

capa

Alex Ferreira Magalhães

O II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas

um balanço
reflexivo de
seus resultados
e contribuições
para as políticas
de urbanização
de favelas no Brasil

**Alex Ferreira
Magalhães**

*é professor do IPPUR/UFRJ
e coordenador geral
do II UrbFavelas.*

alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

O II URBFAVELAS: APRESENTAÇÃO E O SEU CARÁTER EXPERIMENTAL¹

O II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (ou *II UrbFavelas*) ocorreu entre os dias 23 e 26/11/2016, nas dependências da UERJ e da UFRJ, tendo o IPPUR liderado a sua organização, promovendo um relativamente bem-sucedido chamado às mais diversas organizações cariocas, acadêmicas ou não, envolvidas com a temática das favelas e dos assentamentos de baixa renda. Buscou-se dar sequência ao I Seminário de mesmo título, realizado dois anos antes, em São Bernardo do Campo (SP), no campus da UFABC, que teve como objetivo refletir sobre os resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seu componente Urbanização de Assentamentos Precários. Naquela feita, especial atenção recaiu sobre os aspectos de recuperação ambiental e urbana dos assentamentos e do tratamento e eliminação de situações de risco. Buscou contribuir com a elevação da qualidade das intervenções em favelas e ampliar sua escala, num cenário de crescimento dos investimentos na área habitacional.

No *II UrbFavelas*, mantém-se a preocupação com o permanente aprimoramento das intervenções, buscando-se pensar a nova conjuntura em que elas passam a estar colocadas, o que se reflete no conjunto de questões propostas a figurar como eixos de reflexão, que vão desde a concepção dos planos e projetos de urbanização, até as preocupações relacionadas ao momento pós-urbanização, passando pelos fundamentais aspectos relacionados à regularização fundiária dos assentamentos e às novas questões emergentes em sua gestão, tais como aquelas relacionadas ao chamado “trabalho social”, aos processos participativos, à geração de emprego e renda e às articulações entre a urbanização e questões como cultura, juventude, empreendedorismo e segurança pública. Nessa 2ª edição do Seminário, buscou-se avançar na direção de uma concepção “integral” ou “plena” de urbanização, abrangendo todo o ciclo de desenvolvimento territorial e social dos assentamentos contemplados por intervenções dessa natureza.

Participaram do *II UrbFavelas* em torno de 700 pessoas, provenientes de 17 estados brasileiros e, em pequeno número, do exterior, com concentração nos estados do sudeste brasileiro, em função da maior fa-

cilidade de acesso e menores custos de deslocamento. Atingiu, em sua maioria, estudantes de graduação e pós-graduação, além de professores e pesquisadores, público que costuma hegemonizar esse tipo de evento. Alcançou em menor proporção os gestores públicos, ONGs e movimentos sociais, muito embora seja difícil precisar este dado, uma vez que o evento foi aberto ao público, ou seja, houve um considerável número de “ouvintes”, isto é, que acompanharam as atividades do seminário sem passarem por inscrição ou credenciamento. No tocante aos gestores públicos, é de se destacar o fato de que o seminário “competiu” com outros eventos de caráter estadual e regional, explicitando tanto a dificuldade de consolidação de articulações que extrapolem o campo acadêmico, de um lado, quanto a dificuldade de inserção e priorização do tema do seminário na agenda pública predominante nesse mesmo contexto. O evento alcançou e envolveu, ainda que com limitações, moradores de favelas e lideranças de movimentos de base delas emergentes. Neste ponto, reside uma das importantes experimentações que buscou realizar, qual seja, dar voz a esse segmento, de maneira direta e em todos os momentos do seminário, especialmente entre os conferencistas e nas sessões de apresentação de trabalhos, espaços que costumam ser um histórico domínio dos integrantes da chamada academia.

De outro lado, o *II UrbFavelas* buscou inovar o repertório de atividades que costumam compor os seminários do gênero, inserindo, além das clássicas conferências, mesas de debates e apresentação de trabalhos – realizadas em número quantitativa e qualitativamente significativo –, atividades outras nas quais se buscou abrir espaço para formas diversificadas de linguagem, de comunicação e de interação entre os participantes, tais como sessões especiais, mostra de filmes e vídeos, rodas de conversa sobre livros, apresentação de posters em formato eletrônico (e-posters), exposições fotográficas, assembleia de caráter político, show de música popular e visitas de campo – estas últimas, realizadas em favelas de distintas regiões da cidade do Rio de Janeiro, incluída uma da Baixada Fluminense, todas com a participação de guias das localidades visitadas. Desse modo, buscou-se favorecer uma interlocução mais ampla entre os diversos saberes em circulação na cidade (e na sociedade) contemporânea, não se contentando com o conhecimento acadêmico estabelecido.

Ao lado disso, um investimento importante feito pelos organizadores consistiu no fato de que grande parte das atividades acima relacionadas foi acompanhada por observadores – denominados Relatores – que produziram um registro (ou Relatório) dos debates realizados em cada uma delas. Tal produto

¹ Agradeço as importantes contribuições de diversos integrantes da Comissão Organizadora do Seminário na elaboração do presente texto, em especial a Luiz Antônio Machado da Silva. Todos, obviamente, não têm qualquer responsabilidade pelo resultado final, ora apresentado.

será disponibilizado ao público na forma de uma publicação (em formato digital e impresso) que está sendo estruturada, com previsão de lançamento em maio de 2017. Este produto significará, ainda, um mapeamento do estado da arte das questões, debates e acúmulos a respeito da urbanização de favelas decorrentes do seminário, contendo um significativo inventário de questões prementes, que podem vir a figurar em novas agendas de pesquisa, de políticas públicas e na atuação dos movimentos sociais.

POSSÍVEIS IMPACTOS DO SEMINÁRIO SOBRE O CAMPO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL

Um dos principais problemas das relações entre as instituições estatais e a sociedade é que as demandas, análises, propostas, críticas etc. desta última muitas vezes aparecem na esfera pública de forma pulverizada, de modo que sua vocalização fica enfraquecida e perde bastante em efetividade. Este mesmo problema – a baixa intensidade da presença da sociedade diante das instituições que configuram o sistema estatal – é responsável pela existência de seu oposto, uma atitude voluntarista e sectária, um ativismo radicalizado que se recusa a um diálogo crítico com o Estado.

Diante desse quadro, o *II UrbFavelas* mostrou-se um importante momento de superação desses limites, uma vez que, desde o início de sua construção, os seus organizadores procuraram justamente constituir o evento como um espaço aberto e plural de discussão, buscando se distanciar tanto de um espaço do tipo “chapa-branca”, quanto da mera denúncia esvaziada de direção política ou de propostas alternativas àquelas criticadas. Os quatro dias de intenso debate entre ativistas, ONGs, gestores, moradores dos territórios da pobreza (e não apenas de “favelas”, diga-se de passagem), técnicos, acadêmicos, sob o olhar da grande mídia e da mídia alternativa, funcionaram como um canal de publicização de propostas viáveis, embora todas altamente críticas dos modelos vigentes de intervenção urbana.

Nesta direção, um dos resultados substantivos mais relevantes foi o progressivo reconhecimento e a explicitação de que o significado do termo urbanização, ademais de ser multidimensional, o que implica situá-lo ao nível das políticas urbanas em geral, foi gerado como um dispositivo político operado para contrarrestar as ideias de remoção das favelas, que começaram a ser formuladas e implementadas no início dos anos 1960 e se tornaram dominantes com a instauração dos governos militares. Essa hiperpo-

litização, fruto de um período tumultuado de nossa história nacional e urbana, levou a uma polarização urbanização x remoção que enrijeceu a crítica, dificultou a compreensão dos interesses e possibilidades em jogo – que são sempre contingentes e situados, demandando ajustamentos estratégicos que a dualização das referências torna muito difícil.

Este ponto, diante da grande quantidade de evidências concretas apresentadas, tornou-se praticamente consensual e orienta a elaboração dos temas-chave, apresentados mais adiante, como um dos importantes resultados e/ou contribuições do seminário para o aprimoramento das políticas de urbanização de favelas no país. É preciso deixar clara a altíssima relevância dessa abertura a uma crítica muito mais diversificada do que a tradicional defesa em bloco da urbanização, que ocorre em um momento em que as ideias tradicionais da remoção, que pareciam superadas, voltaram a pautar a intervenção unilateral dos poderes públicos.

O caráter de “evento de massa” do *II UrbFavelas* (em torno de 700 participantes registrados, além daqueles presentes como ouvintes) e a visibilidade pública conseguida provavelmente produzirão consequências no médio prazo, tanto no que diz respeito ao ativismo dos segmentos sociais envolvidos, quanto na eventual reorientação das políticas territoriais das várias instâncias de governo, que não deixarão de perceber a capacidade crítica dos segmentos sociais afetados pelas orientações atuais da intervenção pública.

Outro subproduto importante do *II UrbFavelas* diz respeito à amplitude dos casos concretos de políticas habitacionais e urbanísticas analisados, suas vantagens, dificuldades e possibilidades. A programação foi muito intensa, porém o cansaço compreensível, decorrente de suas mais de 40 horas de programação, passou longe de prejudicar as necessárias conversas informais entre os participantes, todos muito mobilizados e positivamente provocados pela amplitude das experiências apresentadas. Neste sentido, o seminário teve um caráter instrutivo que não pode deixar de ser mencionado, o que, no médio prazo, provocará um adensamento das interações entre a administração das cidades, o ativismo crítico e os movimentos sociais, levando à formação de novas redes e outras formas de interação, que podem, inclusive, já estar se manifestando, nas intensas mobilizações suscitadas desde dezembro de 2016, por conta da edição da controversa Medida Provisória nº 759, que busca promover alterações profundas na política e no quadro normativo da regularização fundiária urbana no país, com reflexos sobre a urbanização, cuja sorte pode vir a andar “de mãos dadas” com aquela.

Ao lado desta avaliação mais geral, importante

assinalar algumas perspectivas colhidas entre integrantes da comissão organizadora, que não necessariamente possuem uma avaliação convergente a respeito do significado e dos produtos do seminário:

- Acúmulo no debate sobre o tema de urbanização de favelas, encontro/troca entre academia, sociedade civil e poder público no mesmo espaço, culminando com manifesto gerado ao final do seminário.
- Repercussão pontual do seminário em mídias alternativas do Rio de Janeiro, em que pese a conjuntura política conturbada – seja em âmbito nacional, seja regional – o que não favoreceu uma cobertura maior sobre o seminário nos grandes veículos de mídia.
- Sucesso do seminário em reunir atores com perfis diversos, num ambiente de discussão crítica sobre os processos de urbanização e regularização fundiária em favelas.
- Consolidação de um fórum nacional de discussão sobre o tema da urbanização de favelas.
- A abordagem da urbanização de favelas teve diferentes enfoques, em função da gama de modelagens que coexistem na experiência brasileira.
- Foi possível ter um panorama de como a academia aborda este tema e da avaliação que faz dos programas em curso no país; em menor grau, foi possível ver como a população atendida, ou afetada, reflete sobre estes processos.
- O “ambiente” do evento foi favorável para o desenvolvimento de debates e interações significativas entre os atores presentes.

PASSANDO PELA ‘PROVA DE FOGO’: FAZER AVANÇAR A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NUMA CONJUNTURA DE ADVERSIDADES CRESCENTES E DE VÁRIAS ORDENS

Desde o primeiro momento da organização do seminário, já se vislumbraram alguns dos enormes desafios envolvidos nessa empreitada. A fim de fazer face a eles, uma das estratégias adotadas foi a realização de um amplo chamado à construção coletiva do seminário, feito pelo IPPUR, que liderou a sua organização. Esse chamado, feito desde maio de 2015 – ou seja, com antecedência de um ano e meio em relação à realização do evento –, traduziu-se numa composição aberta da comissão organizadora,

no sentido de que todas as forças vivas engajadas na temática da urbanização de favelas pudessem se incorporar e se sentir como efetivas partes integrantes da realização do seminário, inserindo-o como parte de seus processos particulares. Em que pese o fato da quase inevitável preponderância da presença dos agentes do campo acadêmico, pode-se verificar vários avanços em termos de uma constituição plural do espaço deste seminário, quer em contraste com a sua primeira edição, quer em relação a outros espaços, como o ENANPUR, por exemplo. No que tange particularmente ao campo acadêmico, os resultados do seminário demonstram a capacidade de realização das universidades públicas, que ainda dispõem de recursos humanos e materiais importantes, capazes de dar suporte a um evento dessa natureza, em que pesem as significativas restrições de recursos (de todas as ordens) que lhes vêm sendo impostas, algumas de origem recente, outras de longa data.

Via de consequência, esse chamado encontrou receptividade bastante positiva em 90% dos casos, nos diversos metiers que buscou agregar e que foram concebidos, desde o início, como os pilares sobre os quais se assentaria a proposta do seminário – a saber, a comunidade acadêmica, os gestores públicos e privados e os moradores de favelas e demais territórios da pobreza.

De outro lado, desde a 1ª edição deste seminário, já havia sido cabalmente demonstrada a força do tema na agenda pública. Trata-se de um debate que, ao mesmo tempo, é amplamente difundido no meio acadêmico, constitui um polo de aglutinação (mesmo que com as contradições acima apontadas) de demandas dos movimentos sociais e é objeto de políticas, programas ou ações – mesmo que fragmentadas e/ou descontínuas – da parte do Estado, ou ao menos de preocupações recorrentes existentes em seu seio. Assim, consideramos que existe uma relevante matéria-prima (social, política, científica e institucional) por trás desse tema e que responde pela força que o debate a respeito dele reiteradamente demonstra. Há, neste prisma, uma forte potencialidade, a ser aproveitada em ocasiões futuras, seja para a eventual realização de uma 3ª edição do seminário, seja para outros processos que decorram desta 2ª edição.

Tal força teve que lidar com um delicadíssimo contexto político-econômico, composto de uma profunda ruptura política (traduzida no processo de impeachment), de paralizações no serviço público, de restrições ao financiamento, de ocorrência de manifestações sociais, de precarização da universidade pública, da crise política, econômica e fiscal que se abateu especialmente sobre o estado do Rio de Janeiro, passando por verdadeira “prova de fogo” para que

se realizasse o seminário, que não deixou de representar um espaço de resistência e de reflexão (mesmo que inicial) a respeito das incertezas e ameaças presentes na atual conjuntura brasileira e fluminense. Pode-se considerar que houve relativo êxito do seminário em realizar-se de modo a não ficar alheio ao crescente conjunto de reivindicações que emergiam na mesma conjuntura em que foi preparado e realizado.

Em reforço às colocações acima, adicionamos algumas avaliações colhidas ao final do evento, junto a alguns de seus participantes, que manteremos em anonimato, a fim de despersonalizar a reflexão:

- Os resultados [do *II UrbFavelas*] podem ser atribuídos à vontade explícita da Comissão Organizadora em tentar organizar um seminário plural e diverso. Houve uma mobilização significativa para trazer os movimentos sociais e de favela para dentro do seminário, não apenas como coadjuvantes, como costumam ser, mas como protagonistas. A favela deixou de ser tratada apenas como objeto, deslocando o paradigma habitual.
- Os resultados podem ser atribuídos: (i) ao sensível momento político e econômico do país e do estado sede (tanto para incentivar a reflexão e a interação para reforçar as lutas cotidianas, quanto no aspecto negativo, pelas dificuldades que impôs à realização do seminário); (ii) à persistência da comissão organizadora, que foi capaz de superar desafios diversos, financeiros e operacionais, para proporcionar o melhor evento possível.
- Estes resultados podem ser atribuídos à própria coordenação do evento, bastante ligada à reflexão acadêmica do tema, e ao próprio interesse dos expositores em participar de eventos acadêmicos. Podemos também destacar o grande interesse que a troca de experiências desperta naqueles que atuam profissionalmente neste campo. Finalmente, aqueles que se dedicam a esta reflexão na academia têm grande preocupação em como o ensino interage com este campo de atuação profissional e com as estratégias de intervenção no espaço urbano e de discussão das próprias políticas de produção da cidade.

EXTRAINDO AS LIÇÕES DO II URBFAVELAS E PENSANDO O FUTURO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO

Do ponto de vista organizacional, a experiência de realização do seminário foi muito bem sucedida. De um lado, porque foi o primeiro “assumido” por uma instância acadêmica, o que o torna, ao menos em princípio, consolidado e capaz de se reproduzir no tempo. Oportuno ressaltar que isso implica uma espécie de “aprendizado institucional” nada desprezível.

Outra indicação de sucesso foi o alto grau de mobilização, tanto do ponto de vista quantitativo (considerando que o seminário se realizou em meio à brutal crise político-econômica que assola o país e o estado do Rio de Janeiro), quanto qualitativo, como abordado nos itens anteriores.

Por outro lado, importante ponderar a respeito de uma espécie de “escolha de Sofia” adotada pela Comissão Organizadora: como já foi dito, optou-se por um arriscado grau de abertura da programação, com grande número de painelistas, palestrantes, grupos de trabalho, conferencistas, atividades culturais diversas etc. Muito embora esta orientação geral tenha sido, de modo geral, bem-sucedida, a contrapartida deste sucesso foi a exiguidade do tempo de debate envolvendo o público. Teria sido interessante formular um questionário a respeito das preferências dele, público, quanto a estas alternativas, o que é uma possibilidade que os organizadores dos futuros seminários podem considerar.

Quanto ao esforço de inclusão e participação de moradores de favelas, o *II UrbFavelas* logrou avanços nesta direção. Através da parceria com entidades, organizações da sociedade civil e movimentos sociais e comunitários – muitos delas incorporadas à Comissão Organizadora –, além de várias reuniões preparatórias realizadas diretamente com os referidos movimentos, concretizou-se o franco esforço de inclusão desse grupo nas discussões do seminário.

Os organizadores tiveram mesmo que lidar com diversos desafios nesse sentido, tais como: 1) superar e/ou administrar as históricas tensões, desconfianças, divergências e antagonismos que ainda marcam, em boa medida, as relações entre academia e moradores de favelas, que parecem ser tão mais profundas quanto menos institucionalizados os movimentos de base em favelas; 2) sincronizar o time e as pautas do

seminário em relação aos processos sociopolíticos nos quais as favelas encontram-se envolvidas, a fim de criar uma convergência entre aquelas e estes, sem o que não se viabilizaria uma presença e contribuição substantiva dos movimentos para o seminário, e vice-versa, especialmente este último; 3) construir formatos e modelos apropriados para a incorporação dos moradores de favelas como autores/apresentadores de trabalhos, uma vez que os modelos usualmente utilizados em eventos científicos se revelaram completamente inapropriados, logo, excludentes.

Assim, um dos produtos mais importantes do seminário consistiu, precisamente, na concepção e desenvolvimento inicial de uma nova tipologia de trabalho admitido para apresentação dentro de sua programação. Ela foi denominada de Narrativa de Moradores, cuja apresentação não se deu de modo separado, mas sim nas mesmas sessões em que foram apresentados trabalhos de acadêmicos e gestores, a fim de propiciar um diálogo real entre os vários agentes compreendidos como fundamentais à realização do seminário, tal como já exposto. Trata-se, portanto, de um modelo que pode ser retomado e aprimorado em futuros seminários, o que compreendemos como uma senda com enormes potencialidades renovadoras para esse tipo de evento, seja em termos de perfil de participantes, seja pela interações entre eles, a ser propiciada por esse tipo de espaço. Tal sorte de renovação possui implicações não somente metodológicas, como aquela já palpavelmente experimentada no *II UrbFavelas*, mas espera-se que também de ordem epistemológica, conduzindo a um repensar dos processos de construção do conhecimento envolvidas na reflexão sobre as favelas e as várias dimensões de sua urbanização.

O esforço de incorporação dos moradores e movimentos de favelas ganhou visibilidade, especialmente, sob dois aspectos: primeiro, a partir dos trabalhos apresentados (narrativas de moradores e vídeos exibidos durante o seminário); segundo, por sua presença nas mesas de debate do seminário, na condição de palestrantes, de modo a trazer para o centro dos debates a sua perspectiva a respeito dos desafios presentes no dia a dia dos territórios empobrecidos. Entretanto, acreditamos que, para um próximo evento, será fundamental buscar avançar na capilaridade do contato com lideranças comunitárias, organizações e redes de favelas, especialmente no momento inicial de planejamento do evento, a fim de que possa se manifestar desde a estruturação dos temas-eixo do seminário, passando pela divulgação e desaguando num maior número de narrativas

de moradores compondo a sua programação. Neste sentido, importante que existam esforços em tentar atrair organizações e moradores de um leque de territórios que vá além das favelas, agregando outras tipologias de assentamentos precários e/ou de baixa renda (tais como os loteamentos, os conjuntos, os cortiços e os recentes “condomínios populares”), bem como daquelas localidades mais comumente focalizadas pela grande mídia e pela própria universidade. Um caminho a se pensar na próxima edição pode ser o de desenvolver metodologias de divulgação contínua nos territórios empobrecidos, valendo-se de instrumentos de comunicação já existentes nesses espaços (tais como rádios comunitárias, parceria com associação de moradores e outras organizações relevantes – religiosas, culturais, de juventude etc.). Também se afigura importante construir uma estratégia sólida de avaliação de cada atividade do seminário, utilizando-se de ferramentas acessíveis aos diversos públicos participantes do evento.

Quanto às contrapartidas sociais do seminário, ele constitui uma excelente oportunidade de fortalecimento (fomento etc.) de organizações de favelas, que foram envolvidas em diversas tarefas e fases de sua realização, e que podem assim adquirir o *know-how* necessário para eventos de maior porte, além de aportar a sua fundamental experiência de organizações de base. No caso do *II UrbFavelas*, ao lado do envolvimento dessas organizações na construção do seminário de modo geral, buscou-se inseri-las no provimento de diversos serviços profissionais dos quais o seminário necessitava. Acreditamos que se trata de uma linha que pode ser retomada e aprofundada em eventos futuros, porém, no que tange à contratação de serviços, sem descuidar de uma rigorosa avaliação de custos, bem como dos recursos humanos dos quais tais organizações efetivamente dispõem e seu currículo profissional.

Um ponto sempre problemático na construção do seminário consistiu na participação dos agentes e órgãos do poder público, isso tanto em função das ações de remoção de favelas que ocorreram no período recente, como da ruptura político-institucional de 2016, ambas agindo no sentido de dificultar sobremaneira o diálogo entre autoridades públicas, universidade e movimentos sociais. A despeito das críticas que possa haver a respeito da forma como o poder público atua nos processos de urbanização de favelas e de intervenção no espaço urbano, muitas vezes com impactos muito negativos sobre assentamentos urbanos, acreditamos ser estratégico promover o envolvimento real de órgãos e agentes públicos na cons-

trução e realização do seminário, seja no sentido de refletir a respeito das próprias práticas, concluídas ou em curso, seja a fim de dar espaço a coordenadores e técnicos de órgãos públicos que atuam neste campo, para que apresentem suas experiências e resultados delas, renovem os conceitos que vêm sendo aplicados nas políticas públicas, em diálogo com os demais agentes do campo.

PROBLEMAS E TEMAS-CHAVE SURGIDOS DURANTE O SEMINÁRIO

Muito embora o *II UrbFavelas* não tenha tido um propósito de produzir cânones de qualquer espécie, os seus organizadores compartilham do propósito de cultivar uma compreensão política e crítica a respeito das políticas de urbanização de favelas e, logo, do próprio seminário que se propôs debate-la. Na prática concreta, elas representam resultados contingentes de relações hierárquicas de força; na dimensão cognitiva, constituem intercessões ad hoc entre disciplinas acadêmicas, com suas tendências dominantes internas em primeiro plano. Feita essa advertência preliminar, importante apresentar uma síntese dos debates realizados, estruturados conforme os quatro eixos temáticos do seminário, no formato de *bullet points*. De modo geral, os quatro temas-eixo do seminário, bem como o seu detalhamento feito para orientar a chamada de trabalhos, constituem um bom guia para orientar uma reflexão atualizada sobre a urbanização de favelas em suas múltiplas dimensões. Talvez apenas o 4º e último eixo esteja ainda num estágio excessivamente abstrato, demandando avanço na direção de um nível mais profundo de precisão, que defina melhor o seu perfil, o que provavelmente dará ensejo ao seu desdobramento em vários temas.

POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

- Escassez de recursos para esses programas e projetos em virtude dos cortes orçamentários que têm acontecido. De outro lado, o fato de que, mesmo em condições ideais e contando com o volume de recursos mais próximo daquilo que seria desejável, não haveria recursos para tudo que muitas vezes se planeja e se projeta, de maneira que se faz necessário que nas políticas de urbanização sejam eleitas prioridades e definidos objetivos que sejam alcançáveis com esses recursos;

- Aplicação de modelos prontos e fechados;
- A necessidade de um feedback, da Universidade para a sociedade, de informações, de conhecimentos e de conceitos, em suma, do que é elaborado em campo universitário;
- Crítica ao ensino de projetos de urbanização, que não se aprimorou, não acompanhou e não tem acompanhado o desenvolvimento das experiências de urbanização;
- Necessidade de que o gerenciamento de obras e a sua metodologia se adaptem melhor às circunstâncias das favelas e dos demais assentamentos populares que recebem as intervenções de urbanização;
- Falta de um debate multidisciplinar sobre políticas, programas e projetos;
- No aspecto jurídico, uma ênfase demasiada no aspecto ambiental em detrimento do aspecto urbanístico. Os agentes jurídicos acabam não tendo um feeling, uma percepção adequada da dimensão urbana e hipervalorizam a dimensão ambiental;
- A necessidade de que os moradores das favelas e dos assentamentos que recebem a urbanização sejam vistos e incorporados como protagonistas e não meros participantes. Há uma diferença qualitativa importante entre uma coisa e outra.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: DESENVOLVIMENTO DA OBRA E DO PÓS-OBRA

- Reconhecimento de que no Brasil houve avanços importantes em matéria de marcos jurídicos e de referências técnicas para as intervenções, na linha do direito à moradia, nas últimas três décadas;
- Influência muito grande, talvez indevida, das dinâmicas internacionais, das propostas hegemônicas de ajustes, das “necessidades” dos megaventos, que acabam favorecendo uma retomada de remoções e de projetos em detrimentos das favelas;
- Crescimento da importância do chamado “planejamento estratégico”, conduzindo a uma perda de diálogo entre Estado e moradores e suas organizações e a uma perda em termos democráticos;
- O planejamento participativo tradicional, tal como se conhecia, encontra-se em crise, reduzindo-se em um cooptação dos moradores pelos agentes promotores da urbanização, e a superação disso tem se anunciado em novos formatos de participação, como o caso dos planos populares, das experiências de planejamento conhecidas

como planejamento insurgente, transgressivo etc., que significam arranjos colaborativos entre moradores, universidade, gestores públicos, técnicos solidários etc., com autonomia em relação ao Estado e como movimento importante de caráter claramente propositivo;

- Ponto controverso é o porquê da permanência na favela, as razões para nela ficar. Neste sentido, apontou-se, como elementos importantes: os laços solidários que nela se desenvolvem, as memórias coletivas, os aspectos identitários e o conjunto de potências que as favelas apresentam, inclusive com respostas, algumas vezes adiantadas, para a superação dos problemas, dos conflitos, das contradições dos projetos de requalificação que nós conhecemos hoje em dia;
- Crítica às intervenções costumeiras do pós-obra, que ainda traduzem um olhar distorcido sobre as favelas, vendo-as como espaço homogêneo, desconhecendo uma série de aspectos importantes da sua vida interna, os códigos envolvidos (sejam os códigos linguísticos, sejam os normativos), as suas referências, as suas desigualdades, os seus saberes, ou seja, trata-se de paradigmas que não superam os estigmas historicamente construídos.
- Crítica à chamada “lógica dos editais”, das intervenções dependentes, baseadas e/ou subordinadas ao que permitem os editais de financiamento, o que acaba levando a planilhas e produtos fragmentários, que perdem uma visão de totalidade, seja da favela, seja da cidade de modo geral, e que separam projeto, obra e gestão, até porque são intervenções, normalmente, terceirizadas, em que os agentes não controlam a totalidade do processo, e acabam favorecendo o abandono das intervenções pela metade e as soluções improvisadas;
- Deficiência na formação dos profissionais das várias áreas envolvidas nas intervenções, que possuem uma formação aquém das necessidades;
- Os diagnósticos que baseiam as ações são muito genéricos e desconhecem os códigos locais, havendo uma necessidade de seu aprofundamento e aprimoramento, ou seja, ainda se conhece pouco sobre os espaços nos quais se intervém;
- Preocupação com as formas de valorização econômica que decorrem necessariamente das intervenções. Já se tem uma percepção clara de que os programas e projetos provocam uma valorização, é uma regra da ordem capitalista, muitas vezes favorecem o adensamento, a ver-

ticalização, o aprofundamento das relações de inquilinato como modo de acesso ao espaço e aos imóveis, ou seja, um rentismo que de algum modo capitaliza os lucros decorrentes das intervenções, aprofundando as situações de vulnerabilidade econômica e jurídica dos moradores de favelas. Assim, há a necessidade de estratégias de enfrentamento desses processos, que não podem mais ser desconhecidos, não cabendo mais considerá-los como “elemento surpresa”;

- Reconhecimento da qualidade de algumas intervenções e da importância de recuperarmos as lições, aprendizados e pontos positivos trazidos por aquelas que conhecemos no país.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS E OUTROS ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA

- Reconhecimento dos avanços em termos do marco normativo. Porém, de outro lado, há um grande descompasso entre este marco e as ações e políticas efetivas. Na prática, esta ordem normativa não tem garantido o direito à cidade, e a prova estaria na recorrência das remoções e no respaldo que o poder judiciário e o ministério público têm dado a essas remoções;
- Preocupação com a ameaça de retrocesso nessa ordem legal e na iminência de um desmonte dela, o que demanda movimentos de resistência que garantam que não se consagrem, na própria lei, esses retrocessos;
- Preocupação de se pensar na efetividade de alguns instrumentos, a que de fato eles estão se prestando, como no caso das ZEIS;
- Qual o papel dos vários atores da regularização fundiária no tocante à efetivação do marco normativo, ou seja, como é que os agentes estão interpretando esses marcos normativos, como estão abordando o arcabouço legal e se apropriando dele, especialmente os agentes institucionais do poder público. Há uma preocupação com os modos conservadores e tradicionais de se apropriar de uma ordem normativa muitas vezes inovadora, que acaba comprometendo e esvaziando essa mesma ordem normativa;
- Os déficits consideráveis de institucionalidade do poder público, em especial das prefeituras, que também inviabilizam de antemão a efetividade desses marcos legais. Foi muito invocado, por exemplo, os prazos enormes de aprovação de projetos como fatores inviabilizadores da efetivação da legislação e, conseqüentemente, da própria regularização;

- Ênfase na importância estratégica da parceria entre Universidade e movimentos de moradores de favelas e também na necessidade de que aquilo que entendemos como assistência técnica incorpore a regularização fundiária e não fique restrita às obras de melhorias habitacionais ou de construção habitacional.

DIMENSÕES EMERGENTES NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E OUTRAS TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS

- O debate em torno dessa dimensão foi muito centrado em estudos de caso, o que se interpretou como algo enriquecedor que ajudou a dar vida a esse debate;
- Como aspecto novo no debate sobre urbanização de favelas, emergem temas como paisagem, patrimônio arquitetônico e patrimônio cultural, algo que até hoje nunca foi muito aplicado ao caso das favelas. Percebe-se hoje uma forte presença do patrimônio arquitetônico e cultural nas favelas, seja do ponto de vista físico, seja do empírico. A experiência dos museus de favelas aponta para a necessidade de debate sobre a memória, mas há também uma percepção do risco de uma excessiva patrimonialização na abordagem das favelas.
- Temática da saúde e seus determinantes sociais também constitui outra questão emergente importante;
- O debate sobre o risco começa a ser feito de um modo renovado e com recorte ambiental;
- O debate sobre o turismo em favelas enfrenta uma espécie de dilema, dividindo-se em duas perspectivas: uma mais crítica, que se preocupa com a valorização econômica e consequente expulsão pelo mercado, além do aspecto “invasivo” desta atividade sobre a vida dos moradores de favelas; e outra que percebe algum efeito positivo que o turismo pode ter em termos de mobilizações políticas internas nas favelas, aproveitando alguma coisa do chamado turismo de base comunitária e que também incorpora a dimensão ambiental do debate sobre a urbanização de favelas;
- Com relação aos chamados “canteiros sociais”, há uma percepção de que ainda há muito a ser feito em termos de capacitação dos profissionais envolvidos neles, inclusive porque muitas vezes os canteiros sociais são gerenciados por empresas ou por ONGs que ainda não compreenderam de maneira adequada a problemática global da urbanização e das suas exigências;
- Quanto ao debate sobre assistência técnica, percebe-se que ele tem ocorrido muito mais devido à Universidade do que ao poder público, ou seja, há uma crítica à falta de iniciativa do Estado com relação ao tema. Muitas vezes ela ocorre, mas sem estar embasada em projeto, outro aspecto crítico. No lado positivo, a assistência técnica (onde tem ocorrido) tem reforçado os movimentos internos. Também se reconhece a importância de algumas iniciativas pioneiras, quase que heroicas, de algumas universidades, de avançar nessa direção e em especial algumas universidades privadas que também têm se lançado nessa seara;
- Há grande preocupação com o reassentamento, que embora tenha uma recepção na legislação, pode vir a legitimar os processos de remoção, como no caso dos reassentamentos feitos para locais distantes, ferindo a ordem legal e promovendo uma desarticulação do bairro e dos seus moradores;
- Necessidade de maior atenção à cartografia das favelas, ou seja, como as favelas têm sido representadas e cartografadas. Há, ainda, a percepção de que essa cartografia não possui só uma dimensão técnica, mas também uma fortíssima dimensão de cidadania. Há preocupação com o possível risco de apropriação econômica dessa cartografia, sendo muito citado o caso do Google e as suas experiências de fazer o mapeamento de favelas. Percebeu-se a forte presença dos conflitos entre técnicas e ideários dos moradores;
- Debateram-se sobre os vários processos de formalização hoje em curso (dos serviços públicos, de atividades comerciais etc.), bem como as suas implicações, em termos de um redesenho das favelas;
- Há preocupação com os processos de empresariamento aplicados e em curso nas favelas e com os impactos nas favelas dos chamados grandes eventos.
- Ressaltou-se a importância de fortalecimento de uma linha de reflexão sobre o ensino universitário, associada com as questões urbanas e a precariedade socioespacial, seja na graduação seja nas pós-graduações, enfrentando questões como a assistência técnica para habitação social, processos participativos de elaboração de projetos de urbanização, além de uma reflexão mais acurada sobre os impactos da política urbana.
- Importante perceber a contextualização de con-

flitos urbanos e o aumento da precarização no cenário internacional, como resultado de processos globais da monetarização e financeirização da moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de realização do *II UrbFavelas* deixou patenteadas as potencialidades renovadoras desse tipo de evento, seja para o campo das políticas públicas, seja para os diversos agentes sociais nelas envolvidos ou interessados, seja, *last but not least*, para a própria universidade. Esta potencialidade remete, em última análise, à própria força da questão que o moveu, isto é, à própria urbanização de favelas, tomada como uma modalidade determinada de intervenção reconfiguradora do território.

Especificamente no que concerne ao campo de planejamento urbano e regional, ele constitui uma espécie de importante departamento especializado, no qual se acumulam conhecimentos, práticas e propostas a respeito de um expressivo segmento das cidades brasileiras, quer em termos demográficos, quer em termos territoriais, quer em termos simbólicos e de sociabilidade. Em boa medida, pode-se afirmar que a sorte da cidade é jogada em suas favelas ou, de modo mais geral, em suas periferias. Daí o caráter

crucial do debate sobre urbanização de favelas para o planejamento urbano.

No entanto, a condição para que as aludidas potencialidades renovadoras se concretizem parece residir no grau de articulação real entre espaços sociais como o do UrbFavelas e as lutas e conflitos sociais em curso. Neste caso, incluímos tanto os movimentos reivindicativos das organizações de base, quanto os dilemas e questões enfrentadas no âmbito da gestão pública. Quanto maior for a capacidade destes espaços de se constituírem tendo como matéria-prima os movimentos e conflitos acima aludidos, maiores as suas possibilidades de intervirem na direção que as políticas de urbanização de favelas venham a assumir concretamente, em determinado espaço-tempo.

As recentes mudanças na conjuntura brasileira, que apontam para retrocessos em termos da concepção das políticas urbanas, no bojo de processos como crise fiscal, recrudescimento do componente autoritário do Estado brasileiro, aumento dos índices de pobreza, contingenciamento de recursos públicos e diluição da esfera pública, certamente adicionarão novos desafios àqueles que foram amplamente tematizados no I e II Seminários Nacionais sobre Urbanização de Favelas. Mais do que nunca se fará necessária a articulação referida no parágrafo anterior. Mais do que nunca, outras virtudes técnicas e políticas serão exigidas de espaços como este. ■