos em consideração, tendo em conta os cuidados básicos, a temperatura de conforto, a segurança contra fumos tóxicos e incêndios e a prevenção de doenças.

Proposta conceptual

A proposta que aqui se apresenta privilegia o domínio disciplinar da arquitetura e do urbanismo, mas integra outros saberes como a educação, a

saúde, o trabalho, a inclusão, a comunicação, a mobilidade, a economia, a gestão, a segurança e o asilo em países terceiros. Considera-se a organização da proposta de campo numa linha de tempo, configurando aquilo a que o autor chamou de “cidade instanciada” (Costa 2016).

A proposta inclui os conteúdos programáticos de um campo de refugiado corrente, mas organiza-os de forma distinta, incorporando a aptidão polissémica de inventar sempre que necessário para resolver uma situação que surja. O maior contributo desta proposta é passar da conceção de espaço temporário para permanente e, posteriormente, para inexistente ou persistente, em função do contexto geopolítico. Visa-se desta forma criar um espaço diversificado socioculturalmente, alicerçado na autossustentabilidade e na autossuficiência, com o reaproveitamento de todos os recursos utilizados. Os esquemas associados à linha do tempo estão interligados entre si, de forma a se poder criar uma solução *bottom-up*, que integre os conhecimentos das teorias, conceitos e formas urbanas da cidade.

O trabalho e a educação são os fatores-chave. O modelo incorpora a criação de espaços que permi-

²⁶ Disponível em: <http://www.igreenspot.com/the-sphere-by-felix-stark/> [Cons. 01/03/ 2017].

²⁷ Disponível em: <http://www.archdaily.com/770749/escuelas-modulares-de-andamios-y-arena-permiten-educar-a-los-ninos-refugiados-en-jordania> [Cons. 01/03/ 2017].

²⁸ Disponível em: <http://www.abeerseikaly.com/weavinghome.php>, consultado em Março de 2017.

²⁹ Disponível em: <http://p3.publico.pt/cultura/arquitectura/14251/arquitectas-portuguesas-desempregadas-querem-ajudar-refugiados-da-siria> [Cons. 01/03/2017].

³⁰ Disponível em: <http://www.humanitarianlibrary.org/resource/camp-planning-guidelines-incomplete-draft> [Cons. 01/03/2017].

³¹ *Ibid.*

³² Disponível em: <http://data.unhcr.org/horn-ofafrica/settlement.php?id=22&country=110®ion=3>; <http://data.unhcr.org/horn-ofafrica/settlement.php?id=22&country=110®ion=3>. 31 Maio de 2016; <http://iridimi.blogspot.pt/p/campdata.html>; <http://natarajasfoot.blogspot.pt/2015/04/drc-part-iii-mugunga.html>; <http://www.nytimes.com/2016/01/17/magazine/haitians-in-exile-in-the-dominican-republic.html>; <http://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip/jabalia-camp>; <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/settlement.php?id=176&country=107®ion=77>. 1 Junho de 2016, [Cons. 01/06/ 2016].

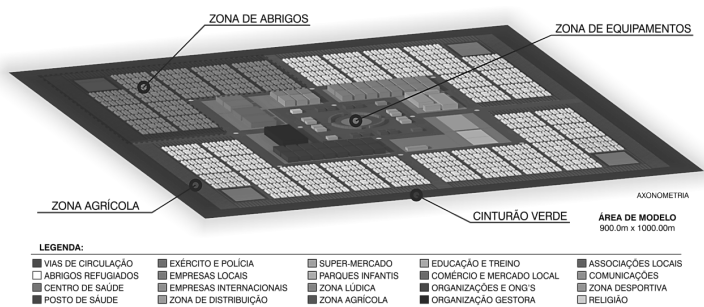


Imagem 6 - Modelo de malha conceitual ortogonal

Fonte: Costa, 2016

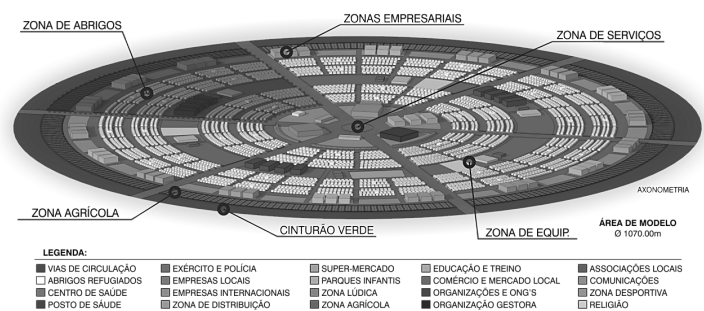


Imagem 7 - Modelo de malha conceitual radioconcêntrica

Fonte: Costa, 2016

(leitura de cima para baixo)

tam às grandes empresas internacionais conseguir mão-de-obra qualificada, mas defendem-se outras abordagens, como as utilizadas pelo *Barefoot College*³³, com serviços técnicos sustentáveis que incorporem os próprios produtores e comunidades, onde se aprenda para depois ensinar visando ultrapassar-se, por exemplo, as barreiras linguísticas e facilitar a inclusão na comunidade local.

O modelo ortogonal e radioconcêntrico pode ser implementado em diferentes contextos geomorfológicos e visa criar embriões urbanos com o mínimo de dignidade, que contribuam para o direito à habitação e à cidade. Toda a organização espacial é centrada nas necessidades elencadas, dando origem a um local inclusivo com oportunidades para um novo começo de vida. Quando a lotação ficar completa, propõe-se a criação, na proximidade, de outro modelo idêntico, tal como proposto nas cidades-satélite de Howard. A rede elétrica e o abastecimento de água e saneamento integrarão preferencialmente energias e tecnologias alternativas, como as energias solar e eólica e o biogás. No caso de não ser viável, recorre-se ao método convencional, ETA e ETAR.

Propõe-se um sistema de autoconstrução e

misto para a construção dos abrigos e infraestruturas pelos próprios refugiados e por equipas e empresas especializadas localmente, de forma a proporcionar rendimentos económicos para os refugiados e para a comunidade local. Prevê-se uma tecnologia mista de sistemas combinados, através de processos e soluções industrializadas apoiadas na autoconstrução, de acordo com o manual PASSA³⁴.

As estimativas de custo para a implementação das propostas ortogonal e radioconcêntrica permitem comparar os custos dos dois modelos com uma área idêntica, mas geometrias distintas. A malha ortogonal permite uma densidade populacional e construtiva superior, bem como um custo inferior, por permitir maior rapidez de execução e uma redução dos meios necessários. A malha radioconcêntrica, embora seja mais dispendiosa, poderá permitir uma melhor qualidade de vida a médio prazo, por ter espaços verdes mais generosos e maior possibilidade de zonas de expansão para usufruto da comunidade.

O diagrama temporal identifica as diferentes fases associadas à execução do abrigo com características mais permanentes. Ressalta-se a escolha de diferentes tipos de abrigo, como se pode observar na fase de variações. A possibilidade de expansão habitacional visa proporcionar um espaço flexível e adaptável a futuras ampliações. Estes desenvolvimentos dependem do número de pessoas, das comunidades e das culturas, sendo o espaço adaptável às suas necessidades e práticas sociais.

Os detalhes das soluções apresentadas são meros ensaios, nos quais se identificam diferentes materiais e possibilidades de construção, quer sejam industrializados ou gerados localmente. Qualquer destas soluções tem o coeficiente de transmissão térmica (U) cinco vezes superior ao dos abrigos convencionais, à exceção dos contentores com isolamento térmico.

Considerações finais

Questionando-se o papel da arquitetura e do urbanismo no acolhimento dos refugiados, nomeadamente na conquista dos direitos à cidadania e à cidade, esta reflexão colabora no ensaio de modelos territoriais de acolhimento. O investimento que tem sido efetuado pela comunidade internacional e pelos países de acolhimento onde existem campos de refugiados contrasta com a falta de condições de salubridade, de saneamento e de abastecimento de água, os deficientes espaços públicos e equipamentos e ainda os problemas de inclusão e integração dos refugiados. Entende-se que esse esforço finan-

³³ Disponível em: <https://www.barefootcollege.org/> [cons. 01/03/ 2017].

³⁴ Disponível em: <http://www.ifrc.org/PageFiles/95526/publications/305400-PASSA%20manual-EN-LR.pdf> [Cons. 01/03/ 2017].

Ítem	Descrição	Unidades	Quantidades	Valor Global (€)	% Valor Global	
Solução Ortogonal						
Encargos	Urbanização	Movimento de Terras	m3 solo	243.000	2.430.000	6,08
		Infra-estruturas	m2 solo	225.000	15.750.000	39,40
		Áreas Verdes	m2 solo	18.000	540.000	1,35
		Áreas Agrícolas	m2 solo	153.000	1.530.000	3,83
Edificado		Abrigos	un abc	5.804	10.774.400	26,95
		Equipamentos Públicos	m2 abc	40.500	6.075.000	15,20
		Comércio, Indústria e Serviços	m2 abc	28.800	2.880.000	7,20
		Total dos Custos			39.979.400 €	100%
Proveitos	Arrendamento Anual	Abrigos	un abc	5.804	686.880	65,12
		Comércio, Indústria e Serviços	m2 abc	28.800	374.400	34,88
	Total de Receitas de Arrendamento			1.073.280 €	100%	
	Venda	Abrigos	un abc	5.804	10.774.400	55,50
Comércio, Indústria e Serviços		m2 abc	28.800	8.840.000	44,50	
Total de Receitas de Vendas			19.414.400 €	100%		
Saldo (custos - receitas de vendas)				20.565.000 €	100%	
Valor dividido pelo tempo de execução do Programa (10 anos)				2.056.500 €	10%	

Ítem	Descrição	Unidades	Quantidades	Valor Global (€)	% Valor Global	
Solução Radioconcêntrica						
Encargos	Urbanização	Movimento de Terras	m3 solo	378.000	3.780.000	8,11
		Infra-estruturas	m2 solo	333.000	26.640.000	57,16
		Áreas Verdes	m2 solo	45.000	1.350.000	2,90
		Áreas Agrícolas	m2 solo	99.000	990.000	2,12
Edificado		Abrigos	un abc	3.342	6.182.700	13,27
		Equipamentos Públicos	m2 abc	36.000	5.400.000	11,59
		Comércio, Indústria e Serviços	m2 abc	22.500	2.250.000	4,83
		Total dos Custos			48.592.700 €	100%
Arrendamento Anual		Abrigos	un abc	3.342	401.040	57,83
		Comércio, Indústria e Serviços	m2 abc	22.500	292.500	42,17
		Total de Receitas de Arrendamento			693.540 €	100%
Venda		Abrigos	un abc	3.342	6.182.700	47,81
		Comércio, Indústria e Serviços	m2 abc	22.500	6.750.000	52,19
		Total de Receitas de Vendas			12.932.700 €	100%
Saldo (custos - receitas de vendas)				33.660.000 €	100%	
Valor dividido pelo tempo de execução do Programa (10 anos)				3.366.000 €	10%	

Tabela 3 - Estimativa³⁵ orçamental da solução ortogonal e radioconcêntrica

Fonte: Costa, 2016

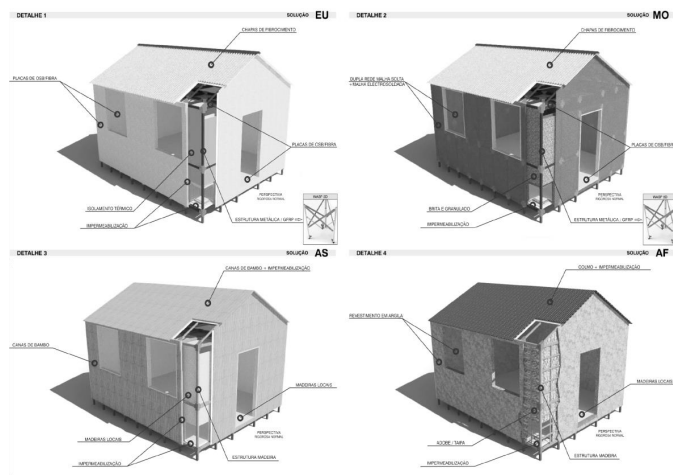
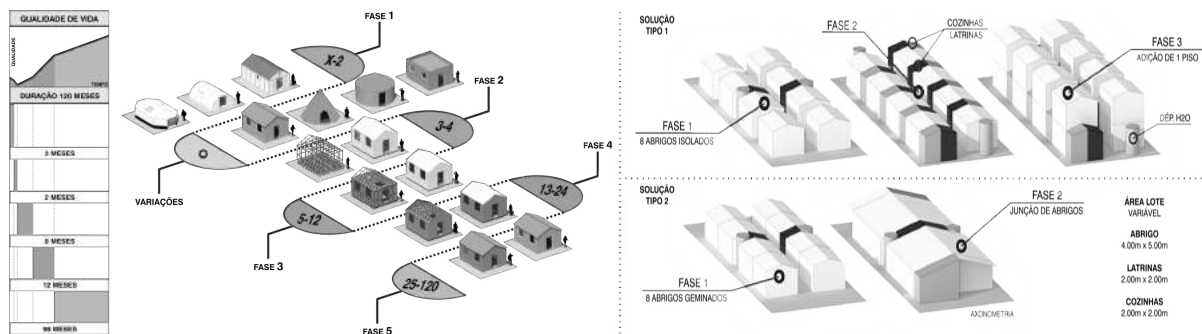


Imagem 8 - (A) Diagrama temporal de execução de programa;

(B) possíveis expansões habitacionais

Fonte: Costa, 2016

Imagem 9 - Detalhe construtivo da solução EU, MO, AS e AF

Fonte: Costa, 2016

(leitura de cima para baixo)

³⁵ Os dados apresentados são de acordo com os padrões Portugueses e os valores inscritos nesta tabela são aproximações ao mercado Português.

ceiro poderia ser melhor aplicado na criação de espaços sustentáveis que permitissem uma melhor qualidade de vida e melhores condições de habitabilidade a curto e médio/longo prazo.

O aperfeiçoamento do abrigo temporário, de acordo com as características indicadas pelas organizações ou Estados, não será suficiente para dar comodidade para quem tem que viver em condições “temporárias” durante anos. É necessário uma nova abordagem que aposte na permanência num espaço de média/longa duração. Esta aposta assenta num urbanismo operativo, evolutivo e participado, de resposta rápida e com soluções autossustentáveis, apoiadas em modelos morfotipológicos já ensaiados, visando garantir o direito à cidadania e à cidade.

A proposta apresentada procura promover uma alternativa viável aos atuais campos de refugiados e uma mais-valia para os refugiados e para o país de acolhimento, refletindo-se numa melhoria da qualidade de vida, independência, qualificação e rentabilização do espaço urbano, conhecimentos partilhados, mão-de-obra qualificada, multiculturalidade e, a médio prazo, redução de investimento pela comunidade internacional e aumento do PIB no país de acolhimento.

As maiores limitações deste estudo prendem-se com a inexistência de um ensaio prático da proposta e a dependência de outros domínios disciplinares, podendo determinar que a solução não alcance os resultados previstos. O desenvolvimento e concretização deste ensaio conceitual requerem uma maior recolha e análise de dados documentais e bibliográficos, bem como empíricos, através de visitas aos campos de refugiados existentes e, por outro, a verificação da exequibilidade do modelo, em diferentes contextos.

Referências bibliográficas

- ACNUR (2000), *A situação dos refugiados no mundo: Cinquenta anos de ação humanitária*, Almada: A Triunfadora. Artes gráficas.
- Agier, Michel (2011), *Antropologia da cidade: Lugares, situações, movimentos*, São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Agier, Michel (17/10/2014a), *Da etnografia das margens à antropologia da cidade*, Conferência no Colégio Brasileiro de Altos Estudos CBAE/UFRJ, no quadro do programa da cátedra francesa do consulado da França, Rio de Janeiro: UERJ, Departamento de Antropologia.
- Agier, Michel (2014b), *Un monde de camps*, Paris: La Découverte.
- Agier, Michel (2015a), “O direito à cidade ao

fazer-cidade: O antropólogo, a margem e o centro”, *Mana*, Vol. 21, n.º 3.

- Agier, Michel (2015b), *Migrações, descentramento e cosmopolitismo: Uma antropologia das fronteiras*, São Paulo / Maceió: Unesp/Ufal.
- Babister, Elizabeth; Kelman, Ilan (2002), “The emergency shelter process with application to case studies in Macedonia and Afghanistan”, *Journal of Humanitarian Assistance*, pp. 1-64.
- Barata Salgueiro, Teresa; Ferrão, João (coords.) (2005), *Geografia de Portugal: Sociedade, Paisagens e Cidades*, Vol II, Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Costa, Márcio (2016), *Problemas que ninguém quer: Arquitetura e urbanismo na solução da problemática dos refugiados* (Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura), Lisboa: FAUL.
- Davis, Mike (2006), *Planet of Slums*, Londres, Nova Iorque: Verso.
- Harvey, David (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres, Nova Iorque: Verso.
- Howard, Ebenezer (1996 [1902]), *Cidades-Jardins de amanhã*, São Paulo: Hucitec.
- IASC (2008), *Selecting NFIs for Shelter*, Geneva: IASC Emergency Shelter Cluster.
- Jones, Reece (2016), *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*, Londres, Nova Iorque: Verso.
- Kanashiro, Milena (2004), “Da antiga à nova Carta de Atenas: Em busca de um paradigma especial de sustentabilidade”, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.º 9, pp. 33-7.
- Lefebvre, Henri (1999 [1970]), *A Revolução Urbana*, Belo Horizonte: UFMG.
- Lefebvre, Henri (2001 [1968]), *O direito à cidade*, São Paulo: Centauro.
- Oliveira, Nelson (2008), “A integração dos “retornados” no interior de Portugal: o caso do distrito da Guarda”. *VI congresso Português, Mundos Sociais: Saberes e Práticas Sociologia*, 25 a 28 Junho 2008, Lisboa: UNL/FCSH, 17.
- Raposo, Isabel (2016), “Marginal urban areas: A new global phenomenon needs new ways of thinking and intervening, Lisbon Metropolitan Area (Portugal)”, em Ognen Marina e Alessandro Armando (eds.), *Inclusive/Exclusive cities*, Skopje: Sinergi Project: Skopje, pp. 48-71.
- Trier, Jean (1995), *Alto comissariado das Nações Unidas para os refugiados. Organizações que ajudam o Mundo*, Lisboa: Edinter.
- United Nations (2015), “Department of Economic and Social Affairs, Population Division”, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. United Nations Publication, ST/ESA/SER.A/366, pp. 21-88.

Espaços de inclusão (dos e) para os refugiados na europa atual: que *Direito à Cidade*?

Sílvia Leiria Viegas^a

Resumo

A reflexão inaugura o projeto *INSEhRE 21*, configurando um primeiro contacto com o processo de inclusão sócio-espacial e habitacional dos refugiados do Médio Oriente e África na Europa atual, tendo como referência o acolhimento de africanos de língua portuguesa, em Portugal, depois de 1975. O objetivo é situar Lefebvre enquanto autor teórico-metodológico de referência e, adotando um olhar crítico, identificar e sistematizar modelos contrários de produção do espaço habitacional de, e para, estes imigrantes, conducentes (ou não) ao *Direito à Cidade*. Lança-se, por fim, a ideia de permeabilidade entre espaços sociais e políticos como fator de inclusão.

Palavra-Chave

Refugiados; Europa; Produção do Espaço Habitacional; *Direito à Cidade*.

Abstract

The reflection inaugurates the *INSEhRE 21* project, establishing a first contact with the process of socio-spatial and housing inclusion of refugees from the Middle East and Africa in Europe today, with reference to the reception of Portuguese-speaking Africans in Portugal after 1975. The objective is to situate Lefebvre as a theoretical-methodological author of reference and, adopting a critical perspective, to identify and systematise opposing models of production of housing spaces of, and for, these immigrants, leading (or not) to the *Right to the City*. Finally, the idea of permeability between social and political spaces as a factor of inclusion is launched.

Keywords

Refugees; Europe; Production of Housing Spaces; Right to the City.

Introdução

O artigo surge no âmbito do projeto de investigação pós-doutoral em início, designado de *INSEhRE 21 – Inclusão Sócio-Espacial e Habitacional dos Refugiados na Europa de Hoje: Lições da Diáspora Africana em Portugal*, e configura uma abordagem exploratória relativa ao processo de inclusão sócio-espacial e habitacional dos refugiados vindos do Médio Oriente e África para a Europa atual, após 2015, tendo como referência o acolhimento de comunidades africanas de língua portuguesa, em Portugal, depois das independências de 1973-75. O objetivo é introduzir Henri Lefebvre enquanto autor teórico-metodológico de referência e, adotando uma perspetiva crítica, identificar e sistematizar modelos opostos de produção do espaço habitacional orientados, ou não, para o acesso destes imigrantes de fracos recursos à habitação, espaço urbano e construção de uma plena cidadania,

adotando o conceito orientador de *Direito à Cidade* (Lefebvre, 2009). O artigo foca-se na inclusão/exclusão presentes na prática espacial e no espaço prático (*ibid.*; Lefebvre, 2000) europeu, com destaque para Portugal.

O artigo estrutura-se em dois momentos distintos, ambos alusivos aos espaços dos fluxos migratórios, quer no que se refere à chegada das populações estrangeiras, em emergência, quer à sua vivência diária em permanência. O primeiro momento versa sobre os campos de refugiados recém-(auto/co-)produzidos nas zonas de impasse que integram os percursos mais trilhados na Europa e, ainda, sobre a produção habitacional dirigida para estes indivíduos nos países de chegada, e seus efeitos. O segundo momento configura o caso de controlo versando sobre bairros autoproduzidos e transformados por africanos em Portugal¹, em solo próprio não edificável ou em terrenos (e edifícios) de outrem, durante os anos 1970 a 1990, e também sobre os

^a Arquiteta investigadora de pós-doutoramento do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC) e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e Ação Local da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (GESTUAL/ FA-UL). Bolseira FCT (SFRH/BPD/118022/2016 - FSE/POCH). Email: silvia.v.metapolis@gmail.com

¹ Entre outros grupos sociais carenciados, maioritariamente portugueses.

projetos de realojamento com custos controlados reservados para estas comunidades, a partir dos anos 1990. A reflexão cruzada contribui para estabilizar percepções teórico-empíricas iniciais e para identificar novas ideias que sustentem o desenvolvimento da pesquisa.

Enquadramento

A dita crise dos refugiados na Europa atingiu grande visibilidade em 2015 quando mais de um milhão de pessoas cruzou fronteiras procurando sobreviver (UNHCR, 2016, p.7). Acentuou-se a imagem do Mediterrâneo enquanto barreira geográfica e cultural, tornando-se evidentes os desequilíbrios estruturais europeus expressos na rutura financeiro-ideológica protagonizada entre os países centrais², do norte, e os semiperiféricos³, do sul (Varoufakis, 2016) e, recentemente, entre o Reino Unido e os restantes 27 Estados-membros europeus no quadro do Brexit⁴. Acresce ainda a tensão do terrorismo e xenofobia nacionalista numa Europa em crise identitária, política e socialmente despreparada para receber estas populações e hábitos (Žižek, 2016). Até ao início de 2015, Portugal recebeu 699 refugiados espontâneos de um total de 1.354 requerentes de asilo⁵, contrastando com 316.115 de 749.309 solicitações dirigidas à Alemanha (UNHCR, 2016: 58-59), o país europeu da “bandeira política pró-aceitação”. Por sua vez, a Suécia, país igualmente preferencial, recebeu 169.520 de 357.628 interessados (*ibid.*).

No passado recente, em Portugal, os meados dos anos 1970 observaram a chegada de africanos que acompanharam o movimento massivo de portugueses, ditos retornados, procedentes das ex-colónias recém-independentes (1973-75)⁶. Nas décadas de 1980/90 estes imigrantes, originários de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e, ainda, São Tomé e Príncipe, rumaram à Europa estimulados pelas ferozes guerras civis instaladas nos países de origem e/ou por razões económicas. Recentemente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2015, p.12, 65-69) contabilizou a existência de 86.367

africanos vindos de países de língua portuguesa (45% cabo-verdianos, cerca de 20% angolanos, 20% guineenses, 11% são-tomenses e 3% moçambicanos), ou seja, sensivelmente 22% do total de estrangeiros residentes em Portugal, contabilizados em 388.731 sujeitos em 2015. Trata-se, pois, de um número muito superior aos 10.000 refugiados⁷ que o país propôs acolher até 2018 ao abrigo dos Programas Europeus de Recolocação e Reinstalação⁸.

Enquadrado o diálogo sobre processos de inclusão e de exclusão sócio-espacial e habitacional de imigrantes em situação de grande precariedade na Europa e em Portugal apresenta-se o breve quadro teórico-metodológico. São estruturantes as noções contrárias de produção (social) de espaços sociais, nomeadamente espaços de inclusão social, e de produção (oficial) de espaços políticos conforme o modo de produção capitalista (Lefebvre, 2003). Para além disso, a noção de *Direito à Cidade* (*idem*, 2009) é norteadora, não apenas porque visa garantir os mais variados direitos, mas também porque advoga a inclusão dos cidadãos na produção do (seu) espaço e na construção da (sua) plena cidadania. Este *Direito à Cidade*, sendo simultaneamente produto e obra, configura o acesso à habitação infraestruturada e aos benefícios da urbanização (saúde, educação, lazer, trabalho, comércio, etc.), mas também à *festa*, ou seja, à apropriação do poder e/ou espaço e à participação individual ou coletiva na esfera política democrática.

Neste quadro, adotando uma perspetiva cruzada, os pontos alusivos aos campos de refugiados na Europa e à autoprodução do espaço por, e para, africanos em Portugal abordam o tema da produção do espaço social. Por outro lado, os pontos relativos ao alojamento direcionado e racionalizado para estes imigrantes, respetivamente, retratam a produção de espaços políticos. Em ambos os casos, de estudo ou de controlo, a luta pela sobrevivência e/ou a procura de melhores situações de vida geraram deslocamentos massivos. No que se refere aos destinos de passagem e/ou de chegada, em situação de emergência, o espaço social produzido quotidianamente por estas comunidades imigrantes em estudo visa colmatar

² Liderados pela Alemanha, a mais forte economia Europeia.

³ Como Portugal e Grécia, recentes alvos de resgate económico pelo Fundo Monetário Internacional.

⁴ Trata-se da saída do Reino Unido da União Europeia, em preparação, sendo que o país nunca adotou a moeda única nem aderiu à livre circulação de pessoas dentro do Espaço Schengen.

⁵ Destes requerentes não são protegidos ao abrigo da Convenção de Genebra (1951), entre outras diretivas, pois não têm o mesmo estatuto e direitos que os refugiados legalmente reconhecidos, como por exemplo autorização para trabalhar. Tal inviabiliza a sua plena inclusão.

⁶ Outros quadros de referência, por exemplo os casos do acolhimento de refugiados com estatuto legal reconhecido vindos de outras geografias e temporalidades, poderiam ser considerados. Porém, não constituem o foco do projeto de pesquisa INSEhRE 21.

⁷ Sobre a comparação dos fluxos de refugiados chegados num passado recente, Santinho (2011) refere os primeiros dados oficiais datados de 1993, avançados pela United Nations Refugee Agency (UNHCR) em 2002: 600 indivíduos (total acumulado à data).

⁸ O processo de recolocação refere-se à distribuição de refugiados dentro da União Europeia. A reinstalação consiste na transferência de refugiados, a pedido da UNHCR, de um país de asilo fora da União Europeia para um Estado-membro que o aceite acolher.

lacunas da inação e/ou incapacidade política dos Estados Europeus, numa aproximação ao *Direito à Cidade*. Por sua vez, em situação de permanência, no presente e feroz contexto neoliberal capitalista, a intervenção popular e comunitária pode emergir como complemento às políticas e às práticas públicas dominantes, contrariando cenários de exclusão, numa lógica de equivalente acesso ao *Direito à Cidade*.

Refugiados na Europa

Campos de refugiados

À escala mundial, os últimos anos (1996-2015) observaram o aumento dos refugiados e de requerentes de asilo, contabilizados no final de 2015 acima dos 20 milhões (UNHCR, 2016: 6). A Turquia, o Paquistão e o Líbano são os países que mais imigrantes receberam, num total de 5,2 milhões (*ibid.* p.3). À escala europeia, os números rondavam os 4,4 milhões (*ibid.* p.14) para um universo de 510,2 milhões de concidadãos (Eurostat, 2016), sendo que o ingresso no velho continente ocorreu, sobretudo: (1) pela travessia no Mediterrâneo Central, entre a Tunísia ou Líbia e Itália, sendo esta rota preferencial em 2014; (2) pelo Mediterrâneo Oriental, atravessando o corredor Turquia-Grécia em direção à Macedónia, tratando-se da rota mais escolhida em 2015; e (3) pelo atravessamento dos países dos Balcãs Ocidentais, desde a Macedónia até à Hungria passando pela Sérvia, um percurso crescente em 2015. As imigrações no Mediterrâneo Ocidental (Argélia-Espanha), pelas fronteiras orientais (Ucrânia-Eslováquia) e pela Albânia-Grécia foram residuais.

A Itália e a Grécia foram os países semiperiféricos que primeiro receberam estes fluxos migratórios⁹. Destaca-se a ilha italiana de Lampedusa, importante recetor de imigrantes da Eritreia, Nigéria e Somália, e a ilha grega de Lesbos, porta de entrada para sujeitos vindos da Síria, Afeganistão e África subsariana (Frontex, 2017). Em emergência, pela renúncia à escassez, perseguição, destruição e/ou morte nas origens, ou pelos recorrentes naufrágios no Mediterrâneo, ambos os governos adotaram medidas práticas no sentido de resgatar e aceitar estes indivíduos no que Arango (2016) identificou como contexto de crise multidimensional com extraordinárias implicações e gravidade. A estratégia passou

pela criação de campos de admissão¹⁰, a maioria superlotados e sem mínimas condições de habitabilidade (com contentores e tendas, sem água potável ou aquecimento, etc.), tendo alguns sido recém-desativados devido aos elevados níveis de precariedade (Idomeni, junto à Macedónia) ou por fogo posto, como manifestação de protesto por um melhor acolhimento (Moria, em Lesbos).

Na fronteira da Sérvia com a Hungria as tensões ocorreram após a chegada massiva de imigrantes do Kosovo, Iraque, Síria e Afeganistão (Frontex, 2017), e devido à política governamental húngara de não-aceitação (de detenção, criminalização e expulsão) a que se seguiu o fecho de fronteiras na rota dos Balcãs¹¹, colocando ainda mais pressão na vizinha Grécia. O paradigma de discriminação emergiu em 2015 após o executivo proibir a utilização dos caminhos-de-ferro no sentido da Áustria (e do norte da Europa), detendo os imigrantes em marcha num campo dito de acolhimento (Bicske). Todavia, muitos ofereceram resistência procurando fugir. Outros campos de fronteira (Roszke, junto à Sérvia, ou Bekescsaba, perto da Roménia) estão em funcionamento formando um conjunto de espaços encerrados para imigrantes ilegais. Juntamente com as vedações em arame farpado que delimitam fronteiras, estes campos materializam uma política migratória excludente, recém-condenada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

O recém-desmantelado campo de Calais (França), *The Jungle*, também configurou um mediático centro de tensão, até pelo impacte dos imigrantes que, em 2016, rumaram massivamente a Paris montando tendas no seu coração. Estrategicamente localizado junto ao Eurotúnel, o maior campo de refugiados Europeu acolheu, durante cerca de 14 anos, em situação de grande precariedade, até cerca de 10.000 sujeitos (Leclerc, 2016) que buscavam atravessar para o Reino Unido em busca de melhores condições de vida. Possivelmente devido à sua localização central, este campo de refugiados tornou-se objeto de estudo preferencial de alguns académicos interessados nos processos e práticas de auto/co-produção do espaço habitacional em emergência (ver Chamma, 2017). Visavam incluir lições locais em contributos futuros apontados para o desenvolvimento integrado destas áreas habitacionais precárias. Flinder (2016), por sua vez, recorreu à teoria espacial de Lefebvre para versar sobre a autoprodução no *The Jungle* enquanto materialização de estratégias individuais da vida quotidiana.

⁹ De acordo com a UNHCR (2016:32-3), durante 2015 chegaram 153.800 imigrantes à costa de Itália e 856.700 à Grécia (sendo, do total dos imigrantes, 58% homens adultos, 17% mulheres adultas e o restante crianças). Estima-se que 3.771 pessoas tenham morrido no mar.

¹⁰ Alguns destes migrantes são posteriormente integrados no Programa Europeu de Recolocação e transferidos para outros países da União Europeia, como por exemplo para Portugal

¹¹ Eslovénia, Croácia, Sérvia e Macedónia; segundo a Frontex (2017), em 2015 registaram-se 764.000 detenções de imigrantes na região.

Alojamentos direcionados

Para além da tensão sócio-espacial expressiva em áreas de impasse, nas situações de permanência, os governos nacionais também enfrentam grandes desafios (inter)sectoriais, muitos dos quais relacionados com o acesso à habitação e ao habitar condigno. Destacam-se destinos preferenciais como a Alemanha e a Suécia¹², e ainda Portugal pela vontade de acolhimento e inserção que proclama¹³. Neste quadro, apesar dos indicadores do Migrant Integration Policy Index (MIPEX, 2015) referenciarem uma integração de 61% na Alemanha e, identicamente, de 78% e 75% na Suécia e em Portugal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e a União Europeia (OECD/EU, 2015) divulgam que 14%, 5% e 6% dos seus imigrantes, respetivamente, têm más condições de habitabilidade. Como alertam Somerville e Steele (2001), as reduzidas opções habitacionais das minorias raciais e étnicas favorecem a sua exclusão. Assim, têm emergido respostas locais da sociedade civil por toda a Europa atual, visando contribuir para acolher e alojar estes indivíduos de forma inclusiva.

Em termos da sua imagem pública, a rígida postura da Alemanha relativamente à crise económica da Grécia de 2015 contrastou com a sua grande abertura política à chegada de refugiados a território nacional no mesmo ano. Para além de motivações humanitárias, tal abertura ocorreu porque o país visou desenvolver a economia recorrendo ao trabalho de imigrantes¹⁴, prevendo inclusivamente a construção de 400.000 fogos/ano para estes sujeitos (Deutsche Bank, 2015; Reuters, 2016a). O investimento em habitação (dita) de interesse público tem avultado (€2.000M/ano, segundo a Reuters, 2016a) tendo sido acordados incentivos fiscais para privados que construam casas em áreas urbanas pouco procuradas, isto é, potencialmente orientadas para a segregação, e com preço de construção/m² inferior a 3.000 euros (Reuters, 2016b), ou seja, restringindo qualidade. Visando contrariar estas e outras tendências gerais, a sociedade civil tem-se mobilizado defendendo o empoderamento e uso de ferramentas digitais na auto-organização

(HKW, 2016). Ultrapassadas as dificuldades iniciais de alojamento (relacionadas com falta de qualidade e abusos pessoais), o tema da habitação inclusiva aponta para soluções com a participação dos refugiados enquanto parte interessada e futuros residentes (*ibid.*).

Como sucedeu na Alemanha em 2015, em 2016 a Suécia também anunciou políticas temporárias de controlo de fronteiras dentro do espaço Schengen perspetivando, para além disso, a expulsão de imigrantes ilegais (60.000 a 80.000 pessoas, diz a Euronews, 2016). Apesar da economia crescente (4,7%), bastante superior à Alemã (2,1%), a insuficiência de opções habitacionais é generalizada e tem gerado tensões sociais relativas ao acolhimento destes grupos estrangeiros. Neste quadro, são duas as modalidades de alojamento disponíveis (FARR, 2015): os campos de refugiados, implicando falta de controlo sobre a localização e/ou outras opções, e habitação própria, eventualmente partilhada com amigos ou familiares, de acordo com as respetivas capacidades financeiras. Na Suécia, tal como na Alemanha, as ferramentas digitais assumem especial relevância nas pontes que enchem e estabelecem, sendo exemplo a plataforma Refugees Welcome (2017), concebida para identificar interessados em disponibilizar/arrendar alojamentos próprios.

Em Portugal, o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (2015)¹⁵ preparou um Plano de Ação Nacional alusivo à integração de refugiados, o Orçamento de Estado de 2016¹⁶, apesar do fraco crescimento económico (0,7%, no arranque de 2015), anteviu o cofinanciamento europeu de €24M e as Grandes Opções do Plano (2016-2019)¹⁷ mencionavam políticas habitacionais inovadoras. Porém, quem espontaneamente pede asilo a Portugal e/ou chega ao abrigo dos Programas Europeus de Recolocação e Reinstalação depara-se, numa primeira fase, com os centros do Conselho Português para os Refugiados (CPR), localizados na região de Lisboa, sobrelotados¹⁸. Estes sujeitos são depois, na sua maioria, conduzidos para habitações em locais descentralizados e/ou rurais (por exemplo Penela, Mangualde)¹⁹, por vezes abandonando-as (Frechaut,

¹² Os países mais escolhidos pelos refugiados espontâneos.

¹³ Sobretudo no âmbito do Programa Europeu de Recolocação.

¹⁴ A Alemanha, com uma população muito envelhecida, tem uma muito baixa taxa de fecundidade, sendo que poderá beneficiar do influxo de jovens refugiados potencialmente trabalhadores.

¹⁵ Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Saúde, da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (2015), *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações: Despacho n.º 10041-A/2015*, de 3 de Setembro, Lisboa: D.R. Portugal, 2.ª Série, n. 172.

¹⁶ Assembleia da República (2016), *Orçamento de Estado para 2016: Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 62.

¹⁷ Assembleia da República (2016), *Grandes Opções do Plano para 2016-2019: Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 63.

¹⁸ Um para adultos e outro para crianças não acompanhadas.

¹⁹ O CPR conta com uma rede parceira de apoio nacional constituída por municípios, misericórdias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), etc.

2016). Cumpridos 18 meses de enquadramento oficial prenunciam-se vários obstáculos (língua, trabalho e habitação, etc.) identificados em debates focados na inclusão de refugiados à escala nacional e global (Pereira *et al.*, 2016; Guterres, 2016). Alguns participantes defendem o seu envolvimento nestes processos porque, como afirma Diaby (9 de Novembro 2016)²⁰, “uma pessoa sem voz é como uma pessoa morta”.

Africanos em Portugal

Espaços auto/co-produzidos

À escala nacional, em Portugal, as consequências socioeconómicas excludentes do período pós-descolonização fizeram-se notar, sobretudo no que se refere a africanos autóctones vindos das cinco antigas colónias (ou seja, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), e aos seus descendentes. Inicialmente, os imigrantes autorizados a residir em Portugal rondavam os 20.000 sendo que, após a quebra dos anos 1980, o valor ascendeu cruzando os 40.000 antes de 1995 (INE/SEF²¹ apud Possidónio, 2006, p.81). A maioria destes imigrantes em situação de precariedade concentrou-se na Área Metropolitana de Lisboa devido às redes sociais existentes e às melhores oportunidades de trabalho (Malheiros e Fonseca, 2011). Relativamente à expressão física deste processo migratório e sua consolidação são, principalmente, os bairros de génese ilegal (Raposo, 2012) e os bairros degradados existentes em terras ocupadas (Cardoso e Perista, 1994) que melhor ilustram o quadro, porquanto materializam os processos de autoprodução e transformação do espaço habitacional com reduzida intervenção estatal.

É a questão da propriedade da terra que está na origem desta diferenciação. Os bairros de génese ilegal referem-se à alteração não autorizada do uso do solo (rural-urbano) através da constituição e venda económica de parcelas de loteamento sem licença municipal. Salgueiro (1977, p.29) havia tratado esta problemática, emergente ainda antes das independências, versando sobre os *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, identificando-os como “conjuntos perfeitamente definidos, segregados das restantes malhas construídas”. Nestas vastas bolsas as construções eram tendencialmente precárias (as barracas) ou, havendo maior investimento,

de alvenaria. As redes de infraestruturas básicas eram na maioria inexistentes, dependentes da intervenção pública local quando justificada por falta de higiene ou evidentes carências sociais (Lobo e Craveiro, 2017). Após 1974, com a chegada africanista (e depois outros) e o reforço do (sub)arrendamento, a construção nestes espaços adensou-se (Mendes e Sá, 2017; Malheiros e Fonseca, 2011).

Os bairros degradados autoproduzidos em solo alheio materializam estratégias diárias de apropriação como forma de acesso à habitação. Na região de Lisboa, pela sua grande expressão física (sensivelmente 16,5 hectares e 6.000 pessoas), destaca-se o bairro Cova da Moura (Amadora), habitat de muitos cabo-verdianos, por contraste, por exemplo, com o modesto bairro de Santa Marta de Corroios (Seixal) (cerca de 2,5 hectares e 400 pessoas), ocupado sobretudo por são-tomenses. No primeiro caso, um maior investimento nas habitações (de diversos pisos) e alguma intervenção governamental, iniciada no final da década de 1970, ao nível das infraestruturas básicas, por resposta às reivindicações da Comissão de Moradores, juntamente com a criação de duas associações locais²², têm melhorado a vida urbana no bairro inclusive em termos recreativos e socioculturais (Raposo e Jorge, 2017). Em Santa Marta, os investimentos físicos têm sido maioritariamente bloqueados, limitando a margem de manobra dos moradores no que se refere às suas precárias condições de habitabilidade²³. Num e noutro contexto, com maior anúncio ou sem publicitação, a política dos dois governos locais tende a privilegiar a demolição do edificado.

Para além das diferenças ligadas ao título e uso do solo identifica-se ainda a ocupação de edificação privada. O bairro da Jamaica (Seixal), habitado sobretudo por são-tomenses, em 2004 era o lar de 152 famílias (473 indivíduos, afirma Santos, 2012). Os seus edifícios verticalizados (até 8 pisos), ordenados em sensivelmente 5 hectares, foram ocupados em fase de construção após falência do promotor no fim dos anos 1980, conservando-se paredes no tosco e sem as infraestruturas projetadas. Contudo, os moradores fizeram múltiplas puxadas, inclusive cobradas pela empresa Energias de Portugal (EDP) (por contador de obra/prédio), assim como diversas intervenções de melhoramento no exterior e nos apartamentos, tendo o comércio informal, as hortas urbanas e a criação

²⁰ Presidente da Associação de Refugiados Portugal, no debate público *Quando a Luz se Apaga*.

²¹ Instituto Nacional de Estatística e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

²² O Clube Desportivo, em 1983, e a Associação Cultural Moinho da Juventude, em 1984.

²³ Segundo técnico municipal (9 de Fevereiro 2017).

de animais despontado para subsistência dentro da comunidade. Apesar da precariedade, os fogos devolutos após os realojamentos de 2003 na Cucena foram reocupados por outros imigrantes (Nós Por Lá, 2012).

Espaços racionalizados

As políticas e práticas públicas e público-privadas de (re)alojamento apontadas para controlar o acesso dos imigrantes (e alguns portugueses de parques recursos) ao espaço e à habitação, ficaram aquém das suas muitas carências e alegadas intenções de as colmatar. Encerrado o Serviço de Apoio Ambulatório Local (processo SAAL), em 1976 (Bandeirinha, 2007), foi sobretudo depois de 1990, em contexto neoliberal, que se conceberam novos instrumentos de promoção do espaço habitacional. Destaca-se o Programa Especial de Realojamento (1993) com 32% das operações a atingir africanos (Malheiros e Mendes, 2007; Malheiros e Fonseca, 2011, p.54), atualizado por versões igualmente segregadoras e insustentáveis (Amilcar *et al.*, 2011). Em certos países de origem, como identifica Viegas (2015), os realojamentos massivos configuram práticas excludentes ainda mais acentuadas.

Relativamente ao uso do solo e às práticas espaciais, a Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (1995) fez incidir sobre os (com)proprietários a responsabilidade de reconversão urbanística, desresponsabilizando os demais atores, nomeadamente o governo e os loteadores (Raposo e Valente, 2010). Através desta legislação, antigos parcelamentos rústicos podem passar oficialmente a urbanos sendo as construções clandestinas legalizáveis, com base num processo burocrático de reconversão urbanística e fundiária. Após a reconversão, estes espaços habitacionais de génese ilegal consolidados passariam a integrar malhas urbanas infraestruturadas, beneficiando da plena urbanização e sua urbanidade. Apesar desta lei configurar uma importante mudança de paradigma, onde instrumentos técnicos e legais procuram cobrir práticas de intervenção (incluindo quotidianas), tratou-se apenas de um regime excecional que visa, por um lado, a plena reconversão (oficial) urbanística e, por outro, contrariar práticas quotidianas duradouras conflituantes com o ordenamento do território em geral. Contudo, como identifica Raposo (2017), o documento legal de 1995 apresenta diversas fragilidades (também

os sucedâneos), gerando constrangimentos práticos, como a intervenção territorial fragmentada, para além de administrativos, como a dificuldade de cumprir prazos. Acresce que a produção do espaço habitacional ilegal persiste em Portugal.

O Programa Especial de Realojamento (PER), com custos controlados, dirige-se a habitantes de bairros autoproduzidos em terrenos ocupados, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, servindo para os erradicar em pouco tempo. Porém, como recorda Cachado (2013), as expectativas dos intervenientes que visavam a melhoria habitacional das comunidades atingidas foram tão profusas quanto os vários equívocos inerentes ao programa. Os mais vaticinados apontavam a excessiva construção e concentração demográfica, pobreza económica, problemas e conflitos sociais e a pesada burocracia processual do Estado, sendo estes fatores argumentados à luz do insucesso das experiências europeias passadas. Por outro lado, os moradores que se fixaram nestes bairros depois da ratificação do diploma, e cujas casas não foram assinaladas no levantamento de 1993, não são elegíveis para efeito de realojamento, tendo este critério levado ao despejo de várias famílias, muitas destas constituídas por africanos e seus descendentes, agora sem teto, nomeadamente nos bairros precários do 6 de Maio e Santa Filomena autoproduzidos no município da Amadora, nas décadas de 1970/80 respetivamente.

No entanto, novos caminhos e horizontes estão em esboço na contemporaneidade. Incentivada pela Associação Habita²⁴, com o apoio de grupos de extensão universitária, como o Gestual²⁵, a visita da Relatora Especial das Nações Unidas para a Habitação Condigna a Portugal, que apresentou um relatório crítico ao Concelho de Direitos Humanos (Farha, 2016), recolocou o debate sobre a habitação na agenda parlamentar portuguesa. Visando a criação de uma nova geração de políticas mais inclusivas, o Grupo de Trabalho das Políticas de Habitação, Crédito Imobiliário e Tributação do Património Imobiliário²⁶ (2016), fala em reabilitação urbana sustentável, arrendamento a custos acessíveis, proteção das famílias vulneráveis e relançamento de novas políticas de habitação social.

Relativamente a programas nacionais de referência, a Iniciativa (piloto de qualificação) Bairros Críticos (2005)²⁷, configurou um ensaio de qualificação destes territórios, como por exemplo na Cova da Moura (Vasconcelos, 2007),

²⁴ Apresentação em <http://www.habita.info/>.

²⁵ Grupo de Estudos Sócio-territoriais Urbanos e de Ação Local da Faculdade de Arquitetura (Universidade de Lisboa). Apresentação em <http://www.gestual.fa.utl.pt/>.

²⁶ Constituído no âmbito da coligação parlamentar de esquerda apoiante do Governo Socialista em funções. Esta conta com o Bloco de Esquerda, Partido Comunista Português e Partido Ecologista Os Verdes.

²⁷ Presidência do Conselho de Ministros, *Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos: Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de Agosto*, Lisboa: D.R. Portugal, 1.ª Série, n. 172.

todavia foi alvo de críticas e suspenso em 2012. À escala de Lisboa, o programa municipal Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BipZip), ativo desde 2011, foca-se na participação cidadã em bairros vulneráveis em termos sociais e urbanos (Roseta, 2013).

Reflexão cruzada

Os espaços auto/co-produzidos em caso de emergência são, adotando a linguagem reflexiva de Lefebvre (2000, p.43), espaços vividos e/ou de representação “[...] *liés au côté clandestin et souterrain de la vie sociale*”²⁸. Relativamente aos refugiados na Europa contemporânea, são exemplo expressivo os campos de admissão precários onde práticas de produção e transformação espacial miram a inclusão social no seu espaço prático. No entanto, estes espaços sociais tendem a ser erradicados. Por outro lado, a criação de espaços políticos de reclusão, também estes indicados como campos de refugiados, tem gerado resistências. Em caso de chegada e/ou impasse na Europa, estes imigrantes não conseguem permanecer nestes campos ou, pelo contrário, são obrigados a ficar em detenção. No que se refere à diáspora africana em Portugal, após 1975, a produção do espaço social em solo de outrem tem sido erradicada e/ou reconvertida em terra própria de acordo com lógicas de racionalização do Estado. *O Direito à Cidade* é, em todos os casos, negado estando, principalmente, relacionado com o (não ter) direito a chegar, o (não ter) direito ao lugar em países estrangeiros e/ou terrenos alheios. Uns e outros migrantes, “diferentes” e carenciados, são tendencialmente excluídos do (e/ou no) cenário urbano Europeu e da sua sociedade urbana em construção e em profunda transformação.

Os espaços oficiais concebidos para casos de permanência são produzidos segundo as lógicas próprias da sua representação e do sistema político-económico que as norteia. No que se refere à produção habitacional direcionada para os refugiados esta é concebida para sustentar o sistema capitalista dominante, reforçando a diferenciação existente. Quando esta produção é insuficiente, como ocorre na Suécia, têm surgido tensões motivando a expulsão destes migrantes. Já em Portugal, um país economicamente débil, o seu acolhimento é pretendido, contudo pouco concretizado. E quando é efetivado aponta para padrões de dispersão em meios rurais tendencialmente mal-aceite pelos sujeitos visados. Paradoxalmente, as lições da diáspora africana

no país reconhecem a tendência de agrupamento e de autoprodução nas áreas metropolitanas. Também mostram os impactes segregadores e excludentes das mais recentes políticas e práticas de realojamento coercivo em grande escala. Por estes motivos, esboça-se uma nova e inovadora geração de políticas habitacionais com base em críticas no presente para a construção de um melhor futuro. A estratégia considera intervenções pontuais inclusivas baseadas na participação das comunidades locais, numa aproximação ao *Direito à Cidade* como um todo, ou seja, simultaneamente produto e obra. Permanece, porém, neste quadro, por explorar a ideia da sua plena concretização enquanto efeito do cruzamento entre produção de espaços sociais (dos imigrantes, africanos de língua portuguesa e refugiados) e espaços políticos (da governação europeia, particularmente a portuguesa) e suas permeabilidades, numa aproximação à coprodução de espaços de inclusão.

Referências bibliográficas

- Amílcar, A.; Carreiras, M.; Malheiros, J. (2012), *Problemas e Desafios Emergentes da Habitação Social: Uma Reflexão sobre a (in)Sustentabilidade da Habitação Pública*, Actas da 1.ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop APDR - Território, Mercado Imobiliário e Habitação, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Arango, J. (2016), "A Través del Mediterraneo: Tragédia de los Refugiados y Crisis de la EU", em J, Arango, R. Mahía, R.; D. Moya e E. Sánchez-Montijano (org.), *El Año de los Refugiados*, Barcelona: CIDOB, pp. 30-55.
- Bandeirinha, J. A. (2007), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Cachado, R. A. (2013), "O Programa Especial de Realojamento. Ambiente Histórico, Político e Social", *Análise Social*, 206, XLVIII (1º), pp. 134-152.
- Cardoso, A., Perista, H. (1994), "A Cidade Esquecida: Pobreza em Bairros Degradados de Lisboa", *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 15, pp. 99-111.
- Chamma (2016), *Learning from Calais the Jungle: An Interview with Architecture for Refugees*, Barcelona: UIC. Disponível em: <http://masteremergencyarchitecture.com/2016/10/20/learning-from-calais-the-jungle-an-interview-with-architecture-for-refugees/> [Cons. 8/02/2017]
- Deutsche Bank (2015), *Influx of Refugees: An Opportunity for Germany*, Frankfurt: Deuts-

²⁸ “[...] ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social” (tradução livre pela autora).

che Bank.

- Eurostat (2016), *Population on 1 January*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> [Cons. 23/03/2017].

- Euronews (2016), *Suécia Quer Expulsar Entre 60 e 80 Mil Refugiados*, Euronews. Disponível em: <http://pt.euronews.com/2016/01/28/suecia-quer-expulsar-entre-60-e-80-mil-refugiados> [Cons. 23/03/2017].

- Farha, L. (2016), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context: Mission to Portugal*, Human Rights Council.

- FARR – Flyktinggruppernas Riksråd (2015), *Good Advice for Asylum Seekers in Sweden*. Disponível em: <http://www.farr.se/sv/in-english/good-advice> [Cons. 30/11/2017]

- Frechaut, M. (2016), *O Acolhimento dos Refugiados em Portugal*, Ciclo de Conversas GESTUAL.

- Flinder (2016), *Interview*, Dezeen. Disponível em <https://www.dezeen.com/2016/03/09/interview-sophie-flinder-refugee-camp-calais-france-jungle-architects-planners/> [Cons. 9/05/2016].

- Frontex – European Border and Coast Guard Agency (2017), *Central Mediterranean Route*. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> [Cons. 01/04/2017].

- Grupo de Trabalho das Políticas de Habitação, Crédito Imobiliário e Tributação do Património Imobiliário (2016), *Relato dos Trabalhos e Síntese das Conclusões (1º relatório)*. Disponível em: <http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/11/GTHabita%C3%A7%C3%A3o-BE-Relatorio-2016-07-29-final.pdf> [Cons. 1/04/2017].

- Guterres, A. (2016), Keynote Speech, Vision Europe Summit.

- HKW – Haus der Kulturen der Welt (2016), *Civil Society 4.0 – Refugees and Digital Self Organization*, HKW. Disponível em: https://www.hkw.de/en/programm/projekte/2016/civil_society_4_0/deklaration_civil_society/zivilgesellschaft_11_handlungsempfehlungen.php [Cons. 15/03/2017].

- Leclerc, J-M. (2016), *Calais: Le Seuil des 10.000 Migrants Franchi*, Le Figaro. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/08/28/01016-20160828ARTFIG-00122-calais-le-seuil-des-10000-migrants-franchi.php> [Cons. 15/03/2017].

- Lefebvre, H. ([1968] 2009), *Le Droit à la Vil-*

le, Paris: Anthropos.

- Lefebvre, H. ([1974] 2000), *La Production de L'Espace*, Paris: Anthropos.

- Lefebvre, H. ([1970] 2003), *Urban Revolution*, Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

- Lobo, M. C. e Craveiro, T. (2017, no prelo), "Origens do Processo em Portugal: os "Clandestinos"", em I. Raposo (coord), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, Lisboa: Caleidoscópio, p. 29-57.

- Malheiros, J.; Mendes, M. (coords) (2007), *Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa: Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

- Malheiros, J. e Fonseca, L. (coords) (2011), *O Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*, Lisboa: Alto-Comissário para a Imigração e Diálogo Intercultural.

- Mendes, M. e Sá, T. (2017, no prelo), "O Espaço dos Residentes e Usuários dos TGI na AML: Perfis, Trajectórias e Percepções", em I. Raposo (coord), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*, Lisboa: Caleidoscópio, p. 171-196.

- MIPEX – Migrant Integration Policy Index (2015), *How Countries are Promoting Integration of Immigrants*. Disponível em: <http://www.mipex.eu/> [Cons. 12/06/2016].

- Nós Por Lá (2012), *Jamaica City*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=66AFP-VXwbNI> [Cons. 11/02/2017].

- OECD/EU – Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris, OECD.

- Pereira, S.; Estevens, A.; Malheiros, J.; Matias, R.; Padilha, B.; Santinho, C.; Espírito Santo, I. e Baía, J. (2016), *Reforçar Políticas Públicas: Refugiados e Emergências na Habitação*, Le Monde Diplomatic. Disponível em: <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article1098> [Cons. 17/05/2016].

- Possidónio, D. (2006), *Descendentes de Angolanos e de Luso-Angolanos na Área Metropolitana de Lisboa: Inserção Geográfica e Social*, Lisboa: ACIME.

- Raposo, I. (2012), "Bairros de Génese Ilegal: Metamorfoses dos Modelos de Intervenção", em M. Mendes, T. Sá, J.L. Crespo, C. H. Ferreira (coords.), *A Cidade entre Bairros*, Lisboa: Caleidoscópio, pp. 107-118.

- Raposo, I. (coord) (2017, no prelo), *Produção e Urbanização de Territórios de Génese Ilegal*

gal, Lisboa: Caleidoscópio.

- Raposo, I. e Jorge, S. (2017), “Qualificação de Bairros Peri-centrais Autoproduzidos em Lisboa e Maputo: Virtudes e Vicissitudes dos Processos”, *Espaços Vividos e Espaços Construídos*, Vol. 1, n.º 3, pp. 37-50.

- Raposo, I. e Valente, A. (2010), “Diálogo Social ou Dever de Reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 91, pp. 221-235.

- Refugees Welcome (2017), *Refugees Welcome Housing*. Disponível em: <https://refugees-welcome.se/> [Cons. 19/04/2017].

- Reuters (2016a), *Germany Must Double Housing Spend to Address Refugee Influx, Says Minister*, Reuters. Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-housing-idUKKCN0UY1RD> [Cons. 17/05/2016].

- Reuters (2016b), *Germany Aims to Boost Housing Construction with Tax Incentives*, Reuters. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/europe-migrants-germany-housing-idUSL8N15C4BJ> [Cons. 17/05/2016].

- Roseta, H. (2013), *Mudar a Política de Habitação em Lisboa. Regras do Jogo, Caminho Feito, Novos Desafios*, Lisboa: Pelouro da Habitação da CML.

- Salgueiro, T. (1977), *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, Finisterra, Vol. 12, n.º 23, pp. 28-55.

- Santinho, C. (2011), *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*, Tese de Doutoramento em Antropologia, Lisboa: ISCTE-IUL.

- Santos, D. (2012), *Conhecer e Intervir para Mudar a Jamaica*, Relatório para Obtenção do Grau de Mestre em Enfermagem, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

- SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (2015), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015*, Oeiras: SEF. Disponível em: https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf [Cons. 12/01/2017].

- Somerville, P. e Steele, A. (eds) (2001), *Race, Housing and Social Exclusion*, Londres/Filadélfia: Jessica Kingsley.

- UNHCR – The United Nations Refugee Agency (2016), *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Geneva: UNHCR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> [Cons. 12/01/2017].

- Varoufakis, Y. (2016), *And the Weak Suffer What They Must? Europe’s Crisis and America’s Economic Future*, New York: Nations Book.

- Vasconcelos, L. (2007), “Cova da Moura: Uma Experiência de Intervenção Sócio-Espacial

Participada”, *Inforgeo*, pp. 107-113.

- Viegas, S. (2015), *Luanda, Cidade (im)Previsível? Governação e Transformação Urbana e Habitacional*. Paradigmas de Intervenção e Resistências no Novo Milénio (Tese de Doutoramento em Arquitetura), Lisboa: FA-UL.

- Žižek, S. (2016), *A Europa à Deriva: A Verdade sobre a Crise dos Refugiados e o Terrorismo*, Lisboa: Objectiva.



PRÁTICAS PROFISSIONAIS |
TESTEMUNHOS E EXPERIÊNCIAS

Práticas de investigação colaborativa nas margens urbanas. O Caso da Chicala, Luanda

Paulo Moreira^a

Resumo

Os bairros ditos informais têm merecido pouca atenção no campo do ensino e da prática da arquitetura. Este artigo reflete sobre a metodologia colaborativa seguida numa investigação de doutoramento que aborda a complexidade da cidade pós-colonial e toma como estudo de caso o bairro da Chicala, em Luanda. Num período em que as estratégias oficiais de renovação urbana, em Luanda, impedem a consolidação adequada dos musseques, a pesquisa pretendeu sublinhar o seu papel no desenvolvimento da cidade. O artigo relata a abordagem colaborativa seguida na reconstituição da história da Chicala.

Palavra-Chave

Metodologia colaborativa, Musseque, Chicala, Luanda

Abstract

Informal neighbourhoods have received little attention in architectural teaching and practice. This article reflects on the collaborative methodology employed in research on the complexity of the post-colonial city, through the study of the neighbourhood of Chicala, in Luanda. In a period in which official regeneration strategies are obstructing the consolidation of informal neighbourhoods, the paper focuses particularly on the contribution of informality to the history and urban development of the capital of Angola. The article describes the collaborative approach used in the reconstitution of Chicala's history.

Keywords

Collaborative methodology, Musseque, Chicala, Luanda.

Introdução

Os bairros ditos informais têm merecido pouca atenção no campo do ensino e da prática da arquitetura. Tratando-se de uma área urbana em expansão, a sua abordagem parece ainda sofrer de uma excessiva generalização, que tende a ignorar as condições específicas de cada lugar (geográficas, espaciais, culturais). Este texto procura refletir sobre a metodologia e a prática de investigação aplicada numa investigação de doutoramento recentemente terminada, incidindo sobre a complexidade da cidade pós-colonial¹, através do estudo de caso no bairro da Chicala, em Luanda. Num período em que as estratégias oficiais de renovação urbana, em Luanda, impedem a consolidação adequada dos musseques, a pesquisa pretendeu sublinhar o seu papel no desenvolvimento da cidade.

O artigo relata a abordagem colaborativa seguida na reconstituição da história da Chicala. Quando iniciei esta pesquisa, a destruição da

Chicala estava iminente. Sabendo que o bairro seria provavelmente foco de tensões e conflitos, comecei a delinear um conjunto de ações que permitissem reconstituir a história local. Neste artigo, contextualizo e apresento alguns dos métodos utilizadas na investigação.

Notas sobre a investigação colaborativa

A pesquisa foi orientada menos para a “subjetividade” do que para o “contexto” (Heidegger, 1962). Procurou-se compreender uma parte de cidade, onde a arquitetura assume um papel primordial, tendo subjacente a noção de ‘hermenêutica’ de Hans-Georg Gadamer (1981), ou seja, a capacidade de explicar, interpretar, ou simplesmente a “arte de compreender” (*id.*, p. 113). Considerando-se a prática uma forma de conhecimento, procurou-se uma hermenêutica da prática.

^a Doutor Arquitecto, investigador na The Cass School of Architecture, London Metropolitan University. Distinguido com: o Noel Hill Travel Award em 2009 (American Institute of Architects – UK Chapter), o Prize for Social Entrepreneurship em 2009 (The Cass, London Metropolitan University) e o prémio Fernando Távora em 2012 (Ordem dos Arquitectos, Secção Regional do Norte). Desde 2013, é co-coordenador do projeto de investigação Observatório da Chicala, sediado no Departamento de Arquitetura da Universidade Agostinho Neto. Colaborador do Grupo de Estudos Gestual (CIAUD/FA-UL). Email: mail@paulomoreira.net. www.paulomoreira.net.

¹ O título original da tese é: *‘This Neighbourhood is an Endangered Species’: Investigating urban conflict and reciprocity between Chicala and Luanda, Angola.*

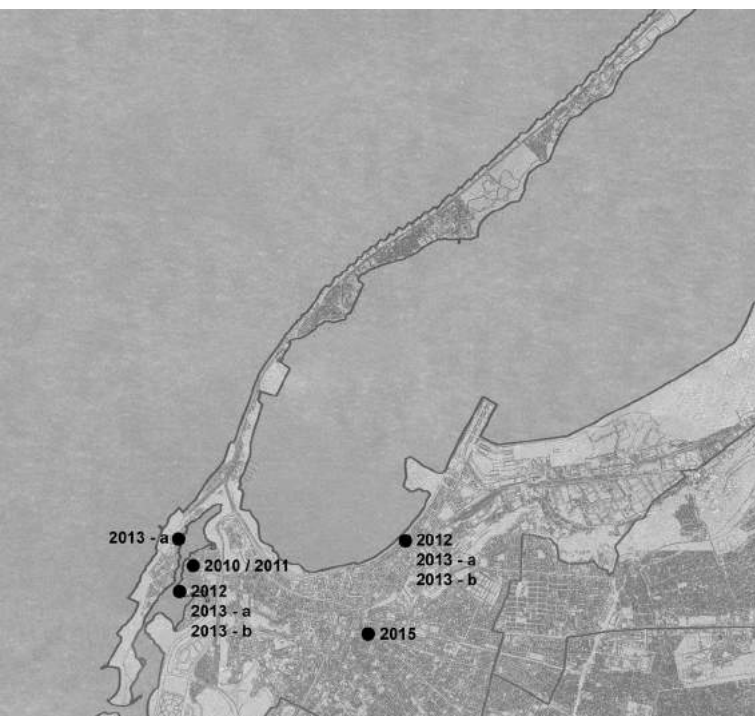


Imagem 1 - Planta de Luanda com localização das casas onde vivi na cidade, durante as viagens de investigação, entre a Chicala e o centro da cidade

Fonte: autor, 2015

Com base neste posicionamento teórico, estabeleceu-se um olhar interativo entre as experiências da espacialidade em Luanda e os discursos de especialistas da economia, política, sociologia (entre outros), sem que a arquitetura se reduzisse a um mero ‘conceito’. Esta abordagem determinou “um grau muito menor de clareza e rigor do que aquele alcançado pelos métodos das ciências naturais” (*id.*, p.109-110), ou seja, a pesquisa desenvolveu-se com as incertezas inerentes ao intercâmbio humano.

O objetivo da metodologia seguida era fomentar o trabalho colaborativo, aprender em contacto com outros, envolver os participantes nas ações a decorrer. Investigador e equipa tornam-se parte integrante do objeto de estudo, o que requer uma certa dose de espontaneidade e incomensurabilidade (e exige sempre adaptação). Charles Keil refere-se à espontaneidade da investigação como ‘discrepâncias participativas’ (*participatory discrepancies*) (Keil, 1995 [1987], p. 96). Quando os participantes executam as suas tarefas com uma coordenação metronómica, a autonomia individual torna-se desumanizada, mas quando são promovidas interações

entre os participantes (estudantes, residentes, e outros), o seu envolvimento ganha visibilidade. As ‘discrepâncias participativas’ tornam-se parte integrante do trabalho. Podem parecer erráticas, mas a prática da arquitetura não é um mero talento ou competência técnica: envolve solidariedade entre as pessoas. Para esta investigação, as ‘discrepâncias participativas’ são uma ferramenta metodológica, uma fonte de conhecimento, as fundações para um trabalho verdadeiramente colaborativo.

A abordagem metodológica aqui apresentada está alicerçada num discurso que lê a cidade como um território híbrido (Meredith, 2005; Robinson, 2006). A distinção entre ‘formal’ e ‘informal’ não é clara – existe sempre permeabilidade. A heterogeneidade do próprio contexto social e cultural torna relevantes para esta pesquisa os métodos das ciências sociais (Jacobs, 1961; Ingold, 2013).

Apresento nos pontos que se seguem os principais temas que estruturaram a investigação conduzida no bairro da Chicala, apresentadas segundo a sequência temporal seguida: experiência primária; trabalho de campo colaborativo institucionalização do projeto; celebração pública². As ligações e sobreposições estão implícitas.

Experiência Primária

Ao longo da investigação (2010-16), vivi em Luanda por períodos de um ou dois meses, distribuídos por seis viagens (8 meses no total). (Imagem 1) A observação e registo do ambiente construído da cidade, o contacto direto com os hábitos e costumes locais, bem como a interação com pessoas e instituições variadas, contribuíram decisivamente para definir o espectro da investigação. Estas viagens ensinaram-me que adquirir conhecimento é um processo de “deixar-se ir” (Ingold, 2013, p. I). Ou seja, só vivendo no bairro ou, como diz Jane Jacob, “assimilando a linguagem” (1961, p. 323), podemos contribuir para a sua defesa contra “as forças externas que querem destruir a sua vida” (Berman, 1988, p. 323).

Quando se faz trabalho de campo num contexto pós-colonial, o tema da ‘observação passiva’ *versus* ‘envolvimento activo’ é um dilema recorrente. Em Luanda, o primeiro é talvez a atitude mais comum entre os investigadores. Em conversas com vários colegas, ouvia recorrentemente que “quanto menos *eles* souberem em Angola sobre o trabalho de campo, melhor”.

A minha investigação desafia esta abordagem meramente passiva e observacional. Desenvolve-

² A metodologia seguida na tese que sustenta este texto inclui três tópicos mais – ‘pesquisa de arquivo’; ‘métodos de representação interpretativos’ e ‘prática dissidente’ – aqui não abordados por estarem fora do âmbito da revista.

-se e toma forma, tanto através das minhas vivências, como das interações com pessoas. A pesquisa subscree as palavras de Herbert Gans, que disse que “deambulando por um determinado bairro, e vivendo-o como um morador, desenvolve-se uma certa percepção seletiva, na qual o olhar foca-se apenas nos lugares habitados por pessoas” (Gans, 1962, p. 12). O meu envolvimento com a Chicala e a cidade de Luanda levou a uma tentativa constante de repensar os processos convencionais de investigação em arquitetura. As plataformas de envolvimento com pessoas e instituições resultaram, acima de tudo, do entendimento das circunstâncias culturais, políticas e sociais daquele contexto.

O âmbito e os objetivos foram distintos em cada uma das seis viagens. Durante a visita inicial, identifiquei o caso de estudo. A Chicala é um dos bairros ditos informais mais centrais de Luanda: divide-se entre a Ilha (Chicala 1) e o continente (Chicala 2 e 3). A estadia de um mês na Chicala 2 proporcionou a aquisição de familiaridade com o bairro e os seus moradores. A estadia na casa da família Damião, residente na Chicala desde 1986, ensinou-me que o conhecimento é um processo contínuo, que resulta do diálogo e negociação constantes entre o privado e o coletivo. Na viagem inicial foram também estabelecidos vínculos e encontros com várias instituições externas, que visavam apresentar o tema do trabalho em círculos culturais e académicos.

Trabalho de Campo Colaborativo

As experiências iniciais em Luanda foram seguidas por um período de análise, interpretação de resultados e preparação de uma segunda viagem de estudo. De regresso a Luanda em 2011, iniciei uma colaboração com as escolas de arquitetura da Universidade Agostinho Neto (UAN) e da Universidade Lusíada de Angola (ULA). Organizei o “Workshop de Arquitetura Social”, envolvendo vários representantes do tecido social da Chicala: as autoridades locais, que apoiaram o nosso trabalho; os residentes, que consentiram descrever as suas vidas e mostrar-nos as suas casas; e cerca de sessenta estudantes, que criaram empatia com as pessoas e documentaram as suas experiências.

O *workshop* teve quatro fases: sessões de formação nas faculdades (para esclarecimento do tipo de inquéritos e levantamentos que se pretendiam fazer); trabalho de campo conduzido pelos estudantes (divididos em grupos); propostas baseadas nas observações e sugestões da população; exposição e debate na UAN (com representantes dos moradores, diversos especialistas e cobertura pela comunicação social).

No ano seguinte, em 2012, os *workshops* alargaram-se a três escolas de arquitetura.³ De um ano para o outro, o projeto alcançou um maior interesse entre estudantes e docentes em Luanda (Imagem 2). O material produzido nestas oficinas (incidindo sobre as características sociais do bairro, levantamentos fotográfico e arquitetónico, propostas de projeto) forneceu uma grande quantidade de informação. Estas experiências inter-institucionais permitiram testar formas de colaboração entre os vários participantes e apontaram para novos caminhos da pedagogia e investigação em arquitetura. Nesse sentido, aproximaram-se das metodologias propostas por autores como Nabeel Hamdi, que diz que os programas participativos *in situ* podem “mobilizar o interesse da comunidade alargada” e “estabelecer um melhor modo de recolher, analisar e interpretar informação” (Hamdi, 1995, p.81). Nas palavras de Hamdi, cria-se um tipo de conhecimento “menos normativo e estandardizado, menos dependente de es-



Imagem 2 - O “Exploratório Urbano da Chicala”, em 2012, integrou cerca de sessenta estudantes, distribuídos em grupos, divididos geográfica e tematicamente por diferentes zonas do bairro. A atenção centrou-se nos equipamentos coletivos (características do comércio, escolas e lugares de culto). Estes foram complementados com estudos sobre habitação

Fonte: autor, 2015

³ À UAN e ULA, juntou-se a Universidade Metodista de Angola (UMA).



Imagem 3 - A candidatura do Observatório da Chicala foi submetida em Abril de 2012 e aceite em Agosto desse ano. O processo logístico foi posto em marcha e em Fevereiro de 2013, durante a quarta viagem de investigação, este projeto de investigação teve oficialmente início. Fotografia do arquivo físico e da equipa: Mestre Nelito (artesão), Pedro Nembamba (estudante), Paulo Moreira (co-coordenador), Analicia Gonçalves da Silva, Daniel de Freitas e Érica Morgado (estudantes). O arquivo pode ser consultado em www.chicala.org. Foi também publicado o livro *Xikala – História e Urbanidade de um Bairro de Luanda*, UAN: Luanda, 2014

Fonte: Paulino Damião, 2013

tatísticas, sistemas de análise ou precisão científica, [...] em favor de improvisações informadas e maior justiça social, senso comum e igualdade” (Hamdi, 2004, p.xxii).

O trabalho colaborativo desenvolvido nesta investigação não consistiu unicamente em organizar oficinas envolvendo estudantes e residentes. As práticas colaborativas ressoaram também na articulação com, e entre, artesãos locais.⁴ Em todas as circunstâncias, o trabalho colaborativo foi empregue de forma ética, como veículo para o diálogo. A solidariedade que estas práticas fomentaram, com o envolvimento de participantes de dentro e fora da Chicala, parece ter contribuído para uma aproximação entre o bairro e a cidade. Este foi, certamente, um dos maiores contributos do projeto.

Institucionalização do Projeto: O Observatório da Chicala⁵

O Workshop de Arquitetura Social realizado em 2011 resultou numa publicação, “A Chicala não é um bairro pequeno” (Moreira *et al*, 2011). O livro reúne contributos de um grupo de investigadores e profissionais que, de alguma maneira, acompanharam ou contribuíram para o trabalho de campo.⁶

O livro, como instrumento de investigação, foi útil de várias formas. Contribuiu para a formalização das colaborações preliminares com instituições académicas em Luanda e permitiu estreitar as relações com outras instituições e investigadores.⁷ A publicação serviu igualmente como meio de promoção da Chicala e do próprio projeto.

O envolvimento de instituições de Luanda, onde todos os exemplares disponíveis foram rapidamente distribuídos, foi um fator fundamental para o desenvolvimento do projeto, por dois motivos principais: por um lado, as questões que o estudo levanta são raramente abordadas ou discutidas nas escolas de arquitetura (os professores com genuíno interesse neste campo da arquitetura viram neste trabalho uma oportunidade para motivar os seus alunos); por outro lado, a visibilidade crescente do projeto pode ter influenciado o empenho de determinadas instituições em associar-se a ele.

O projeto adquiriu um reconhecimento significativo imediatamente antes da minha terceira viagem de estudo – fui galardoado com o Prémio Távora pela Ordem dos Arquitetos, Seção Regional do Norte. Para além do impacto em Portugal, isto trouxe também um reconhecimento extra em Angola. No decorrer dessa viagem, fui convidado pelo Departamento de Arquitetura da UAN para apresentar uma candidatura aos projetos de investigação da Universidade. O financiamento iria institucionalizar o projeto no seio da Universidade pública, em si mesmo uma garantia de legitimidade em Angola. Este facto permitiu alcançar outra dimensão e garantir mais apoios. Como notou Hamdi, “construir parcerias é [...] o primeiro passo para reforçar as competências institucionais e garantir a continuidade do trabalho assim que os ‘especialistas’ se retirem” (Hamdi, 1995, p.81).

O projeto, baptizado ‘Observatório da Chicala’, iria igualmente assegurar os meios financeiros para a continuação do trabalho, financiando materiais, criando bolsas para estudantes e permitindo a produção de um arquivo, uma exposição

⁴ Por exemplo, construindo o arquivo do Observatório da Chicala com materiais locais (como descrito na seção seguinte deste artigo).

⁵ Ver: www.chicala.org.

⁶ A publicação contém também notas sobre a exposição consequente no Porto, onde foram exibidos os resultados do workshop e onde o livro foi lançado. A primeira edição de autor, de 100 exemplares, foi financiada através de uma plataforma de financiamento coletivo (*crowdfunding*). Em dois meses, o livro esgotou. Foi feita uma segunda edição, de 250 exemplares, financiada por patrocinadores, que está igualmente esgotada. O livro “A Chicala não é um bairro pequeno” está disponível nas bibliotecas da FAUP, FAUL e Escola de Arquitetura – Universidade do Minho, entre outras.

⁷ O livro incluiu, por exemplo, textos das diretoras dos Departamentos de Arquitetura da UAN e da ULA, respetivamente arquiteta Isabel Martins e arquiteta Ângela Mingas.

e uma publicação sobre a história e a cultura urbana da Chicala (Imagem 3). Há uma dimensão do Observatório que vai além do âmbito puramente acadêmico. O projeto é também – ou sobretudo – uma experiência cívica e política, inspirada noutros Observatórios.⁸

Uma vez mais, o interesse que o Observatório despertou entre as instituições de dentro e fora da Chicala apontou para uma relação de reciprocidade entre o bairro e a cidade. Enquanto o bairro era destruído, construíam-se novas relações sobre e em torno daquele lugar.

Celebração Pública

As experiências efetuadas durante a investigação deixaram claro que, quanto mais público e oficial o projeto se tornava, maior diálogo proporcionava, mais possibilidades de pesquisa gerava e mais ‘pontes’ construía. Consequentemente, parte da abordagem metodológica concentrou-se em conferir reconhecimento à Chicala em contextos onde era desconhecida ou não reconhecida, tanto dentro como fora de Luanda. Esta estratégia deu provas de ser um meio de recolha de ideias e perspetivas tão importante como o trabalho de campo propriamente dito.

O projeto foi exaustivamente apresentado em meios académicos e da especialidade. Foram apresentados *papers* em universidades e instituições em Angola, Canadá, Itália, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos da América. Benefícios e contributos significativos surgiram nestes eventos, especialmente devido às reações e contactos que proporcionaram. A presença nos meios académicos nacionais e internacionais estenderam-se a uma variedade de convites e oportunidades que deram vida ao projeto (conferências, exposições, festivais). Estes não foram eventos isolados, cada um informou o projeto de alguma maneira, permitiram perceber qual a atitude dominante relativamente ao tema em estudo. Quanto mais exposto o projeto se tornava, mais elucidativas se revelavam as reações. Tornou-se claro que existe ainda uma aversão generalizada relativamente aos bairros ditos informais de Luanda, sobretudo enraizada na classe alta de urbanitas nesta cidade. Posto isto, cabe ao investigador contribuir para aproximar posturas aparentemente irreconciliáveis. Esta dimensão pública é um dos maiores desafios da investigação e requer tanto experiência no ‘terreno’, como nas altas esferas profissionais e intelectuais.



Imagem 4 - Noite da Chicala, Elinga Teatro, Luanda (7/6/2012). Cerimónia de encerramento do workshop, onde se distribuíram certificados pelos participantes e o bairro foi celebrado através de atividades artísticas e culturais. Durante a cerimónia, os participantes foram homenageados pelo seu trabalho e a cidade convidada a celebrar este bairro através da música, exposições, capoeira e projeção de filmes

Fonte: Paulino Damião, 2012

Em várias ocasiões e em diferentes formatos, os participantes foram publicamente reconhecidos pelo seu papel na investigação. Por exemplo, a ‘Noite da Chicala’ foi a cerimónia pública de encerramento das atividades em Luanda em 2012, num dos polos culturais mais relevantes na cidade, o Elinga Teatro (Imagem 4). O nível de interesse que o evento gerou (assistência superior a 500 pessoas), demonstrou mais uma vez que a relação entre o bairro e a cidade pode ser mais estreita do que somos levados a crer. Esta comemoração, reminiscência daquilo a que Henri Lefebvre (1968) chama *fête*⁹, pode ser vista como um ‘dispositivo’ que exemplifica como os arquitetos e investigadores podem contribuir para consolidar a memória coletiva de um lugar.

Vista por vezes como um ‘efeito colateral’ do trabalho, na verdade a visibilidade pública fez parte de uma estratégia consciente de resistência, de conferir reconhecimento à Chicala e ao tema da investigação. Mais uma vez, ao gerar interesse público, ao mobilizar a sociedade e a comunicação social em torno do tema, criávamos um veículo de ligação entre o bairro e o mundo exterior (e vice-versa).

⁸ Uma exploração dos Observatórios que inspiraram este trabalho requereria um volume de texto muito mais extenso. No livro *Radical Cities*, de Justin McGuirk (2014), são apresentados diversos casos relevantes, em particular nas Américas.

⁹ Henri Lefebvre usa o termo *fête* com regularidade nos seus escritos (Elden *et. al.*, 2003, p.273). *Fête* é uma festividade relacionada com a reapropriação da cidade, habitualmente espontânea e de cariz revolucionário, interligando características formais e informais.

Conclusão

No estudo de um assentamento urbano dito informal há sempre uma disputa entre participação direta e a reclamada distância objetiva. Pode considerar-se que os métodos utilizados neste trabalho diferem dos mais frequentemente adotados por investigadores que trabalham em (ou sobre) Angola. Em geral, o trabalho de campo privilegia abordagens mais ‘passivas’, baseadas na observação em detrimento da participação. Aqui, adotou-se uma abordagem mista e a colaboração surgiu como a resposta natural. No contexto de Luanda, pelo menos, esta parece ter sido uma estratégia de investigação inovadora.

Há certamente outros métodos que suportam uma investigação colaborativa, para além daqueles apresentados aqui. Relataram-se alguns dos aspetos que direcionaram o meu trabalho em concreto. Mas não há uma fórmula mágica: nas experiências descritas, parece apropriado concluir que a promiscuidade de métodos é o rumo certo para captar a diversidade e complexidade do fenómeno urbano em questão. Essa é a base para uma investigação verdadeiramente colaborativa. Exige, como em qualquer tipo de colaboração, uma grande dose de adaptação ao contexto e a procura constante de um equilíbrio entre sociabilidade e conflito.

Uma interpretação exaustiva das implicações metodológicas da investigação colaborativa que aqui apresentei exigiria mais minuciosidade. Espera-se que estes temas inspirem a formulação de outros trabalhos e sirvam de complemento aos métodos convencionais da prática e investigação nas margens urbanas.

Referências bibliográficas

- Berman, Marshall (2010 [1982]), *All That is Solid Melts Into Air*, Londres e Nova Iorque: Verso.
- Carl, Peter (2012), “Praxis: Horizons of Involvement”, em D. Chipperfield, K. Long e S. Bose, *Common Ground: A Critical Reader*, Veneza: Marsilio Editori, pp.67-81.
- Elden, Stuart; Lebas, Elizabeth; Kofman Eleonore (2003), “Henri Lefebvre: key writings”, Nova Iorque e Londres: Continuum.
- Gans, Herbert J. (1962), *The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*, Nova Iorque: The Free Press.
- Gans, Herbert J. (1995), *The War Against the Poor: the Underclass and Antipoverty Policy*, Nova Iorque: Basic Books.

- Hamdi, Nabeel (1995), *Housing Without Houses: Participation, Flexibility, Enablement*, London: Intermediate Technology.
- Hamdi, Nabeel (2004), *Small Change: About the art of practice and the limits of planning in cities*, Londres: Earthscan.
- Heidegger, Martin (1996 [1962]), *Being and Time*, Nova Iorque: University of New York Press.
- Ingold, Tim (2013), *Making: Anthropology, Archaeology, Art and Architecture*, Londres: Routledge.
- Jacobs, Jane (1993 [1961]), *The Death and Life of Great American Cities*, Nova Iorque: Random House.
- Keil, Charles (1995), “A progress report”, em *The Theory of Participatory Discrepancies*, Ethnomusicology: University of Illinois Press, pp. 1-19.
- Lefebvre, Henri (1968), *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos.
- McQuirk, Justin (2014), *Radical cities: Across Latin America in Search of a New Architecture*, Londres/Nova Iorque: Verso.
- Mearleau-Ponty, Maurice (1962), *Phenomenology of Perception*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Meredith, Martin (2005), *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, Londres: The Free Press.
- Robinson, Jennifer (2006), *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, Nova Iorque: Routledge.
- Vesely, Dalibor (2004), *Architecture in the Age of Divided Representation*, Cambridge: MIT Press.

NORMAS



NORMAS

Normas para apresentação de originais da E-Revista:

ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVOS • CONSTRUÍDOS

Requisitos para a apresentação de originais:

1. Os artigos propostos deverão ser originais, comprometendo-se os autores a não os candidatarem em simultâneo a outra publicação.

2. Os textos devem ser formatados a espaço e meio (inclusive as notas e bibliografia) e corpo de letra 12. Devem ser enviados por e-mail (cidade.convive@gmail.com), com o ficheiro de texto em Word for Windows.

3. O limite máximo de dimensão dos artigos é de 30.000 caracteres (com espaços), incluindo notas, bibliografia, quadros e figuras. Cada artigo deve ser acompanhado de um resumo com um máximo de 650 caracteres, se possível traduzido em inglês. A seguir ao resumo devem ser acrescentadas três ou quatro palavras-chave. Cada artigo não deve ultrapassar um total de sete quadros ou figuras. Deve apresentar também um reduzido número de notas de rodapé.

4. Nos artigos, sugere-se a utilização de, no máximo, dois níveis de titulação, preferencialmente sem numeração, ou com numeração árabe.

5. As transcrições deverão abrir e encerrar com aspas. Os vocábulos noutras línguas devem ser formatados em itálico.

6. Os elementos não textuais nos artigos devem ser organizados em quadros e figuras, identificados com numeração árabe contínua para cada um destes tipos de elementos.

7. Nas chamadas de nota de rodapé devem utilizar-se apenas números, sem parêntesis. A numeração das notas deve ser contínua do princípio ao fim do artigo.

8. As referências bibliográficas das obras citadas devem obedecer às seguintes orientações:

a) Livro – Apelido, Nome Próprio (ano, ev. ref. da primeira edição),

Título do Livro: subtítulo, Local de edição: Editor.

b) Artigo em publicação periódica – Apelido, Nome Próprio (ano), Título do artigo: subtítulo, Nome da Revista, volume (número), páginas.

c) Textos em coletâneas – Apelido, Nome Próprio (ano, com ou sem ref. à primeira edição), Título do texto: subtítulo, em Nome Próprio e Apelido (org.), Título da Coletânea, Subtítulo, Local de edição: Editor, páginas.

9. Todos os trabalhos enviados devem:

a) conter a versão final do texto, pronta a publicar, devidamente revista de eventuais gralhas;

b) quando incluírem materiais gráficos, fazer-se acompanhar dos respetivos – no programa em que foram construídos – com indicação, no texto, dos locais onde devem ser inseridos. Todos os materiais gráficos devem ser concebidos em preto e branco ou em tons de cinzento. Os elementos extratexto (gráficos, mapas, gravuras ou fotografias) devem ser entregues em ficheiros autónomos devidamente identificados: os gráficos num só ficheiro Excel; outras figuras, em formato ‘.png’, ‘.jpg’ ou ‘.tif’, em ficheiro próprio único.

c) assinalar claramente as expressões a imprimir em itálico, ou a destacar por outra forma gráfica;

d) vir acompanhados de breve currículo do(s) autor(es), com indicação da formação académica e da situação profissional do(s) autor(es), bem como das instituições em que desenvolve(m) atividade e elementos de contacto (endereços(s) de e-mail).

10. Os artigos propostos para publicação serão submetidos a parecer de especialistas das áreas científicas em causa, em regime de anonimato. A decisão final de publicação é da responsabilidade do conselho de redação.

REFEREES QUE PARTICIPARAM

Andréa Canavarros, UFMT

Isabel Raposo, FAUL

João Cabral, FAUL

José Luís Crespo, FAUL

Júnia Ferrari, EA-UFMG

Maria Manuela Mendes, FAUL

Nuno Martins, CIAUD

Roberto Falanga, ICS-UL

Rogério Araújo, EA-UFMG

Sara Medeiros, UFRN

Sílvia Jorge, CIAUD

Sílvia Viegas, CIAUD, CES-UC

Vanessa Melo, CIAUD, UWSAP

